

**REUNIÓN DE EXPERTOS SOBRE:  
“POBLACIÓN TERRITORIO Y DESARROLLO SOSTENIBLE”  
SANTIAGO, 16-17 DE AGOSTO 2011**

**Transformaciones rurales en América Latina y sus  
relaciones con la población rural**

**Adrián Rodríguez  
Javier Meneses**



**NACIONES UNIDAS**



## I. INTRODUCCIÓN

La ruralidad latinoamericana se ha transformado de manera significativa durante las últimas dos décadas, con cambios importantes en la estructura productiva, dinámicas territoriales, visión de lo ambiental y gobernabilidad. Los fenómenos salientes en cada uno de esos ámbitos son: a) la importancia creciente de la economía rural no agrícola, sin que esto implique que la agricultura no siga teniendo importancia estratégica; b) el acuerdo sobre la necesidad de superar la dicotomía urbano – rural; c) la preocupación creciente por el deterioro de los recursos naturales; y d) las transformaciones de la institucionalidad rural, especialmente en lo relativo al debilitamiento de los mecanismos tradicionales de intervención del Estado en el mundo rural y a la emergencia de nuevos esquemas que propician una mayor participación de los actores locales. Estos factores actúan como oportunidades para las posibilidades de lograr un desarrollo rural más sostenible e inclusivo.

Sin embargo, también se ha hecho evidente la persistencia fenómenos estructurales, entre los que destacan: a) la persistencia de la pobreza rural y de la desigualdad en la distribución del ingreso; b) la insuficiencia de las reformas estructurales para solucionar los desafíos básicos del desarrollo; c) la persistencia de brechas regionales y sectoriales; y d) la inseguridad alimentaria de la población rural. A ello se agrega la importancia estratégica que siguen manteniendo la agricultura y los recursos naturales, como elementos articuladores de la actividad económica en espacios territoriales rurales.

Además, han emergido factores externos, que entre los que destacan: a) los procesos de apertura comercial –con sus perdedores y ganadores; b) la evolución de las expectativas de los consumidores y de los mercados; y c) la emergencia de las nuevas tecnologías de información y comunicación.

Esas transformaciones han motivado cuestionamientos importantes en las visiones convencionales de lo rural que se habían venido construyendo desde la década de los cincuenta (e.g. (Gómez, 2000), así como en los enfoque de política. Entre las nuevas visiones destacan los desarrollos sobre nueva ruralidad (IICA, Giarracca, 2001; Echeverri y Ribero, 2002); y entre los enfoque de política las conceptualizaciones en torno al enfoque territorial del desarrollo rural (e.g. Schejtman y Berdégúé, 2003; Sepúlveda et al., 2003).

El documento revisa algunas de esas transformaciones, destacando su relación con la población rural, sobre todo en lo relativo a sus expresiones socio-económicas y demográficas. El documento inicia con una breve discusión sobre “la magnitud” de lo rural en América Latina y el Caribe (ALC), a partir de diferentes criterios de medición. La segunda sección las transformaciones en el ámbito económico, a partir de una mirada general del mercado de trabajo rural. La tercera sección revisa transformación en el ámbito demográfico y la cuarta sección transformaciones en materia de calidad de vida, a partir de indicadores de pobreza, ingresos, educación y acceso a servicios básicos. La quinta sección presenta un resumen de la discusión sobre lo rural, destacando los nuevos enfoques que han emergido para conceptualizar lo rural. El documento cierra con algunas reflexiones sobre retos para las políticas públicas orientadas a lograr cohesión social y territorial en el ámbito rural.

## II. LA MAGNITUD DE LO RURAL

La discusión en torno a lo rural —motivadas por las transformaciones observadas en el mundo rural— se ha reflejado en una creciente preocupación sobre la medición de lo rural. Se argumenta que no existe un criterio uniforme para cuantificar la población rural (e.g. como si existe en el caso de la pobreza) y que los criterios se han modificado poco desde la ronda de censos de población de los años sesenta (Dirven et al., 2011). El Cuadro 1 presenta el detalle de las definiciones utilizadas hasta la ronda de Censos de Población del 2000 en diferentes países de América Latina y el Caribe.

CUADRO 1  
AMÉRICA LATINA: CLASIFICACIÓN URBANO-RURAL, SEGÚN PAÍSES,  
(1950-2005)

Criterios principal	secundario	Tamaño de población	Equipamiento/servicios	Actividad productiva	Jerarquía político/administrativa
Tamaño de población		Argentina Bolivia México Puerto Rico Venezuela	Chile (1970) Cuba (1970, 1981, 2002) Guatemala (1950) Honduras (1961, 1974, 1988 y 2001) Nicaragua (1963, 1971, 1995 y 2005) Panamá	Chile (1992 y 2002) Nicaragua (1963, 1971)	Colombia (1964, 1973) Nicaragua (1995 y 2005) Perú (1972, 1981, 1993 y 2007) Guatemala (2002)
Equipamiento/servicios		Cuba (1953)			El Salvador (2007)
Paisaje		Chile (1982)	Chile (1960)		
Jerarquía político/administrativa		Perú (1940)	Costa Rica Paraguay (1962) Perú (1961)	Chile (1952)	Brasil Colombia (1951, 1985, 1993) República Dominicana. Ecuador El Salvador (1950, 1961, 1971 y 1992) Guatemala (1964, 1973, 1981, 1994) Haití Honduras (1950) Jamaica Nicaragua (1950) Paraguay (1950, 1972, 1982, 1992 y 2002) Uruguay

Fuente: CELADE, documento en curso.

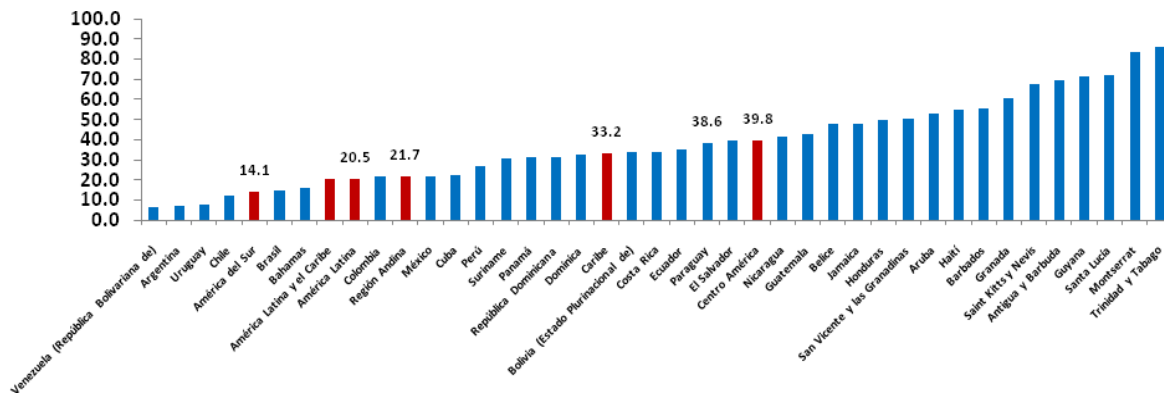
Las definiciones aplicadas incluyen criterios administrativos (i.e. se define como urbano la cabecera de alguna unidad político-administrativa, como el municipio, y lo rural se define como residuo); criterios demográficos (se define como urbanos los asentamiento humanos con más de un determinado número de habitantes —por ejemplo 1,000, 1,500, 2,000, 2,500— y lo rural es el

residuo); una combinación de criterios administrativos y funcionales (e.g. lo urbano se define a partir de una combinación entre la condición de centro político administrativo y la disponibilidad de alguna infraestructura básica, cuadrantes y algunos servicios públicos; lo rural es el residuo); criterios demográficos y funcionales (e.g. lo urbano se define a partir de un tamaño mínimo de población y la disponibilidad de algún tipo de infraestructura básico para la provisión de servicios públicos; lo rural se obtiene por residuo); y criterios demográficos y económicos (e.g. un mínimo de población y composición sectorial de la población económicamente activa).

Tales definiciones generalmente corresponden a una clasificación dicotómica urbano-rural, a partir de criterios que han cambiado poco a lo largo del tiempo y entre los cuales la única dimensión espacial que se considera es el lugar de residencia de la población (Cuadro 1). Se argumenta que los bajos niveles de la población de corte y el no contemplar criterios de densidad y de aislamiento implican que muchas poblaciones que viven en territorios esencialmente rurales (e.g. con población, dispersa) sean clasificadas como residentes urbanos (Chomitz et al., 2004). En ningún país se consideran explícitamente criterios de densidad de población o de distancia a centros poblados, los cuales a menudo están asociados con la distinción económica y geográfica entre lo urbano y lo rural.

Según las definiciones oficiales, en el 2010 dos de cada diez habitantes de ALC residían en zonas rurales (o más estrictamente, en asentamientos humanos rurales). El cono sur es la subregión más urbana y Centro América y el Caribe las subregiones más rurales, con alrededor de un 40% de la población residiendo en asentamientos humanos rurales (Gráfico 1).

GRÁFICO 1  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PROPORCIÓN DE POBLACIÓN RURAL  
(Porcentaje de la población total en 2010)



Fuente: CEPAL, Badesoc (consulta el 22 de agosto, 2010).

Sin embargo, los cuestionamientos sobre la medición de lo rural han motivado algunas mediciones alternativas, sobre todo en función de la necesidad de disponer de mejores criterios para la definición de políticas públicas.

Uno de tales ejercicios fue hecho por Chomitz et al., (2004), como insumo para el documento del Banco Mundial de 2005 sobre el desarrollo de América Latina (De Ferranti, et al. 2005).

Chomitz y sus coautores destacan que una de las razones por la que América Latina es una región mayoritariamente urbana es la clasificación de muchos asentamientos humanos como urbanos, por la única razón de disponer de acceso a servicios básicos, tales como clínicas de salud, escuelas y carreteras pavimentadas. Subrayan, también, que el criterio tradicional de 1.500 personas para separar entre asentamientos urbanos y rurales, en un contexto de continuidad urbano - rural, suele estar más próximo al polo rural y en muchos casos contiene asentamientos que se encuentran física y económicamente vinculados a actividades primarias. Eso generaría un sesgo antirural, con implicaciones sobre las decisiones de políticas públicas nacionales y de asistencia internacional. Utilizando criterios de densidad y distancia similares a los empleados por la OECD estos autores estimaron que (alrededor del año 2000) el tamaño de la población rural sería casi el doble de lo que se obtiene aplicando los criterios oficiales.

El Cuadro 2 presenta un ejercicio de comparación del tamaño de la población urbana y rural, bajo definiciones alternativas. Las primeras dos columnas presentan los porcentajes de población rural y urbano según las definiciones oficiales. Las siguientes tres columnas presentan un recuento en el que lo rural y lo urbano se define en función del tamaño de los asentamientos humanos; sin embargo, lo urbano se establece en función de asentamientos humanos de más de 20.000 habitantes y se define una categoría intermedia, correspondiente a los asentamientos humanos entre más de 2.000 y menos de 20.000 habitantes. Las últimas columnas se definen a partir de las estimaciones de Chomitz et al. (2004), que consideran la densidad de la población y la distancia al asentamiento humano de más de 100.000 habitantes más cercano. También se define una categoría intermedia, que captura los territorios que no son rurales dispersos (menos de 150 hab/km<sup>2</sup>) ni urbanos concentrados (más de 500 hab/km<sup>2</sup> y población en localidades a menos de 4 horas de una ciudad de más de 100 habitantes).

**CUADRO 2**  
**TAMAÑO DE LA POBLACIÓN URBANA Y RURAL, SEGÚN CRITERIOS ALTERNATIVOS DE**  
**CUANTIFICACIÓN, ALREDEDOR DE 2000**  
**(Porcentajes del total de la población)**

	Criterio oficial		Criterio oficial modificado			Chomitz et al (2004)		
	Rural	Urbano	Rural AH de menos de 2000 hab	Intermedio AH entre 2000 y 20000 hab	Urbano AH de más de 20000 hab	Rural disperso Territorios menos 150 hab km <sup>2</sup>	Intermedio Diferencia entre rural disperso y rural concentrado	Urbano concentrado Territorios con más 500 hab/km <sup>2</sup> y AH no remotos
Argentina	10	90	11	13	77	21	27	52
Bolivia (EP de)	38	62	37	8	54	31	49	20
Brasil	19	81	21	15	65	18	38	44
Chile	13	87	12	11	77	8	33	59
Colombia	24	76	25	10	65	11	36	53
Costa Rica	41	59	41	10	49	21	29	50
Cuba	24	76	24	21	55	1	49	50
Ecuador	39	61	39	7	54	7	35	58
El Salvador	37	63	39	17	44			
Guatemala	54	46	52	17	31	6	55	39
Haití	59	41	60	6	34		100	
Honduras	55	46	56	11	33	5	52	43
México	25	75	22	17	61	10	39	51
Nicaragua	44	56	45	14	41	17	43	40
Panamá	38	62	38	5	57	42	31	27
Paraguay	43	57	46	10	45	32	21	47
Perú	24	76	27	11	62	30	22	48
República Dominicana	36	64	36	11	53		100	
Uruguay	8	92	13	15	72	40	18	42
Venezuela (RB de)	10	91	10	15	74	8	37	55
ALC						15	37	48

Fuente: Elaboración propia a partir de datos CELADE y de Chomitz et al. (2004)

Varios elementos destacan cuando se comparan los datos oficiales con las mediciones a partir de criterios alternativos: a) en todos los países las definiciones oficiales sobreestiman el tamaño de la población urbana; b) el criterio de asentamientos de menos de 2.000 habitantes para definir lo rural resulta en estimaciones de lo rural similares que las definiciones oficiales en casi todos los países; c) el tamaño de la población en asentamientos humanos y territorios intermedios entre lo rural y urbano no es despreciable, sobre todo con el criterio de Chomitz y otros; y d) los menores porcentajes de población urbana también se presentan con ese criterio.

Además, hay diferencias entre países destacables, según el criterio. Por ejemplo, en algunos países el criterio de Chomitz y colegas resulta en un porcentaje de población urbana similar al criterio de asentamientos humanos de más de 20,000 habitantes; es el caso de Costa Rica (alrededor del 50%), Cuba (50-55%), Nicaragua (alrededor de 40%), Paraguay (alrededor de 46%). En todos estos países las definiciones oficiales combinan criterios: jerarquía político administrativa y equipamiento/servicios en Costa Rica y Paraguay y tamaño de población y equipamiento/servicios en Cuba y Nicaragua (ver el Cuadro 2).

También hay un grupo de países en que el criterio de Chomitz y coautores resulta en una población urbana considerablemente menor que la definición oficial. Se trata de Argentina (90 vs. 52%), Bolivia (62 vs. 20%); Brasil (81 vs. 44%), Chile (87 vs. 59%), Colombia (76 vs. 53%), México (75 vs. 51%), Panamá (62 vs. 27%), Perú (76 vs. 48%) y Uruguay (91 vs. 42%) y Venezuela (91 vs. 55%). De esos 10 países 7 utilizan un criterio único: tamaño de población en Argentina, Bolivia, México y Venezuela: y jerarquía político-administrativo en Brasil, Colombia y Uruguay). Con la excepción de Panamá (ver el Cuadro 2). El tamaño de la población en territorios intermedios es mayor que el de la población urbana en Bolivia (49 vs 20%).

Finalmente, en algunos países el criterio de Chomitz y otros subestima la población rural vis a vis los otros dos criterios. Esta situación se presenta en Chile, Cuba, Ecuador, Guatemala y Honduras. En todos los casos se trata de países relativamente pequeños o de características geográficas especiales (e.g. Cuba y Chile). En Honduras y Guatemala la aplicación de este criterio implica que el grupo mayor de población es el que vive en territorios intermedios.

Lo anterior indicaría que —respecto de los criterios alternativos propuestos— la utilización de un criterio único para separar lo rural-urbano tiende a sobreestimar lo urbano, mientras que la combinación de criterios tiende a resultados menos diferentes. Además, una medición que combina densidad y aislamiento —a partir de valores similares para todos los países— subestima la población rural en países pequeños.

En la Sección 6 se presentan algunos ejercicios adicionales de mediciones alternativas de lo rural-urbano, a partir de gradientes.

### **III. TRANSFORMACIONES EN LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA**

#### **A. Incremento en la importancia de la economía rural no agrícola**

Una de las transformaciones estructurales más significativas de las últimas dos décadas en el medio rural latinoamericano es la diversificación de la estructura productiva y su manifestación en el mercado de trabajo a través del crecimiento del empleo rural no agrícola.

