

# Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe

## Hacia una medición y caracterización renovada de los espacios rurales

Yannick Gaudin, Ramón Padilla Pérez  
Editores



NACIONES UNIDAS

CEPAL

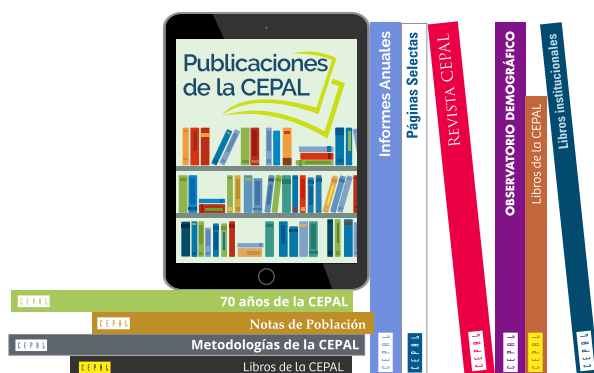


Trabajando por  
un futuro productivo,  
inclusivo y sostenible



Invertir en la población rural

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



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

**Deseo registrarme**



NACIONES UNIDAS



[www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)



[www.instagram.com/publicacionesdelacepal](https://www.instagram.com/publicacionesdelacepal)



[www.facebook.com/publicacionesdelacepal](https://www.facebook.com/publicacionesdelacepal)



[www.issuu.com/publicacionescepal/stacks](http://www.issuu.com/publicacionescepal/stacks)



[www.cepal.org/es/publicaciones/apps](http://www.cepal.org/es/publicaciones/apps)

# **Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe**

Hacia una medición y caracterización  
renovada de los espacios rurales

Yannick Gaudin  
Ramón Padilla Pérez

Editores



NACIONES UNIDAS



Invertir en la población rural

Este documento fue editado por Yannick Gaudin, Consultor de la Unidad de Desarrollo Económico de la sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México, y Ramón Padilla Pérez, Jefe de dicha Unidad, en el marco de las actividades del proyecto de la CEPAL y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA): “Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe”. La elaboración de los capítulos estuvo a cargo de los siguientes Consultores de la CEPAL: David Candia, Andrew R. Cummings, Martine Dirven, Juan Fernández, Ignacia Fernández, Marielos García, Yannick Gaudin, Astrid González, Hernán González, Jorge León, David López, Marco Martínez, Celeste Molina, Thibaut Plassot, Moisés Reyes, Mario Samper, César Sánchez e Isidro Soloaga, así como de Sara Hess, funcionaria de la CEPAL.

Los editores agradecen la colaboración en las diversas actividades de asistencia técnica de los siguientes funcionarios de la CEPAL: Gilda Galicia, Enrique González, Sara Hess y Jesús Santamaría, así como a Jorge Máttar, Consultor de la CEPAL. También agradecen la revisión y los valiosos comentarios al primer borrador del libro por parte de Claudia Schatan, Consultora de la CEPAL, y la revisión de Hugo Sáez, también Consultor de la CEPAL.

La CEPAL agradece el apoyo financiero del FIDA para las actividades de investigación y asistencia técnica que permitieron la elaboración de este libro.

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

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

Publicación de las Naciones Unidas

LC/TS.2023/72

Distribución: L

Copyright © Naciones Unidas, 2023

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.23-00188

Esta publicación debe citarse como: Y. Gaudin y R. Padilla Pérez, “Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe: hacia una medición y caracterización renovada de los espacios rurales”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/72), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

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



# Índice

Introducción	
<i>Ramón Padilla Pérez, Yannick Gaudin</i> .....	15
Capítulo I	
La nueva ruralidad: conceptos y criterios de medición	
<i>Yannick Gaudin</i> .....	25
Introducción .....	25
I. La nueva ruralidad.....	27
A. Definición clásica de la ruralidad.....	29
B. Definiciones alternativas de ruralidad .....	32
C. Definición de la nueva ruralidad a través de su medición.....	39
II. Medición y análisis de lo rural por medio de los datos.....	43
A. Datos actualizados de ruralidad en América Latina y el Caribe.....	43
B. Análisis crítico de la pertinencia de la información estadística .....	44
III. Conclusiones .....	47
Bibliografía.....	48
Capítulo II	
Medición de lo rural para el diseño y la implementación de políticas de desarrollo rural .....	55
<i>Martine Dirven, David Candia</i> .....	55
Introducción .....	55
I. Definiciones de rural actualmente en uso .....	57
A. En América Latina y el Caribe .....	57

B.	En otros continentes, en comparación con América Latina y el Caribe .....	58
II.	Algunas de las críticas y disconformidades con las definiciones actuales .....	61
A.	En lo conceptual.....	61
B.	En la práctica .....	62
III.	Discusiones conceptuales sobre estadísticas rurales a nivel mundial y en la región .....	67
IV.	La mirada hacia el territorio y los vínculos rural-urbanos .....	68
A.	La mirada urbano-rural .....	70
B.	La mirada rural-urbana .....	71
C.	Enfocando la superficie rural.....	72
D.	Los territorios rurales como nuevos polos (incipientes) de atracción .....	73
E.	Los territorios aislados y con escasa densidad de población como riqueza .....	74
V.	Conclusiones .....	75
	Bibliografía.....	77