El crecimiento del empleo no agrícola el medio rural ya había sido identificado a principios de los noventa por Klein (1992), quien demostró, a partir de información de la ronda de censos de población de 1980, que el empleo principal de un 24% de la población rural de América Latina no estaba en la agricultura y que esa diversificación de los empleos rurales hacia actividades no agrícolas era un fenómeno creciente. En esa línea de trabajo se insertan los trabajos desarrollados por Dirven (2004) y Kobrick y Dirven (2007) en la Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL, así como una serie de trabajos, talleres y seminarios sobre los temas del Empleo Rural no Agrícola (ERNA) y de los Ingresos Rurales No Agrícolas (IRNA), desarrollados con el auspicio de varios organismos internacionales. Varios de esos trabajos fueron publicados en un número especial de *World Development* (Reardon et al., 2001) y luego traducidos al español en CEPAL/BID/FAO/RIMISP (2004).

Los datos que se presentan en el Cuadro 3 indican que esa tendencia se mantuvo entre la ronda de censos de población de los noventa y la de los dos mil. La proporción de empleo rural en la agricultura se incrementó únicamente en Perú, se mantuvo igual en Ecuador y Argentina y se redujo en los otros 12, con las caídas más significativas en El Salvador (21,8 pp – puntos porcentuales), Costa Rica (20,5 pp), Chile (16,7 pp), Paraguay (12,8 pp), México (12,6 pp) y Bolivia (11,1 pp).

CUADRO 3  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (15 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO RURAL ENTRE  
ACTIVIDADES PRIMARIAS, SECUNDARIAS Y TERCEARIAS  
(Porcentaje de la población ocupada alrededor de 1990 y de 2000, datos censales)

	Alrededor de 1990				Alrededor de 2000			
	Actividades primarias	Actividades secundarias	Servicios públicos	Servicios privados	Actividades primarias	Actividades secundarias	Servicios públicos	Servicios privados
Argentina	56,4 (55,5)	11,8	21,1	10,8	54,6	12,2	19,8	13,4
Bolivia	85,8 (83,6)	6,0	4,7	3,4	74,3	10,9	7,3	7,5
Brasi	76,5	9,1	10,0	4,4	72,0	9,2	10,5	8,4
Chile	71,8 (69,0)	9,9	9,2	9,0	53,9	14,3	13,6	18,2
Colombia	81,5	6,2	6,0	6,3	75,5	6,4	12,3	5,7
Costa Rica	65,0	14,2	12,5	8,3	44,4	19,9	14,3	21,4
Ecuador	64,3	12,7	15,1	8,0	64,4	13,2	10,4	12,0
El Salvador	69,3	12,5	8,0	10,1	47,6	17,5	16,0	18,9
Guatemala	74,8	12,9	5,0	7,3	71,3	12,2	6,1	10,4
Mexico	70,8	14,8	8,6	5,8	58,1	19,1	12,9	9,9
Nicaragua	80,7	5,4	6,8	7,1	73,7	8,0	9,6	8,8
Panama	61,2	11,7	13,9	13,3	53,7	13,7	15,6	17,0
Paraguay	78,4	10,8	5,7	5,1	65,5	12,2	10,3	12,0
Peru	74,6	5,0	16,6	3,8	83,0	5,6	4,7	6,8
Venezuela	69,2	9,0	11,4	10,4	61,6	10,1	12,5	15,8

Fuente: UDA/DDPE a partir de datos procesados por CELADE.

Los mayores cambios se presentan en Costa Rica y El Salvador, en donde, según los datos de la ronda de censo de población del 2000, el empleo en la agricultura era ya menos del 50%. En ambos países se presenta el mayor incremento del empleo en actividades secundarias (5,7 pp en Costa Rica y 5 en El Salvador) y en servicios (14,9 pp en Costa Rica y 16,7 en El Salvador). Sin embargo, en Costa Rica casi todo el incremento de empleo en servicios se da en el sector privado, mientras que en El Salvador se da proporciones más similares entre servicios públicos y privados. Otros países con aumento del empleo en el sector secundario son Chile y México (alrededor de 4.3 pp). Y el empleo en servicios también es notable en Chile (13,6 pp) y en Paraguay (11,4 pp), con la mayor proporción del crecimiento en el sector privado en ambos países (Gráfico 2).

El Cuadro 4 presenta la misma información para la última década, a partir de encuestas de hogares. Los datos no se refieren a los mismos años en todos los países; sin embargo, con pocas excepciones, la tendencia es la misma que en la década anterior. Las reducciones más notables



del empleo agrícola se dan en Costa Rica y Chile (alrededor de 12 pp en ambos casos), seguidos de Brasil, México y República Dominicana (alrededor de 8 pp). En Costa Rica el empleo rural agrícola se reduce a alrededor del 25%, en México a 37%, en República Dominicana a 34% y en Chile se acerca al 50%. Las excepciones se presentan en los casos de Colombia, El Salvador, Nicaragua y Panamá, en donde el empleo agrícola aumenta.

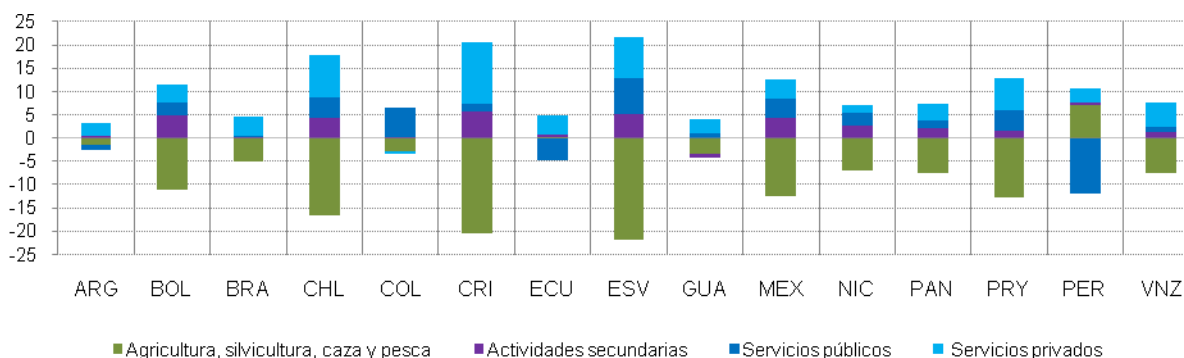
CUADRO 4  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (15 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO RURAL ENTRE  
ACTIVIDADES PRIMARIAS, SECUNDARIAS Y TERCEARIAS  
(Porcentaje de la población ocupada alrededor de 1990 y de 2000, datos de encuestas de hogares)

	Alrededor de 2000				Alrededor de 2008			
	Actividades primarias	Actividades secundarias	Servicios públicos	Servicios privados	Actividades primarias	Actividades secundarias	Servicios públicos	Servicios privados
Bolivia (99-07)	87,1 (85,7)	4,3	3,6	5,0	79,6 ()	7,7	5,2	7,5
Brasil	77,0	7,2	10,4	5,4	68,6	10,2	11,8	9,4
Chile	65,7	11,4	11,7	11,2	53,5	13,3	15,6	17,6
Colombia	61,3	9,7	11,9	17,2	67,3	8,8	8,3	15,6
Costa Rica	38,7	18,9	19,9	22,5	25,9	18,8	20,9	34,4
Ecuador	71,2	11,6	7,1	10,2	70,7	11,0	6,9	11,4
El Salvador	48,3	18,6	12,3	20,8	51,1	14,7	12,2	22,0
Guatemala	59,3	16,1	7,1	17,4	56,7	17,2	7,8	18,3
Honduras	64,2	14,0	7,4	14,4	59,4	15,6	8,2	16,7
México	46,0	21,9	16,5	15,7	37,7	22,4	21,7	18,2
Nicaragua	67,7 (67,0)	9,5	11,6	11,2	70,4	9,0	9,5	11,1
Panamá	43,6	14,2	19,5	22,7	50,6	15,5	15,4	18,6
Paraguay	64,7	9,0	13,8	12,4	63,6	9,8	16,0	10,6
Perú	75,1	7,7	4,7	12,5	41,8	15,7	17,5	25,0
República Dominicana	41,8	15,7	17,5	25,0	35,0	14,4	19,9	30,6

Fuente: UDA/DDPE a partir del procesamiento de encuestas de hogares.

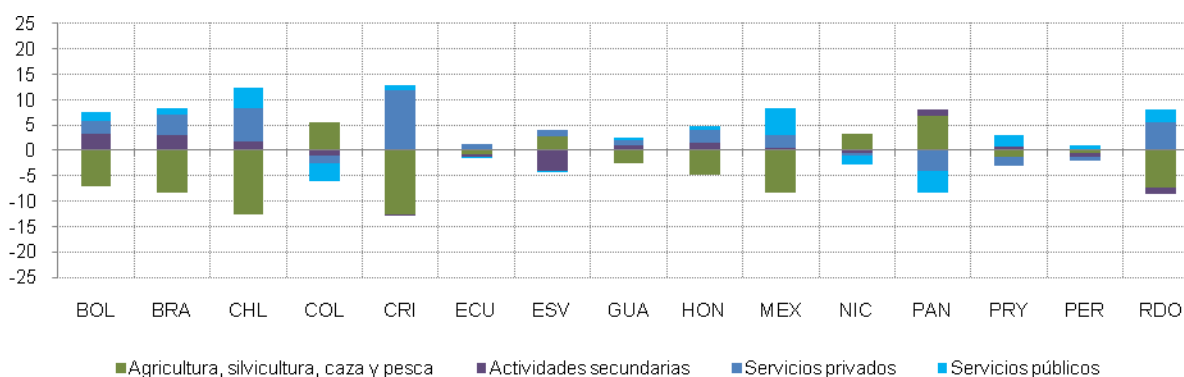
La distribución relativa del empleo rural entre actividades secundarias y de servicios es más heterogénea, aunque se pueden identificar algunos casos notables. Por ejemplo, en cuanto a la proporción de empleo en el sector servicios destaca el significativo incremento en servicios privados que se da en Costa Rica (casi 12 pp), y en menor medida en Chile (6,5 pp), República Dominicana (5,5 pp) y Brasil (4,1 pp). Y en cuanto al sector secundario, también hay incrementos, aunque en menor cuantía, en Bolivia, Brasil y Chile (Gráfico 2).

GRÁFICO 2  
AMÉRICA LATINA: EMPLEO RURAL AGRÍCOLA Y NO AGRÍCOLA  
(A: cambio en la distribución relativa entre alrededor de 1990 y alrededor de 2000, datos censales)



Fuente: UDA/DDPE a partir de datos procesados por CELADE.

(B: cambio en la distribución relativa entre alrededor de 2000 y alrededor de 2008, encuestas de hogares)



Fuente: UDA/CEPAL, a partir de tabulaciones especiales de las Encuestas Nacionales de Hogares procesadas por la División Estadística de la CEPAL.

¿Qué se puede decir a partir de estos datos sobre transformaciones en la estructura productiva en el medio rural? Un primer elemento a destacar es un hecho estilizado en desarrollo económico, que se refiere a la pérdida de importancia relativa de la agricultura (y por consiguiente del empleo en la agricultura) conforme los países se desarrollan. Ello explicaría las tendencias que ya habían sido identificadas a principios de los noventa.

En el caso de América Latina, además, como parte de los procesos de ajuste estructural llevados a cabo durante los años noventa muchos países de la región replantearon sus estrategias de desarrollo agropecuario, buscando una mayor apertura comercial y la especialización en rubros no tradicionales para la exportación de mayor valor agregado. Entre los países que han impulsado este tipo de transformaciones con mayor fuerza se encuentran Costa Rica, Chile y México. En los tres países el tipo de actividades agrícolas que se han desarrollado al amparo de tales políticas

(e.g. fruticultura de contra-estación con el hemisferio norte en Chile; frutas tropicales, plantas ornamentales en Costa Rica; hortalizas y vegetales en México) tienen un componente de producción primaria importante, pero también generan empleo en actividades que se clasifican en los sectores secundario (e.g. procesamiento, embalaje, transporte) y terciario.

Pese a partir de provenir de fuentes diferentes, los datos indican que Chile y Costa Rica se presentan los mayores incrementos en la proporción de empleo en actividades de secundarias y en servicios privados. En Costa Rica también es conocido el desarrollo que ha tenido el turismo, que en ese país tienen una base eminentemente rural (e.g. ecoturismo, agroturismo, sol y playa). El tipo de empleo que generan dichas actividades se crea sobre todo en servicios privados (e.g. arriendo de automóviles, servicios financieros, servicios de alojamiento y alimentación); y ese es el sector en el cual el empleo rural ha crecido en mayor proporción (desde un 8% según el Censo de Población de 1990 hasta 34,4% según la Encuesta de Hogares de 2009).

En el caso de México, el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá tuvo implicaciones importantes para la agricultura, pues privilegió explícitamente el desarrollo de la agricultura no tradicional para la exportación a los Estados Unidos, en desmedro de la producción de granos básicos. En este país también se presenta una caída importante del empleo rural en la agricultura (desde un 70% alrededor de 1990, hasta 37% en 2008), mientras que se ha incrementado la proporción de empleo en actividades secundarias (de 14,8% a 22,4%) y de servicios, tanto los públicos (de 8,6% a 21,7%) como los privados (de 5,8% a 18,2%).

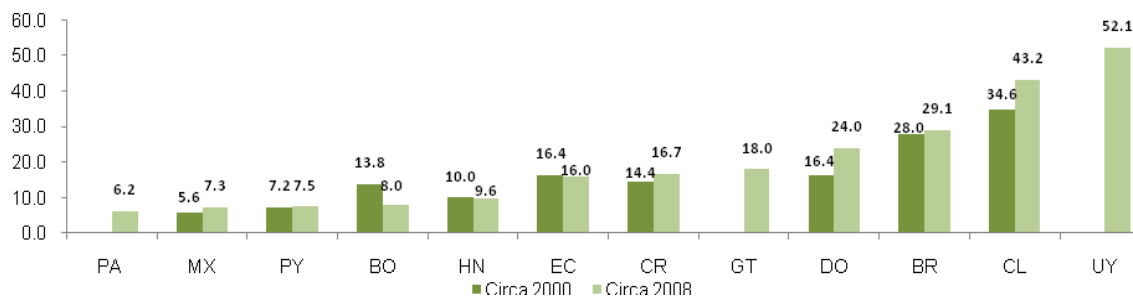
Hay también algunos casos en donde se puede identificar el impacto de transformaciones, pero que son más el resultado de conflictos internos. Por ejemplo, en Colombia el proceso de recuperación de territorios que estaban en manos de la guerrilla puede explicar la recuperación del empleo agrícola que se observa durante la última década. El empleo agrícola también se incrementa en Nicaragua (entre 2001 y 2005) y en El Salvador (entre 2000 y 2009), países en los que durante la última década se han desarrollado políticas para incrementar la producción agropecuaria, recuperando la producción en zonas y sectores que habían sido afectados por los conflictos armados de los años ochenta y que no fueron reactivados durante los años noventa.

## **B. Se ha incrementado el empleo agrícola de los residentes urbanos**

Una segunda transformación importante, sobre todo en países del cono sur, es el incremento en la proporción de empleados agrícolas que tienen residencia urbana (Rodríguez y Meneses, 2010). Esto sería el resultado del crecimiento de la población urbana y la mayor integración funcional entre lo urbano y lo rural. Esa proporción se ha incrementado en seis de los nueve países para los que se dispone de información comparable entre principios y finales de la década anterior (Brasil, Chile, República Dominicana, Costa Rica, México y Panamá), con el aumento más importante en Chile y la República Dominicana (Gráfico 3). Dicho porcentaje ya era alto alrededor del 2000 en Brasil y Chile.

Alrededor del 2008 tales porcentajes superaban el 40% en Uruguay (52%) y Chile (43%); y se ubicaban entre 20% y 40% en Brasil (29%) y la República Dominicana (24%) y entre 10% y 20% en Costa Rica (17%), Ecuador (17%) y Guatemala (18%). y (Figura ). Sin embargo, también es importante destacar que en muchos países un porcentaje no menor del empleo “agrícola” de residentes urbanos se da en el subsector pesca, como es el caso en Chile (14,3%), Ecuador (13,3%) y Panamá (15,7%) (Rodríguez y Meneses, 2011).

GRÁFICO 3  
AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): PROPORCIÓN DE EMPLEADOS AGRÍCOLAS CON RESIDENCIA URBANA CIRCA 2000 Y CIRCA 2008 (porcentajes)



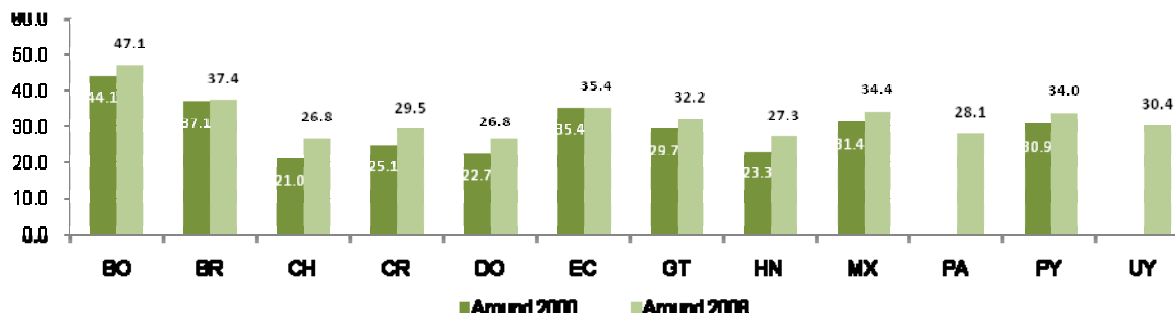
Fuente: UDA/CEPAL, a partir de tabulaciones especiales de las Encuestas Nacionales de Hogares procesadas por la División Estadística de la CEPAL.

a/ Los valores encima de las barras corresponden al dato cercano a 2008.

### C. Se ha incrementado en empleo de las mujeres rurales

La participación de las mujeres en el mercado de trabajo rural se ha incrementado en todos los países (Gráfico 4), pero continúa siendo baja: es inferior al 30% en Chile (26,8%), la República Dominicana (26,8%), Honduras (27,3%), Panamá (28,1%) y Costa Rica (29,5%); y es superior al 40% únicamente en Bolivia (47,1%). En la mayoría de países las mujeres rurales están empleadas en mayor proporción en actividades no agrícolas, con participaciones que superan el 70% en Panamá (71,5%), Honduras (78,5%), México (79,7%), Costa Rica (89,5%) y la República Dominicana (93,4%). El empleo de las mujeres rurales es mayoritario en la agricultura en Brasil (62,8%), Ecuador (64,5%) y Bolivia (80,7%) (Rodríguez y Meneses, 2010).

GRÁFICO 4  
EMPLEO DE LAS MUJERES RURALES  
(Porcentaje del total de empleados rurales)



Fuente: UDA/CEPAL, a partir de tabulaciones especiales de las Encuestas Nacionales de Hogares procesadas por la División Estadística de la CEPAL.

## IV. TRANSFORMACIONES EN LA ESTRUCTURA DEMOGRÁFICA

### A. Cambios en la estructura de la población por edades

En todos los países de la región la estructura de la población rural ha cambiado, con la caída en la proporción de la población menor de 15 años y el incremento en la población de 65 años y más como los cambios más significativos. En países como Brasil, Chile, México, República Dominicana, Uruguay y Venezuela la proporción de población mayor de 65 años prácticamente se ha duplicado durante las últimas tres décadas (Cuadro 5).

Sin embargo, los ritmos de la transición demográfica son bastante diferentes entre países, lo mismo que los puntos de partida. En 1970 únicamente la proporción de población sobre 65 años era mayor al 5% de la población rural únicamente en Uruguay y son los únicos países que había superado el 10% en 2010. Por el contrario, en El Salvador, Guatemala, Honduras, y Nicaragua —todos los países del norte de Centro América— dicha proporción se mantenía por debajo del 5%.

La proporción de población menor de 15 años en el 2010 era de alrededor del 22% en Chile y Uruguay; sin embargo, en Uruguay ya era baja Uruguay en 1970, menos del 30%, mientras que en Chile experimenta una caída sustancial, que se acentúa durante la última década. De los demás países, sólo en Costa Rica dicha proporción era inferior al 30% en 2010.

En 1970 únicamente en algunos países sudamericanos (Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay) la mayor proporción de población estaba en el grupo de edad entre 15 y 64 años (grupo que podría denominarse como los económicamente activos potenciales). Por el contrario, en todos los países centroamericanos, más México, Colombia, República Dominicana y Paraguay el grupo mayoritario de población seguía siendo el de los menores de 15 años. La transición al grupo de 15-64 como el de mayor proporción de población rural se completa en 2000 y en los últimos países en donde esto se da son Honduras y Nicaragua. En 2010 este grupo había superado el 60% en Brasil (60,8%), Chile (66,8%), Colombia (61,9%), Costa Rica (65,1%) y Uruguay (66,4%).

Los datos permiten identificar dos grandes situaciones extremas. Por un lado Chile y Uruguay, con los cambios más significativos en la proporción de población mayor de 65 años y en la población menor de 15 años. Costa Rica se acerca a Chile en cuanto a cambios en las proporciones de población menor de 15 años y de 15-64 años; y Colombia se acerca a Costa Rica y Chile en cuanto al cambio en este último grupo de edad. Por lo tanto, podemos identificar un primer grupo integrado por Uruguay, Chile, Costa Rica y Colombia que comparten como elemento común el haber alcanzado una transición demográfica mayor.

En el extremo opuesto a Uruguay y Chile están Guatemala y Honduras, con los menores cambios en los grupos de edad extremos, así como El Salvador y Nicaragua, con un cambio menores en el grupo de los mayores de 65 años. Este es el grupo en el que la transición demográfica ha sido más lenta.

El resto de países se encuentran en una situación intermedia. Entre 1970 y 2010 pasan de una proporción de mayor de 40% a entre 30-40% en el grupo de edad de menos de 15 años; de menos de 50% a entre 50-60% en el grupo de 15-64 años y de 3-5% a 5-10% en el grupo de mayores de 65 años. Ese es el caso de Bolivia, Brasil, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.

**CUADRO 5**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACION RURAL**  
**POR GRUPOS DE EDAD**  
**(Porcentajes)**

Países	Grupos de edad	1970	1980	1990	2000	2010
Bolivia	0-14	44.8	44.3	43.6	42.6	38.9
	15-64	51.5	51.5	51.7	52.0	55.1
	65 y más	3.7	4.2	4.7	5.4	6.0
Brasil	0-14	46.2	42.9	40.7	35.4	32.7
	15-64	50.6	52.7	54.5	59.2	60.8
	65 y más	3.3	4.4	4.8	5.3	6.5
Chile	0-14	43.5	36.4	31.7	28.5	22.7
	15-64	51.3	57.6	61.6	63.2	66.8
	65 y más	5.2	6.0	6.7	8.3	10.5
Colombia	0-14	49.1	45.1	41.1	37.6	32.4
	15-64	47.6	51.1	54.6	57.7	61.9
	65 y más	3.3	3.8	4.2	4.7	5.7
Costa Rica	0-14	48.6	41.0	39.0	35.3	29.4
	15-64	47.5	55.0	56.7	60.1	65.1
	65 y más	3.9	4.1	4.2	4.6	5.5
Ecuador	0-14	45.9	46.0	42.7	38.5	34.3
	15-64	49.8	49.7	52.7	56.1	58.8
	65 y más	4.3	4.3	4.6	5.4	6.9
El Salvador	0-15	49.7	48.8	45.3	40.4	37.0
	15-65	47.9	48.4	51.0	55.2	58.1
	65 y más	2.4	2.8	3.7	4.4	4.9
Guatemala	0-14	46.5	47.4	47.9	48.5	47.5
	15-64	51.0	50.0	49.2	48.2	49.2
	65 y más	2.5	2.6	2.9	3.3	3.3
Honduras	0-14	49.5	49.5	48.8	46.3	41.0
	15-64	47.5	47.4	47.9	49.8	54.7
	65 y más	3.0	3.1	3.3	3.9	4.3
México	0-14	48.9	48.6	43.2	38.3	32.8
	15-64	47.4	47.5	52.2	56.0	59.7
	65 y más	3.7	3.9	4.6	5.8	7.4
Nicaragua	0-14	49.8	50.2	49.6	44.7	38.3
	15-64	48.1	47.5	47.5	52.1	57.8
	65 y más	2.1	2.3	2.9	3.2	3.9
Panamá	0-14	48.1	44.8	39.7	37.5	35.0
	15-64	47.9	51.0	55.5	56.8	58.1
	65 y más	4.0	4.3	4.7	5.7	6.9

Paraguay	0-14	49.7	46.9	45.9	42.5	38.1
	15-64	47.1	49.7	50.3	53.3	56.9
	65 y más	3.1	3.4	3.7	4.2	5.0
Perú	0-14	46.8	46.4	45.1	42.6	36.0
	15-64	49.4	49.6	50.8	52.9	58.9
	65 y más	3.8	4.0	4.1	4.6	5.1
R Dominicana	0-14	49.8	44.5	39.8	36.7	34.3
	15-64	47.5	52.5	56.2	58.0	59.3
	65 y más	2.7	3.0	4.0	5.3	6.4
Uruguay	0-14	29.3	27.6	25.6	24.3	22.3
	15-64	63.9	64.4	65.3	64.8	66.4
	65 y más	6.7	8.0	9.1	10.9	11.3
Venezuela	0-14	49.8	46.7	43.6	39.7	35.9
	15-64	46.9	49.5	52.3	55.3	57.7
	65 y más	3.4	3.8	4.2	5.0	6.4

Fuente: CELADE

## **B. Los índices de masculinidad son mayores en el medio rural y con pocas excepciones se han reducido o mantenido en niveles similares**

Una característica de la demografía de las zonas rurales en la mayoría de países de la región es que los índices de masculinidad son mayores que en las zonas urbanas.

Los valores más elevados se presentan Venezuela (146,1) y en Uruguay (130,0), seguidos de Colombia (115,1), Argentina (114,8) y Paraguay (114,2), Brasil (112,0). Cuatro de esos países son sudamericanos (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y comparten también la particularidad de tener una economía rural con predominancia de actividades agrícolas, lo cual implicaría menores oportunidades de empleo para las mujeres y por lo tanto la migración de estas a los centros urbanos. Sin embargo, es de destacar que en cuatro de los seis países (Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay) los índices de masculinidad han sido históricamente elevados y no han cambiado sustancialmente desde la ronda de censos de los setenta. De hecho, en Uruguay más bien han disminuido respecto de los niveles de los niveles de 1990. Sólo en Paraguay y Venezuela los índices se han elevado de manera consistente desde 1970, aunque a un ritmo mucho mayor en Venezuela, sobre todo durante la última década.

Entre 1970 y 2010 los índices de masculinidad también se incrementaron de forma sostenida en Bolivia, y se mantuvieron sin cambios significativos en Ecuador (alrededor de 105), Honduras (alrededor de 106), Panamá (alrededor de 112), Perú (alrededor de 103) y República Dominicana (alrededor de 110).

En los demás países la tendencia general ha sido a la reducción, con algunas diferencias. En Guatemala se reduce de manera sostenida desde 1970; en Chile se incrementa entre 1970 y 1990, pero se reduce a partir de entonces; en Costa Rica y México se reduce de manera sostenida desde 1980; y en El Salvador y Nicaragua se mantiene estable desde 1990. Y en Chile, Guatemala y México llega a ser inferior a 100 en el 2010.

Chile y Uruguay, que presentan una transición demográfica muy similar son casos extremos en lo que dice a índices de masculinidad rural. En el 2010 Chile presenta el menor índice rural entre todos los países analizados (Cuadro 6) y es el único con un valor menor que en las zonas urbanas. Por el contrario, Uruguay presenta en el segundo mayor índice de masculinidad rural y el menor índice de masculinidad urbano.

En lo anterior se pueden identificar cuatro tipos de situaciones: a) países en los cuales los índices de masculinidad han sido históricamente elevados (Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay) y no han cambiado sustancialmente durante la últimas décadas; b) países en los que se presentó un aumento sostenido (Bolivia, Paraguay y Venezuela); c) países sin cambios significativos (Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana), sobre todo desde 1990; y d) países en los cuales la tendencia general fue a la reducción (Chile, Costa Rica, Guatemala, México). En general hay pocos elementos comunes en cada grupo de países. Lo más destacable es que con pocas excepciones (Bolivia, Venezuela y Paraguay) durante las últimas décadas se han mantenido relativamente constantes o se han reducido.

CUADRO 6  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICES DE MASCULINIDAD  
POR ZONAS URBANAS Y RURALES, 1970-2010  
(Número de hombres por cada 100 mujeres)

País		1970	1980	1990	2000	2010
Argentina	Total	100.6	97.4	96,5	96,1	100.6
	Urbano	96.4	94.0	93.8	94.2	94.8
	Rural	119.2	115.4	114.4	113.3	114.8
Bolivia	Total	97.3	97.3	98.2	99.1	99.6
	Urbano	94.5	94.2	94.9	94.9	94.8
	Rural	98.9	99.9	102.4	106.2	109.8
Brasil	Total	99.7	99.6	98.8	97.9	97.3
	Urbano	95.7	96.7	95.9	95.3	94.9
	Rural	104.3	105.7	107.8	110.0	112.0
Chile	Total	97.5	97.4	97.7	98.0	98.0
	Urbano	91.9	92.6	93.9	97.0	98.3
	Rural	114.2	117.5	118.2	104.1	95.8
Colombia	Total	98.9	99.0	98.4	97.3	96.8
	Urbano	90.5	91.6	92.3	92.2	92.3
	Rural	111.5	113.7	113.7	113.9	115.1
Costa Rica	Total	103.1	104.0	103.6	103.5	103.3
	Urbano	92.7	95.5	97.6	99.8	101.5
	Rural	110.3	110.8	109.9	109.0	106.9
Ecuador	Total	100.8	101.2	101.1	100.9	100.4
	Urbano	93.7	95.4	96.6	97.8	98.4
	Rural	105.8	106.5	106.9	105.7	104.2
El Salvador	Total	101.2	99.6	95.9	96.4	97.0
	Urbano	92.0	92.1	89.9	91.7	93.4



	Rural	107.6	106.0	102.2	102.5	102.7
Guatemala	Total	102.5	102.3	101.7	96.5	95.1
	Urbano	93.9	94.9	95.4	93.1	93.7
	Rural	107.5	106.1	105.1	99.2	97.0
Honduras	Total	101.0	100.9	100.5	99.8	99.5
	Urbano	92.2	92.3	91.9	92.1	92.7
	Rural	104.8	105.9	106.9	106.7	106.9
México	Total	99.6	99.5	98.3	97.5	95.9
	Urbano	96.3	96.7	96.4	96.3	95.0
	Rural	104.6	105.2	103.0	101.1	99.2
Nicaragua	Total	100.0	100.5	99.9	99.9	99.0
	Urbano	89.7	91.7	93.9	95.0	94.8
	Rural	109.9	110.2	106.9	106.3	105.1
Panamá	Total	104.3	103.4	102.5	102.0	101.5
	Urbano	94.9	93.9	94.3	96.4	97.7
	Rural	113.6	113.6	113.1	111.9	110.5
Paraguay	Total	99.6	101.8	102.2	102.5	102.2
	Urbano	91.0	94.1	94.3	94.8	95.3
	Rural	104.9	107.5	110.3	112.8	114.2
Perú	Total	101.6	101.4	101.2	100.7	100.3
	Urbano	101.1	100.4	100.2	100.0	99.3
	Rural	102.3	103.2	103.4	102.6	103.3
R Dominicana	Total	103.0	102.6	102.1	101.2	100.4
	Urbano	92.6	92.4	95.4	95.9	95.8
	Rural	110.5	109.2	109.5	110.4	111.3
Uruguay	Total	98.9	96.3	94.3	94.0	93.6
	Urbano	92.4	90.8	90.2	91.1	91.1
	Rural	135.0	135.1	135.4	131.5	130.0
Venezuela	Total	102.6	102.5	101.8	101.2	100.6
	Urbano	98.5	99.5	98.9	99.1	98.1
	Rural	113.7	114.6	118.6	125.2	146.1

Fuente: CELADE

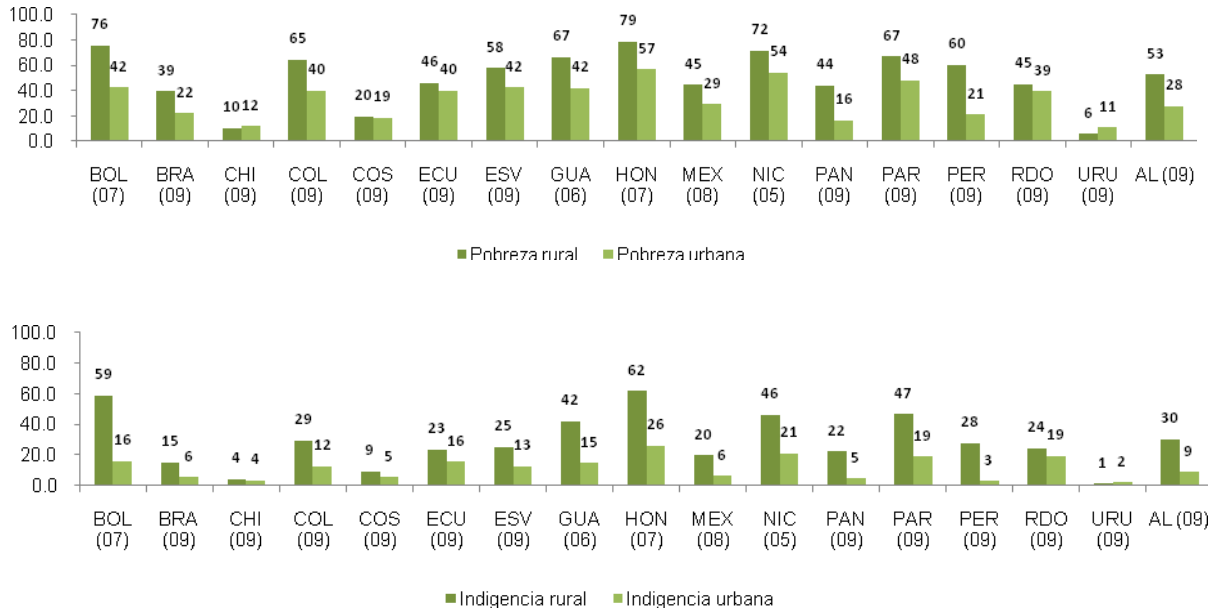
## V. PESE A LAS MEJORAS, PERSISTEN REZAGOS EN CALIDAD DE VIDA

### A. Se mantienen las brechas en la incidencia de la pobreza y de la indigencia

En todos los países para los que se dispone de información a pobreza y la indigencia rural se redujeron, entre finales de los noventa y antes del inicio de la crisis de 2008-2009, siguiendo la misma tendencia que los promedios nacionales (CEPAL-FAO-IICA, 2011). Sin embargo, hacia finales de la década anterior la incidencia de ambos flagelos seguía siendo bastante mayor entre la población rural que entre la urbana. Las únicas excepciones son Chile y Uruguay, en donde la

pobreza rural era menor que la urbana; y Costa Rica, en donde no hay diferencia significativa entre ambas (Gráfico 5).