### Capítulo III

#### Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe

	<i>Juan Fernández L., M. Ignacia Fernández, Isidro Soloaga</i> .....	79
	Introducción .....	79
I.	Concepto de lo rural en América Latina y el Caribe: la necesidad de una mirada territorial .....	81
II.	Enfoque territorial del desarrollo: origen, características y alcance.....	83
A.	Origen y elementos centrales del enfoque territorial.....	83
B.	Dinámicas territoriales rurales para el desarrollo territorial .....	85
III.	Análisis de lo rural desde lo territorial .....	86
A.	Territorios funcionales: una propuesta operativa para la delimitación de territorios.....	86
B.	Aplicación del enfoque de territorios funcionales en México.....	88
C.	Análisis de desarrollo inclusivo, trampas de pobreza y factores asociados .....	92
IV.	Exclusión social en territorios rurales: intersección de desigualdades en individuos .....	94
A.	Género y territorio: situación de las mujeres y su relación con los territorios.....	95
B.	Jóvenes rurales y territorio: agentes de cambio de lo rural.....	96
C.	Población indígena y territorio.....	98

V.	Enfoque territorial, políticas públicas y desarrollo rural .....	100
A.	De un enfoque sectorial a uno territorial .....	101
B.	Coordinación entre instituciones y actores .....	103
C.	El papel central de los actores territoriales en la conducción del DTR.....	105
VI.	Conclusiones .....	106
	Bibliografía.....	107

## Capítulo IV

### Lo rural y lo urbano en México: una nueva caracterización a partir de estadísticas nacionales

	<i>Isidro Soloaga, Thibaut Plassot, Moisés Reyes</i> .....	113
	Introducción .....	113
I.	Concepto y definiciones de ruralidad en México .....	115
A.	Análisis descriptivo de los principales conceptos que definen la ruralidad en México .....	116
B.	Análisis crítico de la definición oficial de ruralidad en México .....	117
II.	Inventario de indicadores existentes para medir y caracterizar los espacios rurales en México .....	118
III.	Propuesta de alternativas para redefinir la ruralidad en México: estimación y comparaciones de las distintas alternativas entre sí y con la definición oficial actual .....	121
A.	Índice relativo de ruralidad (IRR) .....	121
B.	Índice de accesibilidad .....	125
C.	Medición alternativa de lo rural con base en polígonos, población y uso del suelo .....	127
D.	Una caracterización de espacios rurales-urbanos con base en grillas de 1 km <sup>2</sup> .....	131
E.	Análisis comparativo de los índices .....	135
IV.	Implicaciones en materia de políticas públicas de desarrollo rural en México .....	144
A.	Cooperación con el Comité Técnico Especializado en Información Catastral y Registral (CTEICR).....	144
B.	Cooperación con la Secretaría de Economía (SE).....	145
	Bibliografía.....	153

## Capítulo V

### Medición y caracterización de los espacios rurales a partir de estadísticas nacionales: una aplicación al caso de Panamá

	<i>Isidro Soloaga, Thibaut Plassot, Yannick Gaudin, Moisés Reyes, Sara Hess</i> .....	157
	Introducción .....	157
I.	Definiciones oficiales y marco normativo nacional sobre lo rural en Panamá.....	159
II.	Contexto general y sintético de lo rural en Panamá .....	162

III. Análisis de alcances y limitaciones de las definiciones oficiales de ruralidad en Panamá.....	167
IV. Inventario de indicadores en las estadísticas panameñas para medir y caracterizar la ruralidad .....	168
V. Propuestas metodológicas alternativas para medir la ruralidad en Panamá.....	171
A. Fuentes de información y métodos.....	172
VI. Construcción de los índices .....	177
A. Índice ambiental de ruralidad (IAR).....	178
B. Índice relativo de ruralidad (IRR).....	179
C. Índice demográfico de ruralidad (IDR).....	181
D. Información para el análisis de variables sociodemográficas.....	182
E. Análisis de variables sociodemográficas.....	183
VII. Implicaciones en materia de políticas públicas de desarrollo rural en Panamá .....	189
A. Cooperación con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).....	189
B. Cooperación con el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA).....	193
VIII. Conclusiones y recomendaciones .....	195
Bibliografía.....	197

## Capítulo VI

### Medición y caracterización de los espacios rurales en Costa Rica a partir de estadísticas nacionales: metodología aplicada y resultados principales

<i>Mario Samper, Marco Martínez, Hernán González, Jorge León</i> .....	199
Introducción .....	199
I. Cambios recientes en la ruralidad costarricense y planteamientos preliminares para mejorar su metodología de medición .....	202
A. Transformaciones recientes de la ruralidad costarricense.....	202
B. Planteamientos para mejorar la metodología de medición de lo rural en Costa Rica.....	204
II. Metodología aplicada en la medición alternativa de la ruralidad y caracterización socioeconómica local .....	206
A. Metodología y fuentes para la medición alternativa de los espacios rurales en Costa Rica.....	207
B. Metodología y fuentes para la caracterización socioeconómica local.....	215
III. Resultados de la aplicación de índices alternativos de ruralidad y análisis estadístico-espacial en los planos distrital y municipal.....	216