GRÁFICO 5  
AMÉRICA LATINA: INCIDENCIA DE LA POBREZA E INDIGENCIA URBANO Y RURAL,  
ALREDEDOR DE 2008  
(porcentajes de la población urbana y rural)



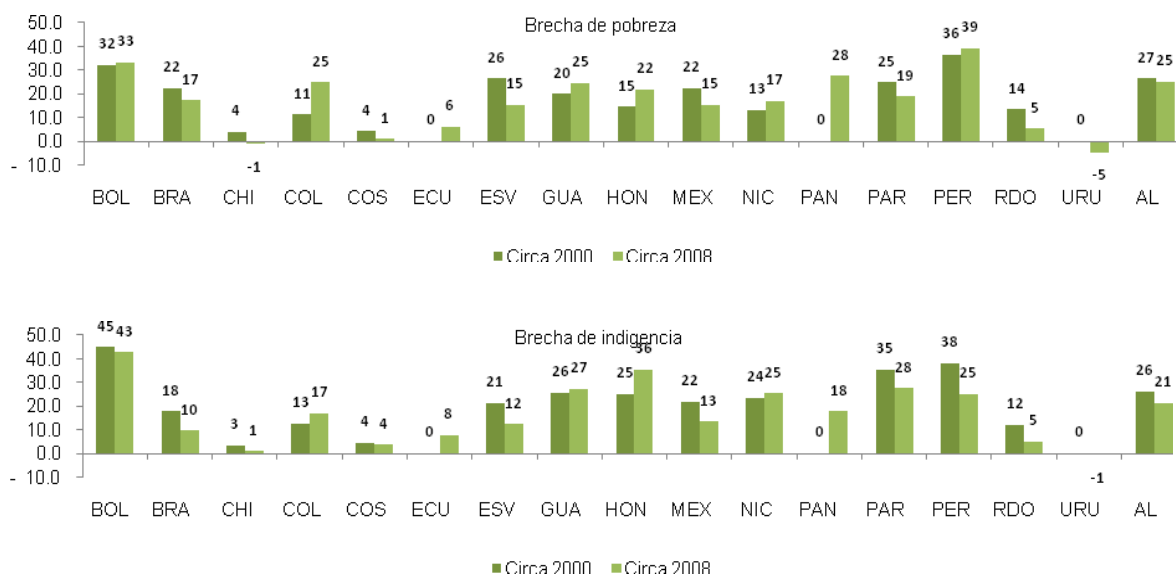
Fuente: CEPAL, Panorama Social 2010.

Además, pese al progreso en la reducción de la pobreza durante la última década, las brechas urbano – rural no se han reducido; más bien, en algunos países se han incrementado, como sucede en Colombia y Honduras, tanto en pobreza como en indigencia y en Bolivia y Perú en pobreza.

Las brechas más amplias se presentan en Bolivia, más de 30 puntos porcentuales en pobreza y más de 40 en indigencia; y aunque en menor medida, también son elevadas en Honduras, Perú y Nicaragua<sup>1</sup>. Las menores diferencias se presentan en Chile y en Costa Rica y se han mantenido así desde principios de la década anterior.

<sup>1</sup> Sin embargo, los datos de Nicaragua no son estrictamente comparables, pues el período es diferente (2001 y 2005).

GRÁFICO 6  
AMÉRICA LATINA: BRECHAS RURAL – URBANO EN LA INCIDENCIA DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA, ALREDEDOR DE 2000 Y 2008 (puntos porcentuales)



Fuente: Elaboración propia, a partir de CEPAL, Panorama Social 2010.

Echeverri y Sotomayor (2010) destacan que un rasgo común de los casos de éxito en la reducción de la pobreza rural es que se trata de economías dinámicas, “que cuentan con un dispositivo macroeconómico coherente, articulado a una política sectorial (y en algunos casos, multisectorial y territorial) que funciona en forma relativamente ordenada y coherente, y pasa por un proceso sucesivo de perfeccionamiento. Es el caso de la estrategia de desarrollo agrícola “verde” y agroexportador de Costa Rica, el agribusiness exportador combinado con programas específicos hacia la agricultura familiar de México o Brasil,<sup>2</sup> o las estrategias de agriculturas pequeñas y orientadas a la exportación, con múltiples instrumentos públicos de apoyo, como es el caso de Chile, combinados con importantes programas de transferencias focalizadas<sup>2</sup>. En todas ellas se combina un mix de factores: una agricultura que opera como elemento de tracción y que ayuda en forma efectiva a reducir la pobreza, junto a otras actividades económicas y sociales (salud, educación) que permiten el autoempleo (turismo, artesanía, servicios, otros), que se suman al efecto que tienen las migraciones, las remesas, el empleo rural (agrícola y no agrícola) y las transferencias sociales en la reducción de la pobreza rural”.

<sup>2</sup> También son de interés las experiencias análogas de reducción de la pobreza rural en China, India y Ghana, explicadas por reformas institucionales que han generado un mejor clima de inversión. Véase: Banco Mundial. Agricultura para el Desarrollo. Informe Sobre el Desarrollo Mundial 2008.

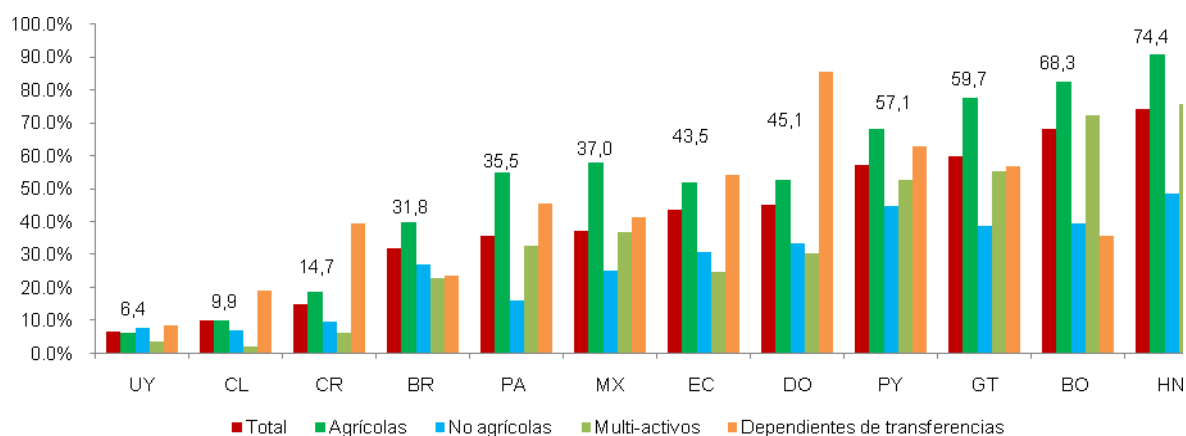
CEPAL (2009) destaca que el progreso en alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio relativas a pobreza ha sido más lento en las áreas rurales y apunta tres factores relevantes sobre la pobreza rural: a) los países con progreso lento en las áreas rurales también muestran bajo progreso a nivel nacional; b) los países con mayor progreso en reducir la pobreza extrema nacional han priorizado el avance en las áreas rurales; y c) los países que han alcanzado la meta o está cerca de alcanzarla muestran avances similares en áreas urbanas y rurales.

### B. La incidencia de la pobreza es mayor entre los hogares agrícolas

En un análisis complementario de CEPAL-FAO-IICA (2010) Rodríguez y Meneses (2010) clasifican los hogares en cuatro categorías: a) hogares agrícolas, aquellos cuyos miembros ocupados perciben el 100% de sus ingresos laborales de la agricultura; b) hogares no agrícolas, aquellos cuyos miembros ocupados perciben el 100% de sus ingresos laborales de actividades no agrícolas; c) hogares multi-activos, aquellos cuyos miembros ocupados perciben ingresos laborales de actividades agrícolas y no agrícolas; y d) hogares dependientes de transferencias, todos sus ingresos provienen de transferencias (i.e. no reciben ingresos laborales).

Los países estudiados se pueden agrupar en tres grandes categorías, dependiendo de las tasas de pobreza rural entre el total de los hogares rurales (Gráfico 7): a) menos de 20%, en Uruguay (6,4%), Chile (9,9%) y Costa Rica (14,7%); b) entre 20% y 50%, en Brasil (31,8%), Panamá (35,5%), México (37,0%), República Dominicana (45,1%) y Ecuador (43,5%); y c) más de 50%, en Paraguay (57,1%), Guatemala (59,7%), Bolivia (68,3%) y Honduras (74,4%).

GRÁFICO 7  
INCIDENCIA DE LA POBREZA ENTRE HOGARES RURALES, SEGÚN TIPOLOGÍAS  
(porcentajes del total de hogares en cada grupo)



Fuente: UDA/CEPAL, a partir de tabulaciones especiales de las Encuestas Nacionales de Hogares procesadas por la División Estadística de la CEPAL.

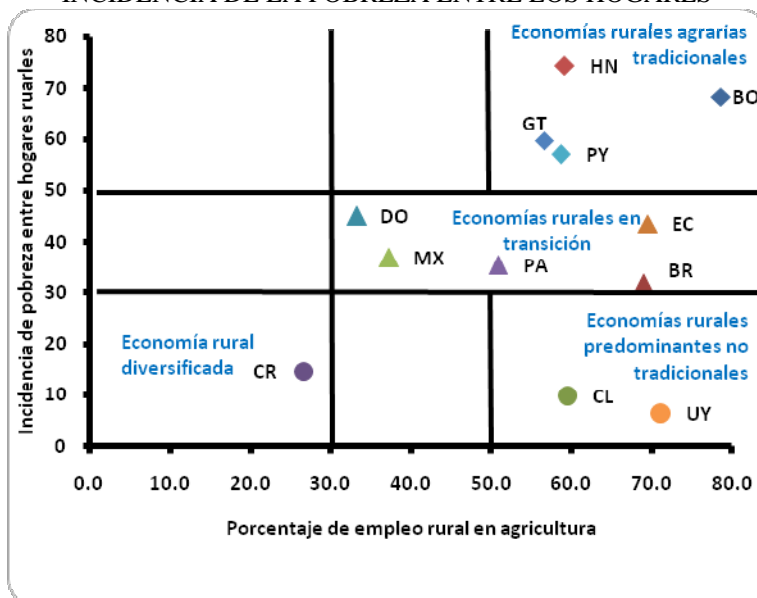
Nota: los números encima de las barras corresponden a la incidencia de la pobreza entre el total de hogares rurales.

Considerando los porcentajes de empleo rural en la agricultura y las tasas de pobreza entre el total de los hogares rurales se pueden identificar cuatro sub-grupos de economías rurales. El primer sub-grupo se incluye países en donde más del 50% de la población rural está empleada en la agricultura y más del 50% de los hogares rurales son pobres; este grupo podría caracterizarse como de economías rurales agrarias tradicionales. El segundo sub-grupo incluye a Chile y

Uruguay, en los cuales más del 50% de la fuerza de trabajo rural está empleada en la agricultura y menos del 20% de los hogares rurales son pobres; son países con economías rurales con predominancia agrícola y baja pobreza; o como países con predominancia de economía rural de agricultura no tradicional. La tercera categoría incluye únicamente a Costa Rica; la principal diferencia con Chile y Uruguay está en el menor porcentaje de empleo rural en la agricultura, menos del 30% y podría denominarse como de economía rural diversificada. Finalmente, el cuarto grupo incluye países con niveles de pobreza rural intermedios (entre 20% y 50%) y un alto grado de variación en el porcentaje de empleo rural en la agricultura; son países que podrían caracterizarse como de economías rurales en transición.

En los países con baja incidencia de pobreza entre los hogares rurales se identifican algunas diferencias importantes. Así, aunque en Uruguay la pobreza no difiere significativamente entre grupos de hogares, su nivel más elevado se presenta entre los hogares agrícolas, mientras que en Costa Rica y Chile las tasas más altas corresponden a los hogares dependientes de transferencias (39,3% y 19%, respectivamente). Y en los tres casos la menor incidencia de pobreza se encuentra entre los hogares multi-activos.

GRÁFICO 8  
TIPOLOGÍAS DE ECONOMÍAS RURALES, BASADAS EN LOS PORCENTAJES DE EMPLEO EN LA AGRICULTURA Y LA INCIDENCIA DE LA POBREZA ENTRE LOS HOGARES



Fuente: Rodríguez y Meneses (2010).

El grupo de países con economías rurales en transición es el más heterogéneo. Las mayores tasas de pobreza se presentan entre los hogares agrícolas en Brasil (39,6%), Panamá (55,1%) y México (58,0%) y entre los hogares dependientes de transferencias en Ecuador (54,2%) y República Dominicana (85,4%). Las tasas más bajas ocurren entre los hogares multi-activos en Brasil (22,9%), Ecuador (24,7%) y República Dominicana (30,3%) y entre los hogares no agrícolas en Panamá (16,1%) y México (25,2%).

El grupo más heterogéneo es el de los países con economías rurales agrarias tradicionales. Los cuatro países comparten el tener una alta proporción de hogares agrícolas (sobre el 40%) y altas tasas de pobreza en ese grupo de hogares (cercasas o superiores al 70%); y en tres de esos países (Paraguay, Guatemala y Honduras) la menor incidencia de pobreza se presenta entre los hogares no agrícolas (tasas cercanas o mayores a 40%).

En general, en los países con mayor incidencia de pobreza rural esta tiende a ser mayor entre los hogares cuyos ingresos laborales son enteramente de origen agrícolas; y a ser menor entre los hogares no agrícolas. Por el contrario, en los países con menor incidencia de pobreza rural esta tiende a ser mayor entre los hogares que dependen enteramente de ingresos de transferencias; y a ser menor en los hogares que combinan ingresos laborales agrícolas y no agrícolas.

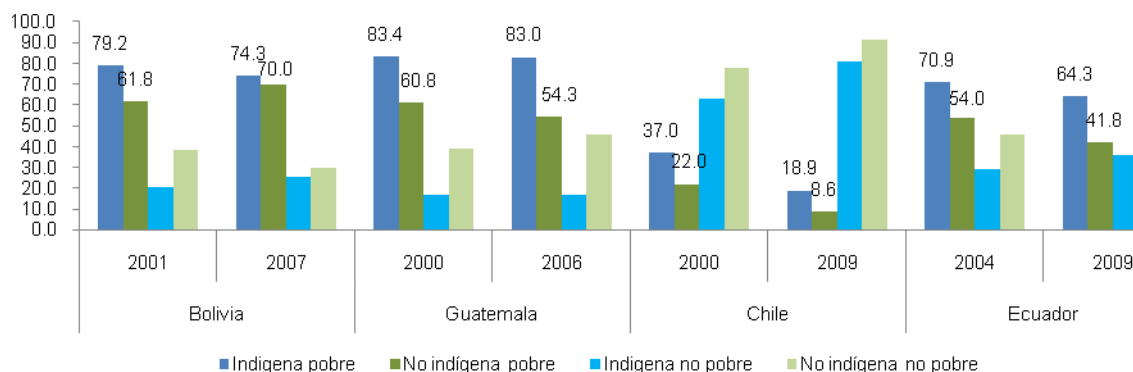
### **C. La incidencia de la pobreza es mayor entre la población indígena**

Un análisis con encuestas de hogares de cuatro países permite confirmar que la incidencia de la pobreza es mayor entre la población rural indígena. Las diferencias son mayores en Guatemala y Ecuador y en ambos países se han incrementado. En Guatemala el incremento en la brecha (de 22,7 a 28,7 puntos entre 2000 y 2006) se da por una reducción de la pobreza entre la población rural no indígena; la pobreza entre la población indígena se mantuvo en alrededor del 83%. En Ecuador la pobreza se reduce en ambos grupos, pero la brecha se incrementa (de 16,9 a 22,5 puntos porcentuales, entre 2004 y 2009), pues la pobreza cae más entre la población no indígena.