A.	Índice tridimensional de ruralidad (ITR).....	217
B.	Índice funcional de ruralidad (IFR) .....	221
C.	Índice multivariado de ruralidad (IMR) .....	225
D.	Gradientes rural-urbanos con el ICR.....	231
IV.	Resultados del análisis de indicadores socioeconómicos .....	234
A.	Contrastación de tres índices socioeconómicos compuestos: IDHc 2011, IDSc 2013 e ICC 2011 por categoría cantonal de ruralidad.....	234
B.	Índice socioeconómico integrado cantonal (ISiC).....	235
V.	Implicaciones en materia de políticas públicas de desarrollo rural en Costa Rica .....	237
A.	Cooperación con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica .....	237
B.	Cooperación con el Instituto de Desarrollo Rural (INDER).....	238
VI.	Reflexiones y conclusiones.....	242
	Bibliografía.....	244

## Capítulo VII

Caracterización de los espacios rurales en El Salvador a partir  
de estadísticas nacionales: implicaciones para una agenda pública  
renovada en materia de políticas de desarrollo rural

*César Sánchez, Andrew Roberts Cummings, David López,*

*Astrid González, Marielos García, Celeste Molina .....* 247

	Introducción .....	247
I.	Definición de lo rural en El Salvador .....	249
II.	Caracterización de lo rural en El Salvador con base en la definición actual.....	254
III.	Hacia una nueva definición de ruralidad en El Salvador.....	256
A.	Escenario 1 .....	256
B.	Escenario 2 .....	258
C.	Escenario 3.....	262
IV.	Propuestas para una medición alternativa de lo rural en El Salvador. Metodología aplicada en el ejercicio de pilotaje .....	264
A.	Configuración de los territorios funcionales .....	264
B.	Definición de ruralidad y sus características en El Salvador .....	265
V.	Resultados a escala municipal: discusión de evidencia y hallazgos .....	276
A.	Escenario 1: una nueva definición de lo rural y urbano .....	276
B.	Escenario 2: caracterización de la funcionalidad socioeconómica de los territorios .....	279
C.	Escenario 3: caracterización socioeconómica de municipios según índices de precariedad .....	280

VI. Resultados a escala de territorios funcionales: discusión de evidencia y hallazgos .....	283
A. Escenario 1: densidad e intensidad de luminosidad nocturna .....	283
B. Escenario 2: tipología de territorios funcionales bajo el criterio de un umbral superior a los 1.000 habitantes/km <sup>2</sup> más el criterio de intensidad de luz y el índice de funcionalidad económica territorial (IFET) .....	284
C. Escenario 3: caracterización de la situación de precariedad en los territorios funcionales .....	285
VII. Implicaciones en materia de políticas públicas de desarrollo rural en El Salvador .....	288
VIII. Conclusiones y recomendaciones .....	289
Bibliografía.....	294
 Capítulo VIII	
Síntesis y conclusiones	
<i>Ramón Padilla Pérez, Yannick Gaudin</i> .....	297
Bibliografía.....	308
 <b>Cuadros</b>	
I.1 Cambios recientes en el paradigma rural.....	33
I.2 Nuevo paradigma rural .....	34
I.3 Principales enfoques de medición y caracterización de los espacios rurales.....	39
I.4 Criterios estáticos y dinámicos para medir la ruralidad y la construcción de los gradientes del continuo rural-urbano .....	42
I.5 Tamaño de la población urbana y rural, según criterios alternativos de cuantificación, alrededor de 2000.....	46
II.1 América Latina (10 países): población según categorías de ciudades, en torno a 2010 .....	60
III.1 Estadísticas descriptivas por tipo de territorio funcional.....	89
III.2 Aislamiento, PIB per cápita y densidad poblacional por tipo de TF .....	92
IV.1 México: fortalezas y límites de la definición oficial de rural .....	118
IV.2 México: matriz de pesos factoriales .....	129
IV.3 México: definiciones de ruralidad.....	130
IV.4 Esquemas de grilla para el nivel 2 de la clasificación de grados de urbanización .....	134
IV.5 México: indicadores sociodemográficos retenidos para el análisis.....	137
IV.6 Población e incidencia de la pobreza multidimensional en la continuidad rural-urbana, 2010.....	138
IV.7 México: promedio de los indicadores socioeconómicos en cada categoría del IRR, 2010 .....	143



IV.8	Puebla y Tlaxcala: gradientes del IRR asociados a gradientes del porcentaje de hogares con acceso a internet, localidades de más de 2.500 habitantes, año 2010 .....	147
IV.9	Puebla y Tlaxcala: gradientes del IRR asociados a gradientes de la densidad de empresas por 1.000 habitantes, localidades de más de 2.500 habitantes, año 2010 .....	148
IV.10	Zona de Puebla-Tlaxcala: población, IRR, acceso a internet y densidad de empresas para las localidades urbanas con el más alto IRR .....	149
V.1	Panamá: distribución de la población ocupada en actividades agropecuarias por género, 1991, 2015 y 2018.....	164
V.2	Panamá: salario medio mensual por sexo y área geográfica (2019).....	164
V.3	Panamá: disparidades de infraestructura entre áreas geográficas .....	165
V.4	Panamá: principales transformaciones recientes de la ruralidad panameña .....	166
V.5	Panamá: fortalezas y límites de la definición oficial de lo rural.....	167
V.6	Panamá: variables disponibles para medir la ruralidad, dimensión económica.....	169
V.7	Panamá: variables disponibles para medir ruralidad, dimensión social .....	170
V.8	Panamá: variables disponibles para medir ruralidad, dimensión ambiental.....	170
V.9	Panamá: índices propuestos para la medición alternativa de la ruralidad en el país .....	171
V.10	Promedio de los indicadores socioeconómicos en cada categoría del IRR, 2010 .....	188
V.11	Porcentaje de corregimientos incluidos en el Plan Colmena, siguiendo distintos ordenamientos crecientes de los niveles de pobreza y de ruralidad .....	191
V.12	Niveles crecientes de ruralidad (IRR) con niveles crecientes de la pobreza multidimensional (IPM).....	192
VI.1	Costa Rica: principales transformaciones recientes de la ruralidad en el país .....	203
VI.2	Variables, indicadores y fuentes del índice tridimensional de ruralidad .....	207
VI.3	Variables, indicadores y fuentes del índice funcional de ruralidad .....	209
VI.4	Variables, indicadores y fuentes del índice multivariado de ruralidad .....	211
VI.5	Costa Rica: indicadores de población, densidad, porcentaje de empleo en el sector primario, porcentaje de empleo en alojamiento y servicios de comida, área y porcentaje de bosque, promedios y desviación estándar por distrito.....	217

VI.6	Costa Rica: resultados del índice tridimensional de ruralidad, 2011 .....	218
VI.7	Costa Rica: promedios y desviación estándar del porcentaje de población ocupada de cada distrito que se desplaza laboralmente a otro cantón y del área con mancha urbana y el porcentaje del área del distrito cubierta por ella.....	221
VI.8	Costa Rica: resultados del índice funcional de ruralidad, 2011 .....	223
VI.9	Costa Rica: indicadores de distancia a colegios u hospitales, acceso a servicios y áreas silvestres protegidas .....	226
VI.10	Costa Rica: resultados del índice multivariado de ruralidad, 2011 .....	228
VI.11	Costa Rica: clasificación de distritos por categorías de ruralidad hacia 2011 e índices promedios tridimensional, funcional y multivariado de ruralidad, por categorías de ruralidad de los distritos, c. 2011.....	233
VI.12	Costa Rica: clasificación de cantones por categorías de ruralidad hacia 2011 e índices promedios tridimensional, funcional y multivariado de ruralidad, por categorías de ruralidad de los cantones, c. 2011.....	233
VI.13	Costa Rica: valores promedio de los tres índices socioeconómicos principales según grados de ruralidad cantonal hacia 2011.....	235
VII.1	Alcances y limitaciones de los instrumentos actuales para definir lo rural .....	253
VII.2	Características sobre población de los municipios rurales y urbanos en El Salvador, varios años .....	254
VII.3	Concentración de las empresas en las zonas rurales y urbanas por actividad y tamaño Índice de Herfindahl modificado.....	255
VII.4	Cantidad de luz y promedio de porcentaje de territorio cubierta por esta, región rural y urbana de El Salvador, 2005.....	255
VII.6	Municipios con un umbral de 1.000 habitantes por km <sup>2</sup> e intensidad de la luminosidad nocturna.....	263
VII.7	Territorios funcionales con un umbral de 1.000 habitantes por km <sup>2</sup> e intensidad de la luminosidad nocturna .....	267
VII.8	Municipios con umbral mayor a los 1.000 habitantes/km <sup>2</sup> , más el criterio de intensidad de luz y el índice de funcionalidad económica territorial (IFET) .....	269
VII.9	Territorios funcionales con umbral mayor a los 1.000 habitantes/km <sup>2</sup> , más el criterio de intensidad de luz y el índice de funcionalidad económica territorial (IFET) .....	269
VII.10	Estadística descriptiva: variables para construcción de Índice de Precariedad por municipio .....	270
VII.11	Estadística descriptiva, variables para construcción de Índice de Precariedad por territorio funcional.....	271
VII.12	Peso de cada variable sobre el índice de precariedad, a nivel municipal y territorial integrado .....	272

VII.13	Caracterización 3: distribución de los 8 territorios en los 262 municipios según caracterización con densidad poblacional + intensidad de luz + IFET e incorporando la dimensión de precariedad, El Salvador 2007-2015.....	273
VII.14	Caracterización incorporando la precariedad a nivel de territorios funcionales, El Salvador, 2007-2015.....	274
VIII.1	Indicadores alternativos para definir lo rural y lo urbano en el marco del proyecto “Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe” .....	299
VIII.2	Panamá: promedio de los indicadores socioeconómicos en cada categoría del IRR, 2010 .....	303
VIII.3	Áreas de la política pública en las que la nueva definición de lo rural y lo urbano tiene un impacto potencial.....	304