Bolivia, junto con Guatemala, presenta las mayores niveles de pobreza entre la población rural indígena. En este país la brecha con la población no indígena se redujo considerablemente entre 2001 y 2007 (de 17,4 a 4,3 puntos porcentuales), por una combinación de reducción en la pobreza entre la población indígena (4,9 puntos porcentuales) y un incremento entre la no indígena (8,2 puntos porcentuales).

La menor incidencia de pobreza entre la población rural indígena se presentan en Chile y la brecha con la pobreza entre la población no indígena se redujo entre 2000 y 2009 (de 15 a 10,3 puntos porcentuales). Chile es el único país en donde la pobreza entre la población indígena era menor al 20% hacia finales de la década anterior. En Ecuador era superior al 60%, en Bolivia al 70% y en Guatemala al 80% (Gráfico 9).

**GRÁFICO 9**  
**INCIDENCIA DE LA POBREZA ENTRE HOGARES RURALES, SEGÚN CONDICIÓN ÉTNICA**  
 (porcentajes del total de hogares en cada grupo)

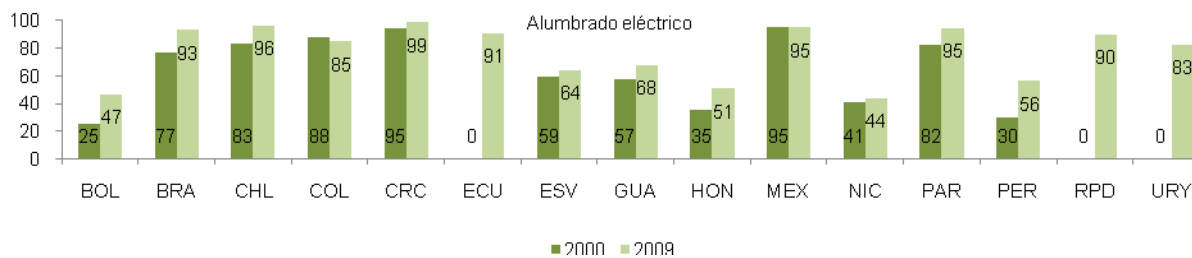
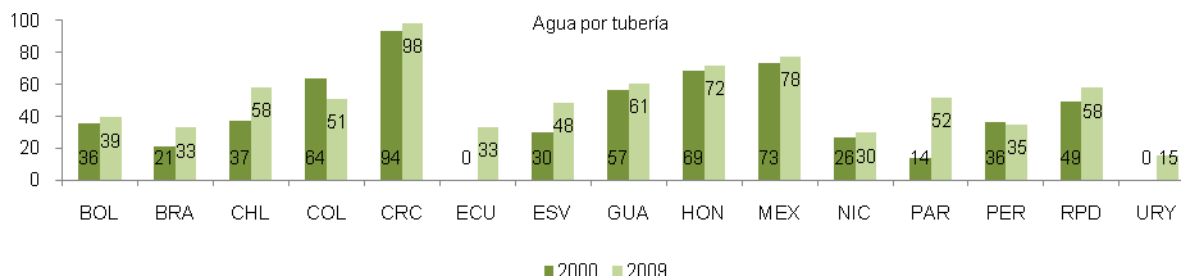


Fuente: UDA/CEPAL, a partir de tabulaciones especiales de las Encuestas Nacionales de Hogares procesadas por la División Estadística de la CEPAL.

#### **D. Ha mejorado el acceso a servicios básicos, pero se mantienen las brechas**

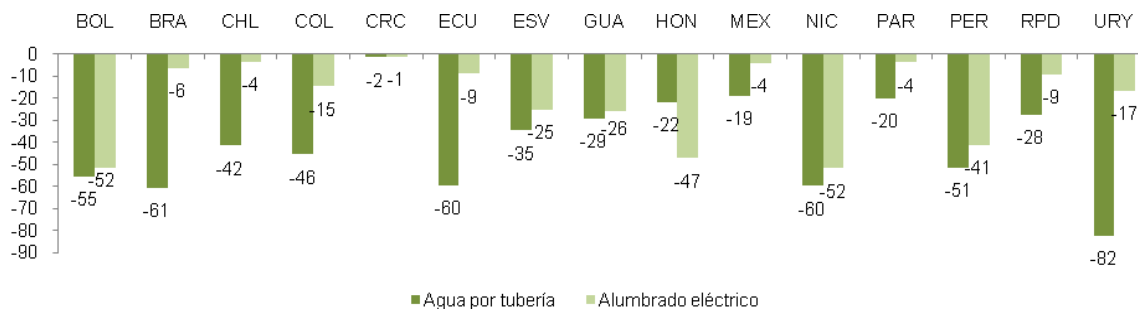
Durante la última década hubo mejoras en materia de acceso a servicios básicos; sin embargo, existes grandes disparidades entre países y entre zonas urbanas y rurales. Las mejoras más significativas se dieron en el acceso a agua por tubería y se presentaron en Brasil (de 21 a 33%), Chile (de 37 a 58%), El Salvador (de 30 a 48%) y en Paraguay (de 14 a 52%). A finales de la década anterior sólo en Costa Rica la cobertura de agua por tubería alcanza casi a la totalidad de la población rural (98%), seguida por México (78%) y Honduras (72%). En los demás casos la cobertura era inferior al 60%. Las menores coberturas se presentan en Nicaragua, Perú y Bolivia.

**GRÁFICO 10**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS DE LA POBLACIÓN RURAL**  
 (Porcentaje de la población rural)



Fuente: UDA/CEPAL, a partir de tabulaciones especiales de las Encuestas Nacionales de Hogares procesadas por la División Estadística de la CEPAL.

**GRÁFICO 11**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: BRECHAS RURAL – URBANO EN EL ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS, ALREDEDOR DE 2009**  
 (Puntos porcentuales)



Fuente: UDA/CEPAL, a partir de tabulaciones especiales de las Encuestas Nacionales de Hogares procesadas por la División Estadística de la CEPAL.



Las coberturas del alumbrado eléctrico son más elevadas que las de agua por tubería y también se incrementaron a lo largo de la década anterior, con los mayores incrementos en Bolivia (de 25 a 47%), Brasil (de 77 a 93%), Chile (de 83 a 96%), Paraguay (de 82 a 95%) y en Perú (de 30 a 56%). Hacia finales de la década anterior varios países habían alcanzado coberturas por sobre el 90% de la población rural (Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay y la República Dominicana). Y Costa Rica había alcanzado una cobertura de casi completa (99%).

Hay varios países que destacan por las mejoras logradas durante la década de los noventa, tanto en el acceso a agua por tubería como en electrificación rural. Los casos más notables son Brasil, Chile y Paraguay. También destacan El Salvador en acceso a agua por tubería y Bolivia y Perú en alumbrado eléctrico.

Sin embargo, persisten los rezagos frente a las zonas urbanas, sobre todo en el acceso a agua por tubería. Las brechas más amplias se presentan en Bolivia, Nicaragua y Perú, países en los cuales las diferencias se ubican por encima de 50 puntos porcentuales en el caso del agua por tubería y por encima de 40 puntos porcentuales en electrificación. También persisten brechas importantes en acceso a agua por tubería en Brasil, Colombia y Ecuador; y en acceso a alumbrado eléctrico en Honduras. Costa Rica es el único país sin diferencias significativas en el acceso urbano y rural a ambos servicios.

#### **E. Aumenta la escolaridad promedio; pero persisten las diferencias con la población urbana**

Durante los años noventa aumentó la escolaridad promedio de la población rural en todos los grupos de edad considerados (Gráfico 12). Las ganancias mayores son mayores entre la población menor de 25 años, y las éstas son más notables en México (3,5 años) y Perú (2,7 años); por el contrario, en Brasil, Guatemala y Nicaragua, pese a las ganancias, los niveles se mantienen relativamente bajos (por debajo de 5 años). Las ganancias también se dan en algunos países en donde los niveles de escolaridad eran más elevados en 1990, como es el caso de Argentina, Chile y Panamá (por encima de 6 años en 1990). Alrededor del año 2000 los únicos países con menos de 6 años promedio de educación en este grupo eran Brasil (4,3), Guatemala (3,8), Nicaragua (4,6) y El Salvador (5,6).

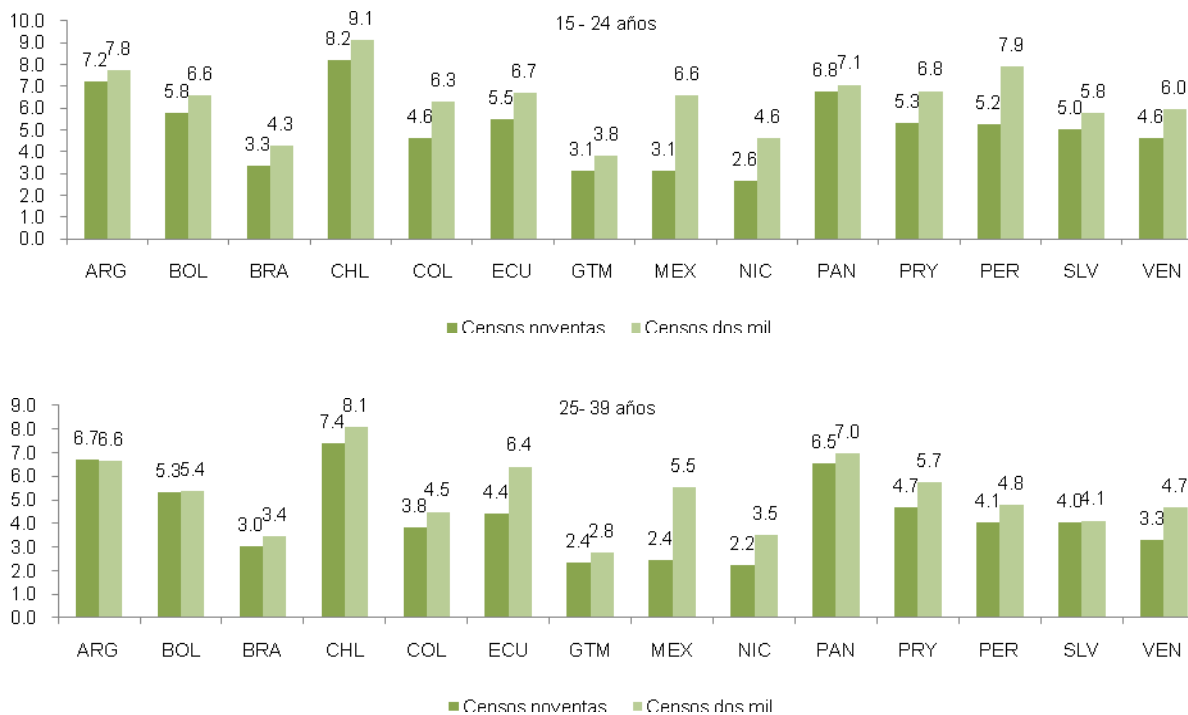
La situación no es muy diferente en el grupo de edad de 25 a 39 años. Los países con los niveles iniciales más elevados también eran Argentina, Chile y Panamá (por encima de 6 años); y los menores niveles en Brasil, Guatemala, México y Nicaragua (3 años o menos). Y las mayores ganancias se presentan en México (3,1 años)

Las tendencias se mantienen durante la década de los años dos mil (Gráfico 14). También en este caso las ganancias más notables se dan en el grupo de la población menor de 25 años, con los mayores avances en Bolivia (2,1 años), Brasil (2,3 años) y Paraguay (1,7 años). Entre la población de 25 a 39 años las mayores ganancias se dan en Brasil (2,0 años) y en Chile (1,8 años).

Las ganancias promedio más importantes en ambos grupos de edad se presentan en Brasil y Chile; y las más bajas en Colombia y Panamá. El caso de Chile destaca porque es el único país en donde la ganancia es mayor en la población entre 25 y 40 años; además, logra mejoras importantes en los dos grupos de edad, a partir de los niveles educativos mayores entre los países

analizados. Es el único país que logra superar los 10 años promedio de educación entre los menores de 25 años y casi llegar a esa cifra entre aquellos entre 25 y 40 años. También es notable el avance en Brasil, sobre todo considerando que durante los años noventa las ganancias fueron relativamente bajas.

GRÁFICO 12  
AMÉRICA LATINA: ESCOLARIDAD PROMEDIO DE LA POBLACIÓN RURAL,  
POR GRUPOS DE EDAD  
(Años promedio de educación, alrededor de 1990 y 2000)



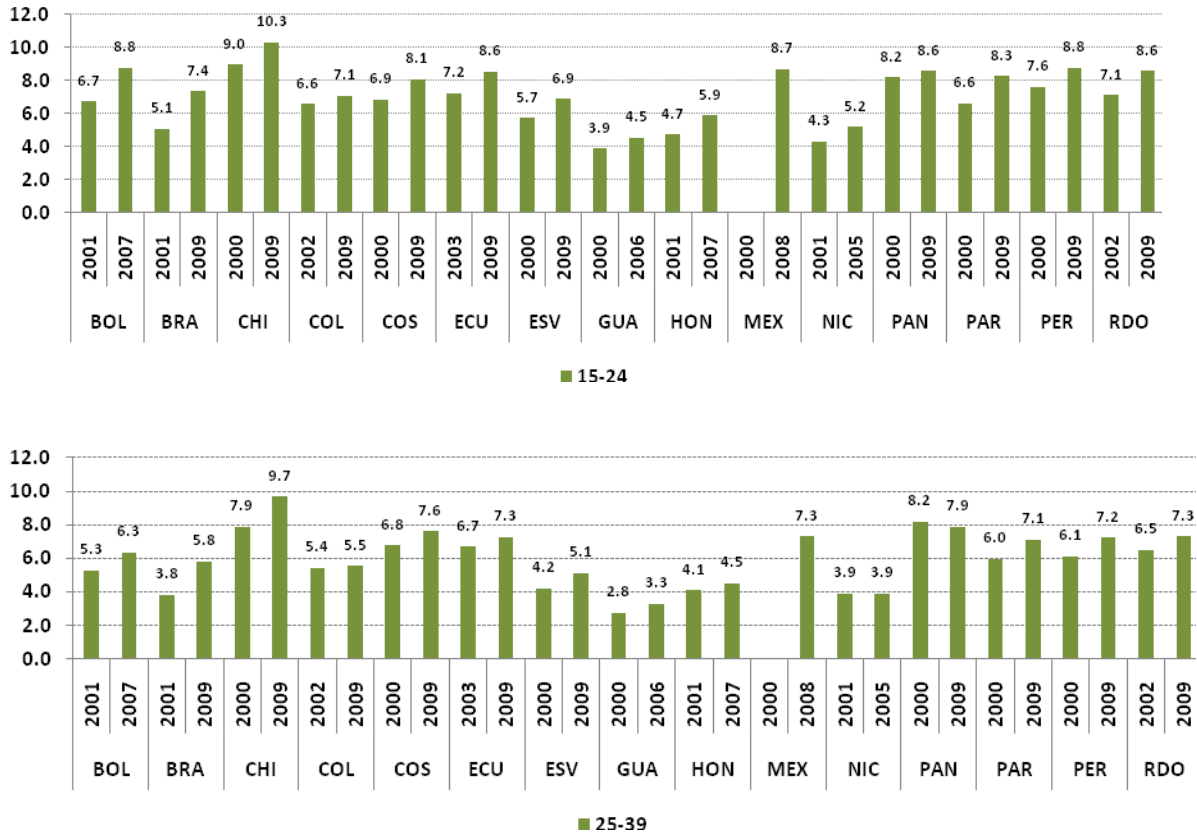
Fuente: UDA/DDPE a partir de datos procesados por CELADE.

Sin embargo, a pesar de las ganancias observadas en la última década, en la mayoría de países persisten rezagos importantes cuando se compara con la población urbana. Las brechas son menores entre la población más joven (sólo superan los 3 años en Honduras y Nicaragua) y — como es de esperar— se incrementan en con la edad (Gráfico 14).

Las mayores brechas en todos los grupos de edad se observan en Colombia, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Y las reducciones mayores entre la población menor de 25 años respecto de la mayor de 40 años se presentan en Bolivia, Chile, Brasil, México y Perú.