## Gráficos

I.1	América Latina (países seleccionados): población ocupada rural según actividad económica, 2000, 2010, 2019 .....	33
I.2	América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema por área geográfica, 2001, 2010 y 2019 .....	44
II.1	América Latina y el Caribe (18 países): porcentaje de población rural según densidad de población y según la definición censal de cada país, en torno a 2002.....	64
II.2	Latina y el Caribe (18 países): proporción de la población total por densidadde habitantes por km <sup>2</sup> , a nivel de municipios, en torno a 2002 .....	64
II.3	América Latina y el Caribe (18 países): porcentaje de población rural a diferentes distancias de una ciudad de 100.000 habitantes....	66
III.1	Indicadores de pobreza, acceso a salud y educación en territorios funcionales (2010) .....	90
III.2	Participaciones en el empleo total, por tipo de territorio funcional .....	91
IV.1	México: índice de accesibilidad municipal, índice relativo de ruralidad municipal, y porcentaje de población rural en el municipio, en función de indicadores socioeconómicos .....	139
V.1	Panamá: distribución de la población rural-urbana, 1950-2020.....	162
V.2	Panamá: población ocupada rural según actividad económica, 2001, 2008, 2017 y 2019 .....	163
V.3	Panamá: población en situación de pobreza y pobreza extrema según área geográfica, 2001-2019.....	165
V.4	Panamá: índice demográfico de ruralidad (IDR) y porcentaje de población rural en el corregimiento, en función de indicadores socioeconómicos, 2010 .....	184
VII.1	Tipología de municipios y territorios funcionales, criterios de densidad poblacional y la intensidad de luminosidad nocturna .....	257
VII.2	Tipología de territorios municipal y funcionales, con la dimensión de la precariedad .....	263

## Diagramas

I.1	Disposición de las zonas que constituyen un continuum rural-urbano .....	37
I.2	Sistemas territoriales complejos .....	38
II.1	Conexiones y redes a distintos niveles de acercamiento o escalas.....	70
V.1	Indicadores sociodemográficos utilizados en el análisis .....	182
VIII.1	Ejemplos de la aplicación práctica de las nuevas definiciones de lo rural en las políticas públicas de los cuatro países seleccionados .....	305

## Mapas

III.1	México: territorios funcionales rurales-urbanos .....	90
III.2	México: transiciones de pobreza alimentaria 1990-2000-2010.....	93
IV.1	México: índice relativo de ruralidad a nivel municipal, 2010 .....	124
IV.2	México: índice relativo de ruralidad a nivel AGEB, 2010 .....	125
IV.3	México: proporción de población municipal con acceso a rutas asfaltadas de doble mano a nivel municipal, 2010.....	126
IV.4	México: proporción de población en cada AGEB con acceso a rutas asfaltadas de doble mano a nivel de AGEB, 2010 .....	127
IV.5	México: aplicación de polígonos de Thiessen para delimitar zonas a partir de localidades, ejemplo con el área de la ciudad de Toluca .....	128
IV.6	México: análisis de componentes principales aplicado a polígonos de Thiessen, componente principal 1 .....	130
IV.7	Clasificación de grado de urbanización .....	132
IV.8	Clasificación de grado de urbanización (2).....	133
IV.9	México: primer paso, grado de urbanización, 2010 .....	134
IV.10	México: segundo paso, grado de urbanización, 2010 .....	135
V.1	Panamá: población total en los corregimientos, 2010.....	172
V.2	Panamá: densidad de población, 2010.....	173
V.3	Panamá: cobertura de bosques por corregimiento, 2010 .....	174
V.4	Panamá: uso de suelo urbano por corregimiento, 2010 .....	174
V.5	Panamá: suelo dedicado a la agricultura, 2010 .....	175
V.6	Panamá: red de caminos y lugares poblados de 10.000 habitantes o más .....	176
V.7	Panamá: distancia ponderada a nivel de corregimientos .....	176
V.8	Panamá: población nacida en otro distrito, 2010.....	177
V.9	Panamá: índice ambiental de ruralidad (IAR) a nivel de corregimiento .....	179
V.10	Panamá: índice relativo de ruralidad (IRR) a nivel de corregimiento .....	180
V.11	Panamá: índice relativo de ruralidad (IRR) a nivel de corregimiento .....	181
V.12	Panamá: índice demográfico de ruralidad (IDR) por corregimiento .....	182

V.13	Índice de Pobreza Multidimensional en corregimientos Colmena, 2010 .....	190
V.14	Combinaciones de ruralidad (IRR) y pobreza (IPM) para Corregimientos en el Plan Colmena .....	192
V.15	Vulnerabilidad climática .....	194
VI.1	Costa Rica: grupos de distritos formados mediante combinación de conglomerados de variables poblacional, económica y ambiental del índice tridimensional de ruralidad, por distritos, según territorios rurales y regiones de planificación .....	220
VI.2	Costa Rica: grupos de distritos formados mediante combinación de conglomerados de desplazamientos laborales y mancha urbana por distrito, del índice funcional de ruralidad, según territorios rurales y regiones de planificación, c. 2011 .....	225
VI.3	Costa Rica: grupos de distritos formados mediante combinación de conglomerados de acceso a servicios y áreas silvestres protegidas, del índice multivariado de ruralidad, por distrito, según territorios rurales y regiones de planificación .....	230
VI.4	Gradiente de ruralidad distrital, según territorios rurales y regiones de planificación de Costa Rica .....	232
VI.5	Costa Rica: gradiente de ruralidad cantonal, según territorios rurales y regiones de planificación.....	234
VI.6	Costa Rica: quintiles del promedio de tres índices socioeconómicos cantonales, según territorios rurales y regiones de planificación hacia 2011-2013.....	236
VI.7	Costa Rica: quintiles del promedio de tres índices socioeconómicos cantonales, según territorios rurales y regiones de planificación hacia 2017-2018 .....	236
VI.8	Costa Rica: Región Central. Índice de Desarrollo Social (IDS) por distrito, 2017 .....	238
VI.9	Costa Rica: Territorio Sarapiquí. Índice de Desarrollo Rural Territorial (IDRT) por distrito .....	239
VI.10	Costa Rica: tipología de ruralidad, según territorios rurales y regiones de planificación.....	240
VII.1	Caracterización de municipios rurales y urbanos. El criterio: el 70% o más de los hogares son clasificados como urbanos en las estadísticas nacionales .....	277
VII.2	Municipios rurales y urbanos. Criterios: densidad poblacional y si es cabecera departamental.....	277
VII.3	Tipología de municipios. Criterios: densidad poblacional, luz y si es cabecera departamental.....	278
VII.4	Estratificación de municipios según Índice de Funcionalidad Económica Territorial. Combina criterios luminosidad nocturna, densidad poblacional, si es o no cabecera departamental, e índice de Funcionalidad Económica Territorial .....	279

VII.5	Tipología de municipios, índice compuesto de Funcionalidad Territorial. Combina criterios luminosidad nocturna, densidad poblacional, si es o no cabecera departamental, e índice de Funcionalidad Económica Territorial. ....	280
VII.6	Estratificación de municipios, según el Índice de Marginalidad Residencial (IMARES) .....	281
VII.7	Tasa de pobreza por ingresos .....	282
VII.8	Índice de precariedad.....	283
VII.9	Tipología de Territorios Funcionales, según criterios de densidad poblacional y luminosidad nocturna .....	284
VII.10	Tipología de Territorios Funcionales, según criterios de densidad poblacional, luminosidad nocturna y funcionalidad económica territorial .....	285
VII.11	Caracterización de Territorios Funcionales según Índice de Marginalidad Residencial (IMARES) .....	286
VII.12	Estratificación de territorios funcionales por tasa de pobreza por ingresos .....	287
VII.13	Índice de precariedad.....	288
VIII.1	México: división territorial de acuerdo con la definición oficial y el índice de desarrollo relativo .....	302
VIII.2	El Salvador: territorios funcionales clasificados de acuerdo con criterios de urbanidad y ruralidad.....	303



# Introducción

*Ramón Padilla Pérez  
Yannick Gaudin*

En América Latina y el Caribe, el espacio rural ha experimentado diversas transformaciones y mutaciones en el transcurso de las últimas décadas. En materia económica, se advierte que es generalizada la menor participación del valor agregado y el empleo agropecuario en la actividad económica rural, por efecto de la creciente presencia de los servicios, como el agroturismo, y las actividades de transformación. En esta región, la población rural ocupada en el sector agropecuario en 2000 era un 66,0% de la población rural ocupada total, mientras que en 2019 era un 54,6%. En materia territorial, se observa una cada vez mayor interacción entre los espacios urbanos y los rurales, una mayor valorización de los recursos locales y naturales, al tiempo que surgen nuevos actores y formas de coordinación, entre otros fenómenos. En materia demográfica también se reportan cambios significativos, como la disminución de la población radicada en zonas rurales, además de nuevas formas de interacción con los centros urbanos. Estas transformaciones han obligado a forjar nuevos conceptos y formas de interpretación y análisis (como la llamada nueva ruralidad<sup>1</sup>), que subrayan la necesidad de repensar los paradigmas de las políticas públicas de desarrollo rural, dado su relativo rezago económico y social frente a los espacios urbanos en la región.

---

<sup>1</sup> Los conceptos de multifuncionalidad rural y nueva ruralidad surgieron de manera paralela en Europa y América Latina en el contexto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, realizada en Río de Janeiro en 1992. Se destacó la diversificación productiva rural, las crecientes interacciones rural-urbanas y el necesario cuidado del medio ambiente como puntos centrales de las políticas públicas de desarrollo y planificación territorial (Grajales y Concheiro, 2009; Bonnal y otros, 2004; Delgado Serrano, 2004).

La metodología oficial para medir lo rural en la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe es dicotómica y estática. Se califica de dicotómica porque lo rural se define por descarte, como algo residual, y no en términos que reflejen su particular realidad. Es decir, se fijan criterios para definir lo urbano y, como resultado, lo rural es lo remanente, lo no urbano. Al seguir este enfoque binario, no se reconoce la existencia de un gradiente en el que hay espacio para territorios con características intermedias entre una gran metrópoli y lo rural profundo. Se entiende este enfoque como estático por el hecho de basar sus criterios en indicadores vinculados a un espacio específico y no en su interacción con otros espacios, por motivos económicos, culturales o sociales.