La magnitud de las brechas por grupos de edad refleja la evolución entre países en el esfuerzo por incrementar la cobertura de la educación primaria y secundaria. Los países con las menores brechas en todos los grupos de edad son Costa Rica y Uruguay; en el grupo entre 25 y 39 años se agrega Chile; y en el grupo de los menores de 25 años también están México y la República Dominicana.

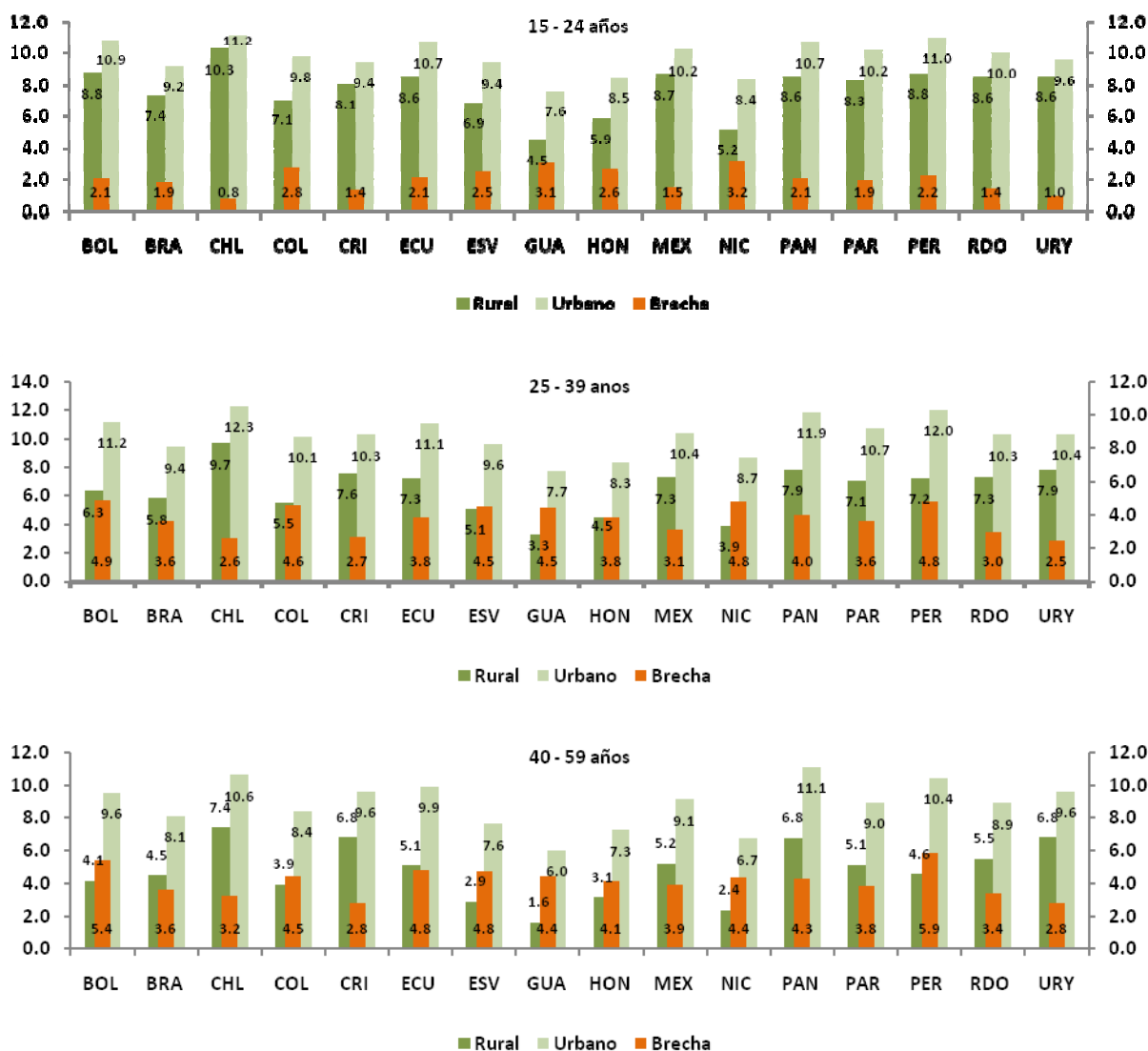
GRÁFICO 13  
AMÉRICA LATINA: ESCOLARIDAD PROMEDIO DE LA POBLACIÓN RURAL,  
POR GRUPOS DE EDAD  
(A: años promedio de educación, alrededor de 2000 y 2008)



Fuente: UDA/CEPAL, a partir de tabulaciones especiales de las Encuestas Nacionales de Hogares procesadas por la División Estadística de la CEPAL.

Se puede hacer un ejercicio similar, en función de la persistencia de las mayores brechas, para determinar los menores avances en cobertura de educación básica rural. El grupo de los mayores de 40 años prevalecen brechas urbano – rurales mayores a cuatro años en Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Perú. Cuando se pasa al grupo entre 25 y menos de 40 años la brecha de 4 años prevalece en todos los países, excepto Honduras (aunque se ubica cerca de los 4 años). Sin embargo, cuando se pasa al grupo de los menores de 25 años únicamente en Guatemala y Nicaragua permanecen brechas superiores a 3 años.

GRÁFICO 14  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: BRECHAS RURAL – URBANO EN EDUCACIÓN,  
POR GRUPO DE EDAD, ALREDEDOR DE 2008  
(Años promedio de educación)



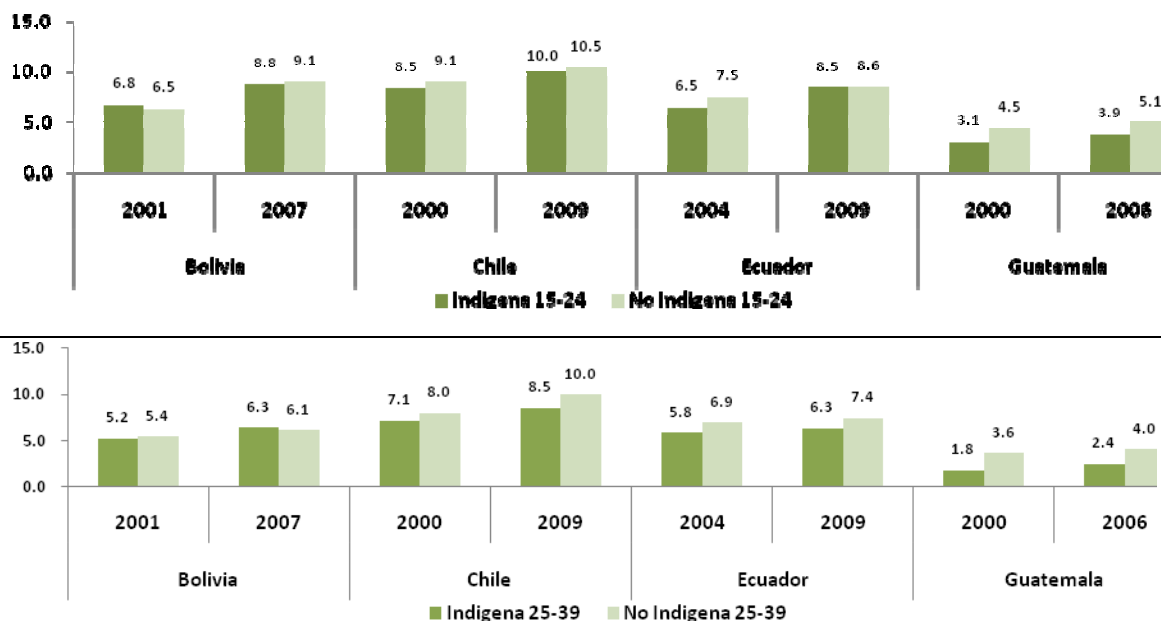
Fuente: UDA/CEPAL, a partir de tabulaciones especiales de las Encuestas Nacionales de Hogares procesadas por la División Estadística de la CEPAL.

#### F. La escolaridad promedio también ha aumentado entre la población rural indígena

En los cuatro países en que se dispone de educación entre la población rural indígena los datos apuntan a una situación que refleja lo indicado en el apartado anterior. El país con las mayores brechas entre la población rural indígena y no indígena es Guatemala, mientras que estas son menores en Chile y Bolivia (Gráfico 16).

Las brechas son menores entre la población más joven; y entre alrededor de 2000 y de 2008 la mayor reducción en estas también se presentó en ese grupo de edad. Además la caída de la brecha fue menor en Guatemala, mientras que en Ecuador la diferencia prácticamente desaparece.

GRÁFICO 16  
ESCOLARIDAD PROMEDIO DE LA POBLACIÓN RURAL,  
POR GRUPOS DE EDAD Y CONDICIÓN ÉTNICA  
Años promedio de educación, alrededor de 2000 y 2008



Fuente: UDA/CEPAL, a partir de tabulaciones especiales de las Encuestas Nacionales de Hogares procesadas por la División Estadística de la CEPAL.

En el grupo de edad entre 25 y 40 años la mayor reducción en la diferencia en años de educación promedio entre la población rural indígena y no indígena se da en Chile, en tanto que se mantiene unos niveles similares en Ecuador y Guatemala.

La situación de Bolivia difiere de los demás países en que las brechas son poco significativas en ambos grupos de edad, tanto a principios como a finales de la década anterior.

## VI. LA DISCUSIÓN EN TORNO AL SIGNIFICADO DE “LO RURAL”

### A. Lo rural como territorio

A diferencia de la pobreza y de la indigencia, cuyas mediciones se realizan a partir de pautas comunes en todos los países, no existe uniformidad en los criterios a partir de los cuales se estima la población rural. Lo rural es una categoría demográfica y residual, pues primero se define lo que es urbano, se estima la población urbana en función de ese criterio y el residuo es la población rural (ver Cuadro 1).

Las visiones más recientes de lo rural plantean la pertinencia de superar esta visión demográfica de lo rural, hacia una visión de lo rural como territorio, como una categoría espacial, definida principalmente a partir de criterios de densidad de población, de aislamiento y de actividad económica (Dirven et al., 211). Los territorios rurales se caracterizarían entonces por la baja densidad de población, por el aislamiento y por un predominio de las actividades económicas primarias.

La visión territorial también plantea que es importante capturar la heterogeneidad que existe al interior de los territorios rurales, de las interacciones entre “ruralidades” y de éstas con lo urbano, así como la evolución entre dichas relaciones, para lo cual es importante pasar de mediciones dicotómicas a favor de mediciones a partir de gradientes, o de índices de ruralidad.

La clasificación dicotómica de los asentamientos urbanos y rurales presenta limitaciones como las siguientes (Rodríguez y Saborío, 2008):

- limita el conocimiento de las poblaciones con características intermedias, las que pueden constituir la mayor parte de los territorios en muchos países;
- limita la clasificación de territorios con características intermedias;
- no permite un adecuado conocimiento de la dinámica de los territorios, especialmente de su vinculación económica y de las características de su desarrollo;
- no permite ver las interdependencias entre territorios y favorece enfoques urbano-centristas (e.g. sesgo urbano en el gasto público);
- no facilita el análisis de los flujos comerciales ni permite ver cambios espaciales en los patrones de empleo;
- limita las posibilidades de analizar la relación entre cambios en el patrón de asentamientos humanos y las demandas de servicios públicos;
- limita la aplicación de enfoques de competitividad territorial respecto de la dinámica de los mercados nacionales e internacionales; y

En los siguientes apartados se presentan ilustraciones de mediciones de lo rural a partir de gradientes que consideran dos o más variables para separar lo urbano de lo rural. Los ejemplos derivan del trabajo realizado por la CEPAL y el IICA, en el marco de las actividades del Grupo inter-agencial de desarrollo rural.

### **1. Ejemplo de gradiente que combina densidad y actividad económica**

Candia (2011) y Rodríguez y Murillo (2008) desarrollan versiones ligeramente diferentes de un gradiente que combina densidad de población e importancia del empleo en la agricultura. Estos gradientes se diferencian del que desarrollaron Chomitz et al. (2005) en dos sentidos: a) el criterio de densidad se aplica directamente sobre la cartografía digital de los Censos de Población; y b) toman en cuenta la actividad económica.

La densidad se obtiene a partir de la población que habita en las áreas de la división censal o político administrativa inmediatamente inferior al municipal, usando como fuente de información los microdatos y la cartografía digital de los Censos de Población. Estas se denominan áreas de análisis. La incorporación de la actividad económica se realiza en el nivel inferior, que generalmente son

las unidades que se definen para el levantamiento de la información censal. En ese nivel se identifican todas aquellas unidades menores en las cuales por lo menos el 35% de la PEA ocupada está empleada en actividades agrícolas. Las unidades identificadas según ese criterio se agregan a nivel de las áreas de análisis. Ello permite determinar, para cada área de análisis, el porcentaje de unidades menores en los cuales al menos el 35% de la PEA es agrícola, respecto del total de unidades menores.

La información que se obtiene en los procedimientos anteriores se puede agrupar como se ilustra en el Cuadro 7. agrupa según se indica en el Cuadro 3. El criterio propuesto, por lo tanto, identifica como rural la población que reside en unidades de análisis de alta densidad, pero en las cuales una proporción significativa de la población está ocupada en actividades agrícolas.

**CUADRO 7**  
**EJEMPLO DE GRADIENTE QUE COMBINA DENSIDAD DE POBLACIÓN**  
**Y ACTIVIDAD ECONÓMICA**

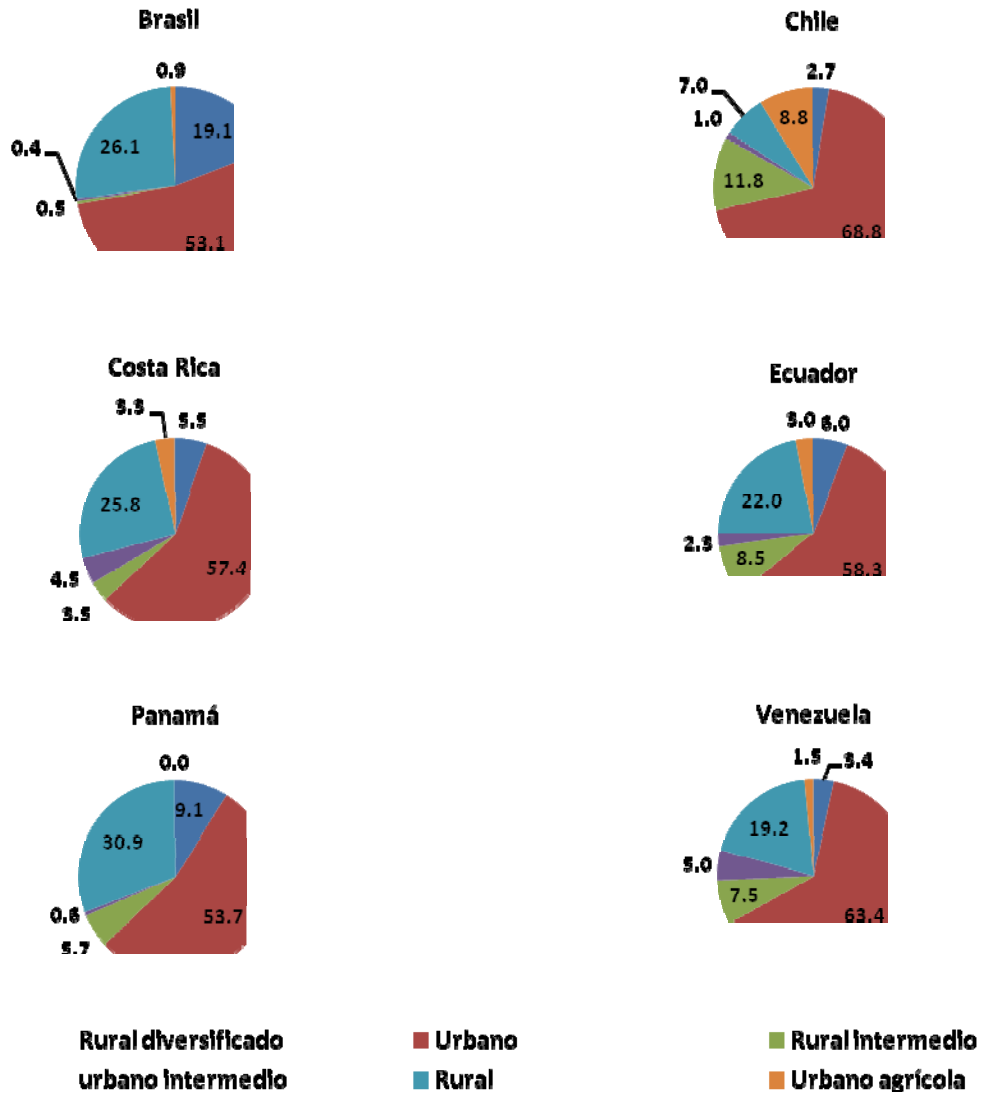
Densidad promedio por Unidad de Análisis (hab/km <sup>2</sup> )	Porcentaje de unidades menores en la Unidad de Análisis con 35% o más de PEA agrícola		
	0 < 20%	20 < 40%	40 - 100%
< 50	Bajo empleo agrícola y baja densidad	Empleo agrícola medio y baja densidad	Alto empleo agrícola y baja densidad
50 < 100	(Rural con bajo empleo agrícola - rural diversificado)	(Rural transitorio)	(Rural)
100 < 150			
150 < 500	Bajo empleo agrícola y alta densidad	Empleo agrícola medio y alta densidad	Alto empleo agrícola y alta densidad
500 < 1000	(Urbano)	(Urbano transitorio)	(Urbano, con alto empleo agrícola - Urbano agrícola)
1000 < 2500			
> 2500			

Fuente: Elaboración propia

En el gradiente no se definen explícitamente categorías urbanas y rurales, sino combinaciones de alta y baja densidad de población, con alto, medio y bajo empleo en la agricultura. Sin embargo, a las combinaciones posibles se les puede adscribir connotaciones urbano-rural, a saber: a) rural, b) rural transitorio, c) rural diversificado, d) urbano agrícola, e) urbano transitorio, y f) urbano.

El Gráfico 17 presenta los resultados de aplicar este criterio en los países analizados por Candia (2011) y (Rodríguez y Murillo, 2008). Los resultados ilustran situaciones diferentes en términos de las dinámicas de población y actividad económica. Por ejemplo, en Brasil es importante la proporción de población en áreas definidas como rurales diversificadas (19,1%), mientras que la proporción de población en áreas rurales transitorias es importante en Chile (11,8%), Ecuador (8,5%) y Venezuela (7,5%). Y Chile es el único país con una proporción relativamente importante de población en áreas urbanas agrícolas (8,8%) y presenta también la menor proporción de población en áreas rurales (7,0% vs. alrededor de 20% o más en el resto de países).

GRÁFICO 17  
GRADIENTE DENSIDAD – ACTIVIDAD ECONÓMICA  
(porcentajes de la población rural)



Fuente: Candia (2010) y Rodríguez y Murillo (2008).

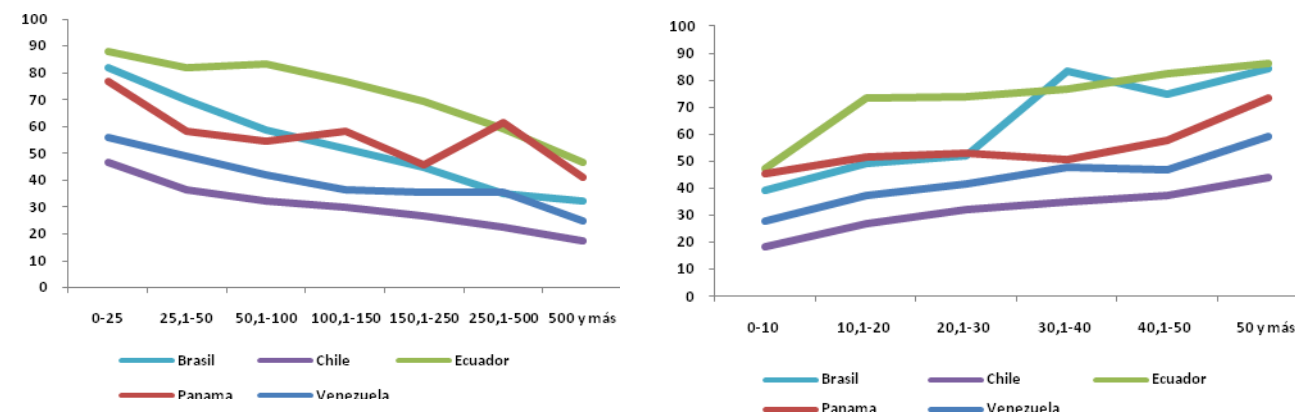
Candia (2011) combina la información de densidad de población y de empleo en agricultura con el nivel de satisfacción de necesidades básicas (NBI) en las diferentes categorías de áreas de análisis. El análisis destaca dos resultados importantes: a) la insatisfacción de las necesidades básicas aumenta a medida que la densidad de población se reduce; y b) la insatisfacción de las necesidades básicas aumenta a medida que la proporción de PEA agrícola se incrementa. (Gráfico 18). Este tipo de resultados es más útil desde el punto de vista de las políticas públicas.



GRÁFICO 18  
NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS, SEGÚN DENSIDAD DE POBLACIÓN Y EMPLEO EN LA AGRICULTURA EN UNIDADES ADMINISTRATIVAS MENORES

(A: Porcentaje de hogares con NBI, según densidad de población en las Unidades Administrativas Menores)

(B: Porcentaje de hogares con NBI según el porcentaje de Unidades de Análisis con 35% y más de PEA en agricultura)



Fuente: Candia (2011).

## 2. Ejemplo de gradiente rural-urbano que combina más de dos variables

Saborío y Rodríguez (2008) utilizan herramientas de SIG y de restitución de imágenes de satélite desarrolladas por Arce y Samudio (2008) para elaborar un gradiente de ruralidad que combina información ambiental (distancia a poblados y distancia a caminos uso de la tierra), geográfica (distancia a caminos y distancia a poblados) y económica (importancia del empleo en la agricultura). Primero desarrollan un índice de ruralidad que combina la información de uso de la tierra y de aislamiento. Esta información luego se resume en un gradiente rural-urbano, que luego se complementa con información sobre la ocupación de la PEA. Los resultados se presentan en el Cuadro 8 y en la Imagen 1.

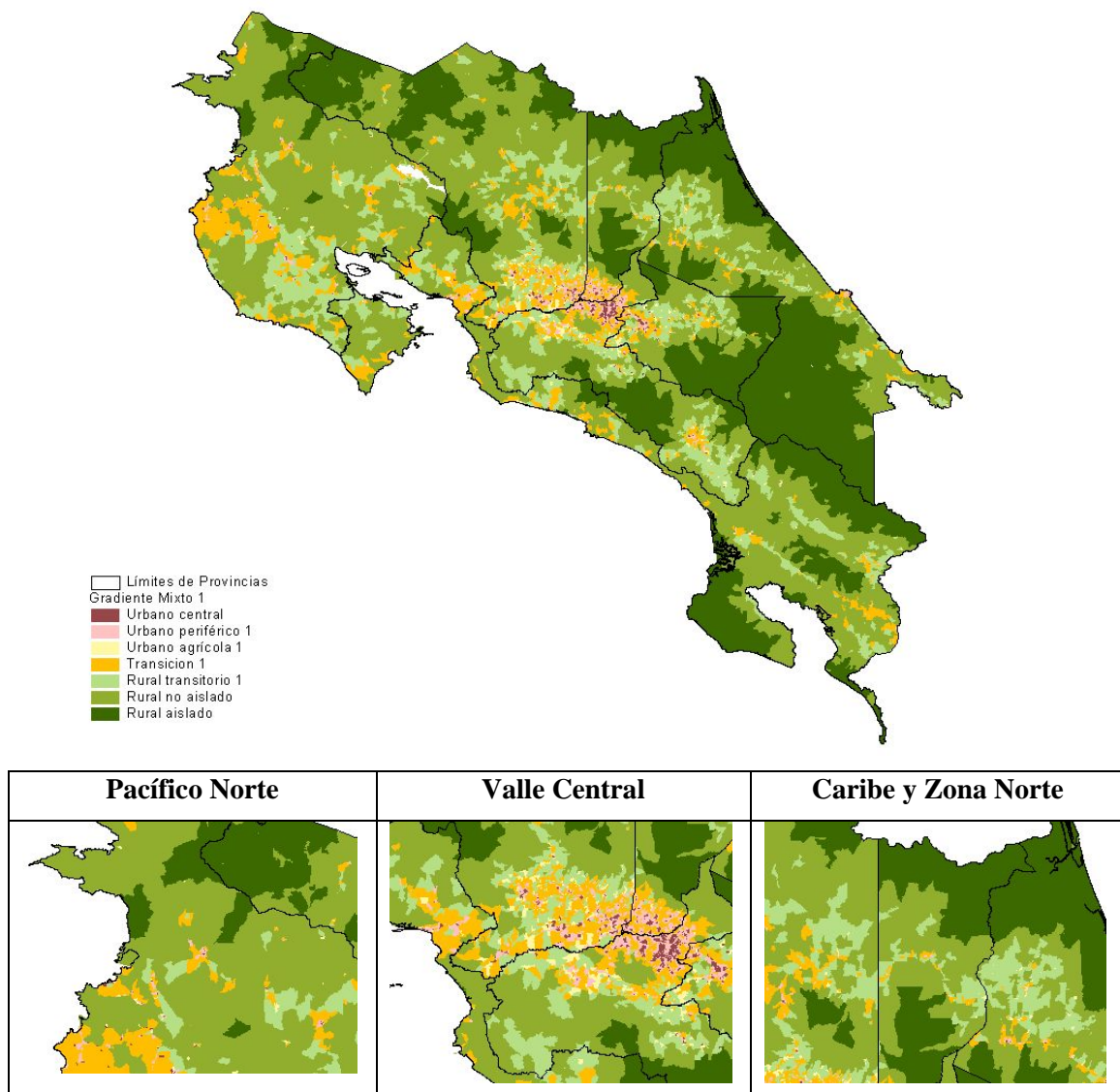
CUADRO 8  
COSTA RICA: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN RURAL Y URBANA, SEGÚN DEFINICIÓN OFICIAL Y GRADIENTES DE RURALIDAD  
(Porcentajes de la población total)

Categorías rural - urbano	Gradiente Mixto	Categorías rural - urbano	Definición oficial	Gradiente Mixto
Urbano central	18,9			
Urbano-periferia	34,0	Total Urbano	59,0	52,9
Urbano agrícola	4,4			
Transición	21,0	Total Rural	41,0	21,7
Transición agricultura	9,6			
Rural no aislado	10,1	Intermedio		25,4
Rural aislado	1,9			
Total	100,0		100,0	100,0

Fuente: Saborío y Rodríguez (2008).

Este gradiente rompe con la noción de que la ruralidad es una condición de la cual se avanza linealmente hacia lo urbano. Además, dado que la pobreza no es una variable incluida en ninguno de los índices originales, se ha eliminado por construcción la idea de que rural es igual a pobre o atrasado.

IMAGEN 1  
EJEMPLO DE GRADIENTE DE RURALIDAD  
COMBINA INFORMACIÓN DE DISTANCIA A POBLADOS Y CAMINOS, USO DE LA TIERRA Y  
EMPLEO EN LA AGRICULTURA



Fuente: Saborío y Rodríguez (2008).

Las dos categorías urbanas abarcan conjuntamente el 1.3% del territorio nacional y el 52.9% de la población. En el otro extremo, el 21.7% de la población vive en segmentos clasificados en alguna de las tres categorías rurales, que cubren 90.8% del país.

Los siguientes factores son destacables en este gradiente:

- La heterogeneidad de los territorios rurales es significativa. En algunos casos la dependencia de la agricultura como fuente de empleo es importante. En otros casos hay una mayor presencia de servicios junto con la agricultura, así como de densidad de población y empleo en la agricultura relativamente altos (i.e. urbano agrícola).
- Se puede identificar un patrón de continuidad similar al que se deriva del modelo de uso de la tierra de von Thünen. Así, la categoría a Urbano Central casi siempre limita con la Urbano Periferia. A la vez, ésta tiene adyacente a la categoría urbana con empleo significativo en la agricultura (promedio superior a 25%). En el ámbito rural la categoría extrema es la de Rural Aislado, que en todos los casos está rodeada por la categoría de Rural no Aislado, la cual, a la vez, circunda la categoría Rural Transitorio. Y entre las categorías de transición urbanas y rurales con alto empleo en la agricultura se ubica una categoría de transición que tiene como principal característica la alta densidad de población.
- Hay bastante articulación entre las categorías del gradiente, según se desprende de lo indicado en el párrafo anterior. Sin embargo, dadas las características en términos de densidad y actividad económica, el paso de una categoría a otra no necesariamente es lineal. En particular, hay dos transiciones no lineales que parecen posibles. La primera es desde lo Rural Transitorio hacia lo Urbano Agrícola. La segunda es desde la categoría Transitoria hacia la categoría Urbano Periférica.
- Los gradientes permiten identificar de mejor manera ciudades intermedias fuera del Valle Central, con sus áreas de influencia.

## B. El enfoque territorial del desarrollo rural

En los países de América Latina y el Caribe las modalidades de aplicación del enfoque territorial difieren de país en país, dependiendo de la disponibilidad de recursos fiscales y del tipo de política y visión económica, incluyendo allí las prioridades sectoriales y sociales así como las estrategias de ocupación del territorio.

Echeverri y Sotomayor (2010) identifican tres perspectivas en la aplicación del enfoque territorial del desarrollo rural. Primero, una **perspectiva económica**, que enfatiza la distinción entre modelos basados en la agricultura vs. diversificación de actividades para potenciar el desarrollo de los territorios rurales; y que destaca la importancia de ERNA e IRNA en estrategias de combate de la pobreza, busca potenciar las sinergias entre actores (aglomeraciones) y enfrentar las externalidades negativas de la producción. En segundo lugar una **perspectiva geográfica**, que destaca la interacción urbano – rural y la importancia de localización espacial de actividades económicas. Y por último una **perspectiva institucional**, que enfatiza la participación social, descentralización y concurrencia de políticas, para incrementar la pertinencia y mejorar la implementación de planes y proyectos; y que también se orienta a mejorar la democracia (relaciones de negociación y mayor densidad de tejido social) y a destacar la importancia de temas “culturales” y de capital social.

## 1. **Tendencias de cambio en las políticas públicas dirigidas a promover el desarrollo rural<sup>3</sup>**

Las agencias y los gobiernos buscan nuevos paradigmas de intervención, que respondan a estos cambios del mundo rural y de las sociedades contemporáneas. Se identifican las siguientes tendencias de cambio:

**Legitimidad y transparencia:** los enfoques convencionales utilizados para la formulación de políticas y la toma de decisiones han hecho crisis y se han confrontado con una mayor movilización ciudadana. Este fenómeno es consecuencia de la emergencia de nuevos actores (movimientos sociales) que intervienen en los temas públicos con nuevas agendas, así como de la delegación de atribuciones y competencias de los estados nacionales, tanto “hacia arriba” (nivel supranacional) como “hacia abajo” (nivel regional, estatal o municipal, o local y territorial). Esta tendencia se ve influida por la demanda por nuevas modalidades de legitimación de la acción pública, en donde ésta no sólo es el resultado de la eficacia, la pertinencia o la aceptación de las decisiones de la autoridad, sino que también de la transparencia, de la “manera” de decidir. Las políticas públicas definidas según una lógica descendente (top down) dejan de ser pertinentes. El modelo lineal de formulación de políticas públicas (secuencia “concepción -> evaluación -> decisión -> implementación”) deja de ser válido, para ser reemplazado por un enfoque basado en un proceso de interrelaciones múltiples, realizado a través de una combinación de modalidades de negociación, cooperación y competencia, por una red de actores organizados, tanto públicos como privados.

**Agricultura y multisectorialidad:** Se busca diseñar políticas públicas que den cuenta de las transformaciones que ha experimentado el mundo rural en los últimos años y que han acrecentado su complejidad. Por un lado, los formuladores de política planifican sus actividades tratando de potenciar las múltiples actividades que se desarrollan en las áreas rurales, más allá de la agricultura (manufactura, turismo, servicios variados). Por otro, el surgimiento de nuevos problemas que condicionan el desarrollo agrario (medio ambiente, inocuidad de alimentos, pobreza, equidad territorial) lleva a una de-sectorización progresiva de las políticas agrícolas: éstas ya no se hacen solamente en los Ministerios de Agricultura, sino que deben negociarse con las regiones (o lo Estados), los Ministerios de Salud o Medio Ambiente, las organizaciones de consumidores o las ONG ambientales, entre otros. Por lo que se requiere el diseño de nuevos arreglos institucionales que den cuenta de lo multisectorial y el logro de objetivos múltiples.

**Desconcentración y descentralización:** En todos los países se reestructuran los servicios públicos, aunque se observan tendencias encontradas. En algunos se busca una mayor coordinación y racionalidad en el uso de los recursos y se abren espacios de participación social. En otros países se ha producido una suerte de desmantelamiento de los aparatos estatales, a causa de la restricción de recursos fiscales, de la inestabilidad institucional y/o de la aplicación de políticas económicas ultra liberales. Con todo, la tendencia a la descentralización es inequívoca. Se reconoce la importancia del municipio como el órgano más próximo a la población, adquiere valor el concepto de proximidad, se busca aproximar a los actores sociales e institucionales en instancias de diálogo y veeduría. Los niveles meso (el estado, la región) operan a un nivel más

---

<sup>3</sup> Este apartado y el siguiente incluyen la transcripción literal de material de Echeverri y Sotomayor(2010).

estratégico: en muchos países se formulan planes locales y regionales, a través de un proceso de negociación entre municipios, regiones y ministerios. Ello cristaliza finalmente en procesos de contractualización que adoptan diferentes formas: contratos entre el nivel central y los estados subnacionales, co-ejecución de proyectos estado-región, directivas territoriales, convenios de programación entre ministerios sectoriales y espacios territoriales, entre otros.