Esta comprensión incompleta de lo rural detona consecuencias muy significativas en el diseño y la ejecución de políticas públicas. Una definición dicotómica y estática encubre realidades socioeconómicas y su dinámica. Por ejemplo, como muestran Soloaga, Plassot y Reyes en el capítulo IV de este libro, de acuerdo con la caracterización oficial en México, de carácter binario, el 40% de la población urbana y el 65% de la población rural viven en condiciones de pobreza. El desarrollo de nuevas metodologías de medición, como el índice relativo de ruralidad (IRR), que se expone en el mismo capítulo, arroja un espectro de 10 grados de ruralidad, en el que los espacios más plenamente rurales reportan una incidencia de la pobreza del 71%, mientras que los menos rurales del 44%. Una situación similar se detecta con variables socioeconómicas en materia de salud, educación, infraestructura e ingresos, entre otras. Una aproximación dinámica y de gradientes, a través de un enfoque territorial de comprensión de los espacios, aporta un mejor entendimiento de la realidad territorial y, por consiguiente, facilita el diseño de políticas públicas de desarrollo rural enfocadas tomando en cuenta sus características, fortalezas y oportunidades.

En América Latina y el Caribe, al igual que en otras regiones, en ocasiones lo rural suele confundirse con una forma de vida atrasada, arcaica, no evolucionada y obsoleta (Echeverri Perico, 2011; Rodríguez, 2011; Urcola, 2011; Ávila Sánchez, 2005; Entrena Durán, 1998). Es común que se perciba a los habitantes rurales como factores residuales o remanentes de una economía global competitiva, de alta tecnología, en la que los pequeños productores rurales ya no tienen cabida, y son calificados como ineficientes y no competitivos (Appendini y Torres-Mazuera, 2008). Bajo estas percepciones anacrónicas, es poco atractivo para las estrategias de desarrollo nacional la inclusión de lo rural, respetando su vocación productiva y esencia. Con frecuencia se ha apostado por la urbanización, entendida erróneamente como un sinónimo de progreso y desarrollo económico, o por la integración a fenómenos globales, como cadenas globales de valor de la manufactura.

En este libro se sintetizan los trabajos realizados en el contexto del proyecto de colaboración técnica “Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe”, ejecutado por la Sede Subregional en México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con financiamiento del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA).

El objetivo general del proyecto, partiendo de las observaciones presentadas en los primeros párrafos de esta introducción, es redefinir los límites y los alcances de la definición clásica de la ruralidad, con miras a generar un trabajo analítico sobre las transformaciones recientes de la ruralidad en América Latina y el Caribe. Las actividades desarrolladas se concentraron en analizar y poner en el debate los cambios del espacio rural y la necesidad de que la política pública se modifique acorde con dichas transformaciones. Los objetivos específicos del trabajo son: a) evidenciar, gracias a los conceptos de la nueva ruralidad, las brechas territoriales y contribuir a las estrategias nacionales de desarrollo para el avance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 y del bienestar en el medio rural; b) producir evidencia empírica sólida para la formulación de políticas de desarrollo rural integrales, y c) evaluar el impacto de una definición heterogénea y dinámica de lo rural para la medición de las brechas estructurales y la formulación de políticas públicas.

El Reporte Social Mundial de 2021, elaborado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA, por sus siglas en inglés), formula un llamado urgente a repensar las estrategias de desarrollo rural. El reporte reconoce que las estrategias actuales no están llevando al cumplimiento, en los espacios rurales, de las metas socioeconómicas y ambientales de los ODS. Cuatro de cada cinco personas en el mundo que viven en condiciones de pobreza extrema habitan en zonas rurales. Muchas áreas rurales están siendo afectadas por el agotamiento y la degradación profunda de los recursos naturales, lo que daña severamente a sus habitantes y contribuye al cambio climático (UNDESA, 2021). Un entendimiento renovado de la ruralidad es sin duda un punto de partida necesario para redefinir las estrategias de desarrollo rural.

La CEPAL ha reconocido en ocasiones anteriores que las estadísticas oficiales subestiman la importancia del mundo rural y sobreestiman el grado de urbanización real de América Latina y el Caribe. El análisis revela que muchas poblaciones que oficialmente son consideradas urbanas en realidad gravitan en torno a dinámicas rurales (CEPAL, 2018). La redefinición de lo rural, en el contexto del reconocimiento de los fenómenos que conforman la llamada nueva ruralidad, implica un proceso de recuperación del atractivo del mundo rural. Esta dinámica sentará las

bases para diseñar una estrategia que cierre las brechas entre el mundo rural y el urbano con políticas destinadas a disminuir desigualdades (CEPAL, 2018). Como reconoce la CEPAL en el documento “Ruralidad, hambre y pobreza en América Latina y el Caribe” (CEPAL 2018b), el desarrollo rural puede decidir el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 (ODS1), el “Fin de la Pobreza”, dada la alta incidencia de la pobreza en los territorios rurales.