**Alianzas público/privadas:** La competencia internacional ha internalizado en los gobiernos, empresas privadas y otras instituciones de fomento una visión sistémica, en donde son las cadenas o las aglomeraciones de empresas, y no exclusivamente las empresas individuales, las que compiten entre sí. Ello ha llevado a revalorizar el impacto de las alianzas entre el Estado y el sector privado para implementar políticas sectoriales y territoriales: el Estado abre espacios de participación y al mismo tiempo, asume como propios los problemas del sector privado, mientras que éstos también asumen responsabilidades en temas de política pública, abandonando un rol pasivo que normalmente sólo se limita a comentar y/o a criticar las decisiones de la autoridad. Operacionalmente, estas alianzas público privadas se han expresado a través de agendas de trabajo o planes rectores que incluyen una secuencia de acciones y proyectos dirigidos a incrementar la competitividad sectorial. Estas agendas pueden ser transversales, sectoriales y/o territoriales. Pero esencialmente deben ser incluyentes.

## 2.

### **Esferas de las estrategias territoriales de desarrollo rural**

Las políticas de desarrollo con enfoque territorial deben ser analizadas desde tres perspectivas complementarias. La esfera política, que determina nuevos escenarios de distribución de poder de decisión, la esfera administrativa, que implica componentes de carácter institucional operativo de gestión y ejecución, y la esfera técnica, referida a las herramientas e instrumentos de aplicación.

**Esfera política.** Las reformas institucionales que implican los procesos anteriores tienen, antes que nada, una naturaleza de carácter político, como expresión de nuevos mecanismos de organización social para garantizar la gobernabilidad, en un contexto de redefinición del poder político. La descentralización y la participación son conquistas de la sociedad local y de la sociedad civil por espacios de mayor protagonismo. Alinear las fuerzas políticas que desata esta búsqueda de ampliación de la democracia se convierte en un desafío natural para las estrategias de desarrollo territorial, tanto por el potencial que implica hacer resonancia con estas fuerzas políticas, como por la condena al fracaso que implica tratar de contrariar estos macro-procesos con fórmulas excluyentes o excesivamente centralistas.

Pero este proceso ha de ser considerado en su dimensión de megatendencia, que sobrepasa el marco de formulación o gestión de políticas de desarrollo rural. Hay estructuras de gestión política que actúan como telón de fondo de las políticas transversales, sectoriales o territoriales. Los estados tienen un marco de desarrollo político que determina el escenario y que establece las reglas de juego para el manejo de las políticas que intervienen en los territorios. Sin duda, la conquista de la democracia liberal de elección popular, después de años de regímenes dictatoriales, es el mayor triunfo de Iberoamérica en las últimas décadas. Sin embargo, este proceso y sus legislaciones correspondientes se encuentran en proceso de construcción.

Estos marcos políticos se concretan en cuerpos normativos que dan cuenta de la estructura jurídica, desde la Constitución misma, que regula el estatuto político de cada nación. La

legislación es el resultado de las negociaciones políticas, de la resolución de conflictos, de los pactos entre actores sociales, cualquiera que sea el balance de fuerzas que exista en la sociedad.

**Esfera administrativa.** Adicionalmente a la esfera política, existe una esfera de ejecución de las políticas, que recae sobre la estructura ejecutiva del Estado, esto es, sobre los gobiernos nacionales o territoriales. El enfoque territorial está determinado por las estructuras institucionales que componen el aparato administrativo público, en sus diferentes niveles de gestión.

La descentralización ha establecido una estructura de coordinación y subsidiaridad entre los diferentes niveles territoriales en forma diferencial para cada una de las políticas públicas que forman parte de las estrategias sectoriales. Políticas que desde hace algunos años se ejecutan en forma descentralizadas, como las de educación o salud, han establecido estructuras institucionales para la gestión de los programas, proyectos y acciones propias. De igual forma cada una de las políticas que forman parte de la intersectorialidad de las políticas de desarrollo, infraestructura física, desarrollo económico o sostenibilidad ambiental, tiene su propia estructura organizacional.

La expresión territorial de las políticas públicas se manifiesta en modelos de focalización y de regionalización que responden a las condiciones diversas y heterogéneas de los territorios. Uno de los propósitos de las políticas territoriales es encontrar una solución a los esquemas anárquicos de regionalizaciones que producen altos costos de gestión, encontrando los puntos de interconexión, facilitando la intersectorialidad y la articulación de políticas en los territorios.

Otro de los aspectos que define el enfoque territorial de las políticas públicas es la búsqueda de coherencia de las estrategias de participación que se aplican en la formulación, ejecución o seguimiento de programas o proyectos. Existe una proliferación de modelos de colegiados, que han conducido a un costo excesivo para la población, ya que son convocados a diversos colegiados en forma simultánea, redundante y traslapada. Ejemplos de la existencia de consejos de planeación, de desarrollo social, de desarrollo sostenible y de desarrollo rural, que conviven en los espacios municipales y locales, con procesos independientes, pero con los mismos integrantes.

**Esfera técnica.** A la esfera técnica corresponden los componentes instrumentales para la planeación del desarrollo en los territorios. Este campo ha avanzado en forma significativa con la introducción de herramientas de diagnóstico, diseño de estrategias, prospectiva y evaluación de gestión, resultados e impactos de las políticas con enfoque territorial.

La planeación estratégica territorial se abre paso como una forma de ver la integralidad del territorio, con expresión espacial, que posibilita la comprensión de las complejas relaciones que las diversas dimensiones del desarrollo tienen en espacios específicos de intervención pública. Modelos geográficos de interpretación de la realidad territorial, la aplicación de modelos de complejidad, los enfoques sistémicos, son algunas de las técnicas que se han difundido ampliamente. Los Planes Territoriales de Largo Plazo, en los ámbitos locales, rurales, urbanos o regionales, se han ido convirtiendo en procesos institucionales formales con un amplio reconocimiento por parte de las autoridades públicas.

Una de las características novedosas de los modelos de planeación territorial, que suman a los procesos de focalización y diferenciación propios de la planeación sectorial, radica en su capacidad para concebir proyectos estratégicos integrales y multisectoriales con cobertura

territorial. Este tipo de proyectos favorece la identificación y valoración de las inversiones en bienes públicos de carácter general, lo cual ha demostrado una mayor capacidad de irrigación de los beneficios e impactos de las políticas y la inversión pública.

Sin duda, el mayor desafío que enfrentan estos esquemas modernos de planeación se centra en la importancia y en el tratamiento de la información. Sin excepción, se advierten en todos los países esfuerzos por avanzar en la producción, disponibilidad y uso de información con niveles territoriales de desagregación, que han de permitir la aplicación de técnicas más sofisticadas y adecuadas de análisis de los territorios, de formulación, gestión y ejecución de programas y proyectos y la introducción de modelos de evaluación y de control social.

**Agricultura, ruralidad y territorio.** Otro aspecto central del enfoque territorial es la distinción de diferentes niveles de análisis para el diseño de las intervenciones. Esta separación está presente en todos los trabajos conceptuales y metodológicos que se reconocen en el enfoque territorial, y apunta a relevar las múltiples potencialidades que tienen los espacios territoriales de la región y que deben ser aprovechadas para promover el desarrollo social y económico y el mejoramiento del medio ambiente:

- En primer lugar está la agricultura y la agroindustria como actividades que juegan un rol clave y estructurante en la constitución de los espacios rurales. Esto implica definir acciones de nivel predial, orientadas a elevar la productividad del trabajo agrícola, para lo cual trabaja a nivel de sistemas de cultivos (o sistemas ganaderos) y sistemas de producción (gestión de explotaciones agrícolas). En este nivel también se inscriben las intervenciones extra-prediales, por ejemplo, obras de riego colectivas, proyectos de comercialización, inversiones agroambientales de amplia escala.
- Luego están los espacios rurales como tales, con actores diversos que desarrollan múltiples actividades económicas no agrícolas (turismo, artesanía, comercio, pesca, manufactura, otras), orientadas a proveer de productos y servicios a los habitantes rurales (incluidos las parcelas y condominios de nivel medio-alto), a los habitantes urbanos y a los consumidores del mercado mundial. También en este nivel se encuentran los servicios requeridos por los habitantes rurales (salud, educación, prestaciones sociales, otros).
- Finalmente está lo espacial territorial en su sentido más amplio, que integra lo rural y lo urbano, y que por lo mismo, genera una visión más sistémica y comprehensiva del conjunto de políticas públicas y estrategias público-privadas que deben ser ejecutadas para promover el desarrollo. En este nivel se inscriben las inversiones en infraestructura (vial, eléctrica, agua potable, comunicaciones, entre otras).

Al adoptar el territorio como objeto de la política de desarrollo —y no sólo las políticas de desarrollo rural—, incorporando la dimensión espacial y geográfica, se superan o complementan las estrategias sectoriales focalizadas en actores sociales o en sectores económicos específicos, ya que los instrumentos tradicionales de desarrollo rural normalmente están circunscritos a los Ministerios de Agricultura y son sólo un componente sectorial de todas las dimensiones que impone la visión espacial territorial.

## VII. CONCLUSIONES

En línea con Echeverri y Sotomayor (2010), el escenario rural actual se puede caracterizar por los siguientes rasgos distintivos:

- Los cambios demográficos, particularmente en la distribución espacial de la población, han determinado una rápida urbanización, producto de migraciones rurales - urbanas, creando fuertes relaciones de carácter social y cultural entre los conglomerados urbanos y las culturas rurales de origen de esta migración.
- En las últimas décadas han mejorado los indicadores de acceso a servicios sociales básicos de las poblaciones rurales, con cambios positivos en alfabetización, universalización de la educación y acceso a servicios públicos. Sin embargo, esto no ha implicado una reducción de las brechas que separan el mundo rural del urbano, particularmente en los territorios donde habitan las poblaciones indígenas, donde los cambios han sido más débiles.
- La base económica productiva ha dejado de ser predominantemente agrícola o primaria. Así lo indica la emergencia del empleo y el ingreso no agrícolas como soportes de los cambios positivos que se pueden detectar en el mundo rural.
- La frontera entre lo urbano y lo rural es cada vez más difusa. Las dinámicas de intercambio entre estos dos espacios abiertos, las funciones rurales de los centros urbanos, la búsqueda de amenidades rurales por parte de poblaciones urbanas, las economías de escala que requieren los modernos emprendimientos agrícolas y agroindustriales logradas en ciudades intermedias y los nuevos patrones de residencia, hacen que sea difícil establecer límites tajantes y manifiestos entre uno y otro espacio. En contraste se impone la identificación de tipologías territoriales con atributos y sentidos rurales, en niveles regionales, antes que locales.
- La agricultura, a pesar de que ha visto reducida su participación en el producto rural, sigue siendo el factor definitorio de los espacios rurales, gracias a su carácter de economía localizada, que depende de la ubicación y disponibilidad de recursos naturales para su existencia. No obstante, otros tipos de economía tienen dinanismos importantes en la configuración multifuncional del espacio rural, por su dependencia de la localización de recursos, como son el turismo, la agroindustria y los servicios ambientales.
- Aunque existen muchas situaciones intermedias, la agricultura aún presenta una cierta estructura dual, compuesta por un lado por empresas formalizadas, con altos estándares tecnológicos, modernos modelos gerenciales, orientación a mercados competitivos y globales, que son responsables de una alta proporción del producto sectorial. Y por otro lado, por una agricultura con precario acceso a activos productivos, baja productividad, menor integración a los mercados, pero responsable de una alta proporción del mercado laboral del sector y de la producción de algunos productos agrícolas, esencialmente alimentos básicos.
- En este marco, la agricultura familiar y los pequeños emprendimientos agrícolas, que ocupan a la mayor parte de las empresas rurales agrícolas y significan una alta proporción del empleo, son bases fundamentales de la vida rural, en términos sociales, poblacionales, culturales y económicos y han sido el eje central de la preocupación de las políticas y programas de desarrollo rural.



A ello se agregan otros temas no tratados en este documento:

- La presión sobre la economía rural originada en los cambios en la matriz energética del mundo. La bioenergía emerge como un sector llamado a producir profundos cambios en las estructuras sociales y económicas de los medios rurales, en procesos que ya se han iniciado, pero que sólo tendrán impactos reales en el mediano plazo.
- Los mercados agrícolas cada vez más integrados en cadenas de valor explícitas, que presentan condiciones de significativa concentración, tanto en la producción de insumos y tecnología, como en las estructuras de comercialización. Las condiciones de producción y competitividad de la agricultura, presionan hoy por modelos diferentes de gestión y por políticas cada vez menos focalizadas en lo primario.
- El cambio climático, un factor de profundas implicaciones en los espacios rurales, tanto como generadores de factores de presión (e.g. deforestación, degradación o agotamiento de recursos), como por los efectos que los cambios en las condiciones climatológicas, puedan derivar en ellos. El cambio climático significará en el largo plazo una redefinición de la fisonomía de los espacios rurales, obligando la adopción de medidas oportunas de ajuste, tanto de índole tecnológica como cultural.

## REFERENCIAS

- Arce, R. & Samudio, M. (2008). Metodología de clasificación rural - urbano mediante tratamiento de imágenes de satélite y sistemas de información geográfica. En A. Rodríguez y M. Saborío, (Eds.), *Lo rural es diverso: evidencia para el caso de Costa Rica* (pp. 85-104). IICA, San José, Costa Rica.
- Candia, D. (2011). Propuesta metodológica para una definición funcional de ruralidad, En Dirven et al., *Hacia una nueva definición de “rural” con fines estadísticos en América Latina*. Documento de Proyecto LC/W397. Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2009). *Panorama Social de América Latina 2009*. Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- Chomitz, K., Piet, B. & Timothy, T. (2005). *Quantifying the Rural – Urban Gradient in Latin America and the Caribbean*. World Bank Policy Research Working Paper 3634. The World Bank, Washington D.C.
- De Ferranti, D.; Perry, G.; Foster, W.; Lederman, D. & Valdés, A. (2005). *Beyond the city: the rural contribution to development*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Dirven, M. (2004). El empleo rural no agrícola y la diversidad rural en América Latina. *Revista de la CEPAL* No. 83, pp. 50-69.
- Dirven, M., Echeverri, R., Sabalain, C., Rodríguez, A., Candia, D., Peña, C. & Faiguenbaum, S. (2011). *Hacia una nueva definición de “rural” con fines estadísticos en América Latina*. Documento de Proyecto LC/W397. Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL, Santiago de Chile.
- Echeverría, R. & Sotomayor, O. (2010). *Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica*. Documento de Proyecto LC/W.376, Unidad de Desarrollo Agrícola/CEPAL y RLC/FAO, Santiago de Chile.
- Echeverri, R. & Ribero, M. (2002). *Nueva ruralidad: visión del territorio en América Latina y el Caribe*. Ciudad del Saber, Panamá: CIDER/IICA.
- 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.
- Klein, E. (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), OIT, Santiago de Chile.
- Köbrich, C. & Dirven, M. (2007). *Características del empleo rural no agrícola en América Latina con énfasis en los servicios*. Serie Desarrollo Productivo No. 174. CEPAL, Santiago de Chile.
- Reardon, T., Berdegue, J., Escobar, G. (Eds.) (2001). *Especial number on non-farm employment*, *World Development*, Vol. 29 (3).
- Rodríguez, A. & Saborío, M. (Eds.) (2008). *Lo rural es diverso, evidencia para el caso de Costa Rica*. IICA, San José, Costa Rica.

Rodríguez, A. & Murillo, D. (2009). Caracterización rural – urbana de los distritos y cantones de Costa Rica. En, Rodríguez y Saborío (Eds.), *Lo rural es diverso, evidencia para el caso de Costa Rica* (pp. 153-194). IICA, San José, Costa Rica.

Saborío, M. & Rodríguez, A. (2008). Exploración de gradientes de ruralidad y de las características urbano – rurales. En, Rodríguez y Saborío, *Lo rural es diverso, evidencia para el caso de Costa Rica* (pp. 105-134). IICA, San José, Costa Rica.

Schejtman, A. y Berdegú, J. (2004). Desarrollo territorial rural. *Debates y Temas Rurales* No. 1, Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago de Chile.

Sepúlveda, S.; Rodríguez, A.; Echeverri, R. y Portilla, M. (2003). *El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural*. IICA, San José, Costa Rica.