En este libro se aboga por una revisión y modificación de las metodologías vigentes de medición y caracterización de lo rural, partiendo de la idea de que la forma de medir lo rural no es neutra, y repercute con implicaciones en materia de políticas públicas. Los hacedores de políticas parten de lo que ofrece la estadística oficial para definir las estrategias de diseño, implementación y evaluación de las políticas de desarrollo. La construcción de una agenda regional en materia de planificación y desarrollo rural para alcanzar los ODS requiere de un trabajo previo sobre la forma de comprender y medir lo rural para su correcta caracterización socioeconómica. En la década de 2010 la CEPAL, por conducto del proyecto “Contribución metodológica y análisis regional sobre la definición de lo rural en América Latina y el Caribe”, impulsó junto con otros organismos internacionales y de cooperación internacional un debate regional en torno a la definición de lo rural y la importancia de incorporar los conceptos de la nueva ruralidad (CEPAL, 2011).

El proyecto “Nuevas narrativas para una transformación rural” se inscribe en una trayectoria de cooperación exitosa entre la CEPAL y el FIDA, en la que se han diseñado metodologías y herramientas para el fortalecimiento de las políticas de desarrollo rural en América Latina y el Caribe. Las iniciativas de colaboración entre estos dos organismos de las Naciones Unidas han tenido como punto de partida el brindar asistencia técnica a los países de la región, fortaleciendo capacidades y contribuyendo a la agenda pública. Asimismo, se ha construido conocimiento hasta ahora inédito, sobre la base de evidencia empírica innovadora y análisis técnico sólido. Entre 2014 y 2017, se ejecutó el proyecto “Crecimiento inclusivo, política industrial rural y cadenas de valor participativas en América Latina y el Caribe”, enfocado principalmente en el diseño de estrategias para el fortalecimiento de cadenas de valor rurales y la promoción de la inclusión financiera rural (Padilla Pérez ed., 2017; Villarreal ed., 2017). Entre 2018 y 2020, la CEPAL, con el financiamiento de FIDA, llevó a cabo otra iniciativa para el fortalecimiento de cadenas de valor rurales, por medio de la inclusión financiera y el uso de las remesas familiares (Padilla Pérez, Stezano y Villarreal, 2020).

El proyecto “Nuevas narrativas”, al igual que iniciativas anteriores de la CEPAL y el FIDA, se caracterizó por un fuerte componente participativo y de construcción de capacidades. En cada etapa se promovió el diálogo y la participación de funcionarios públicos y representantes de

la academia, con miras a asegurar su relevancia y pertinencia, así como la adopción de los resultados, el fortalecimiento de capacidades locales y la sostenibilidad en el largo plazo.

Las actividades del proyecto se organizaron en tres fases. La primera consistió en analizar los alcances y las limitaciones de las metodologías de medición vigentes en los países seleccionados, y estudiar también las principales transformaciones vividas en los espacios rurales a fin de desarrollar, a partir de los aportes de la teoría de la nueva ruralidad, tres índices alternativos de ruralidad. La segunda fase abarcó la elaboración de mapas que presenten escenarios alternativos de ruralidad y la caracterización socioeconómica de los países seleccionados a partir de la nueva realidad rural presentada. Por último, la tercera fase se concentró en el análisis de los aportes de los escenarios alternativos de ruralidad en materia de política pública, con una aplicación concreta en dos ejercicios en cada uno de los países seleccionados.

La fuente principal de información para llevar a cabo este ejercicio es el censo de población y vivienda, que suele levantarse cada 10 años. La construcción de un gradiente rural-urbano es un ejercicio de carácter estructural, que presenta cambios lentos y escalonados en el tiempo. El análisis resultante de la redefinición de lo rural no se altera en lo fundamental en un lapso corto. En el caso de El Salvador, el censo más reciente se registró en 2007, lo que torna más necesaria una actualización de los datos. No obstante, las instituciones públicas de los países que participaron en la iniciativa expresaron su interés por contar con la actualización de los índices y los mapas, una vez que se disponga de la información de los censos más recientes. La información de población fue complementada con datos sobre el uso de suelo, el acervo de recursos naturales, la red de carreteras y la distancia entre localidades, además de emplear técnicas innovadoras como imágenes satelitales diurnas e imágenes satelitales de luminosidad nocturnas.

Los trabajos se concentraron en cinco países de América Latina y el Caribe (Costa Rica, El Salvador, México, Panamá y la República Dominicana), como primeros casos de estudio, con la idea de replicar posteriormente el ejercicio a otros países de la región. Los criterios para la selección de estos países fueron los siguientes: a) la disponibilidad de información estadística oficial para la realización del ejercicio, y b) que fueran parte del mandato geográfico de la Sede Subregional de la CEPAL en México (Centroamérica, Cuba, Haití, México y la República Dominicana). En los capítulos IV al VII se resumen los principales resultados del trabajo realizado en Costa Rica, El Salvador, México y Panamá. Dado que el ejercicio en la República Dominicana se estaba desarrollando al mismo tiempo que la edición de este libro, los resultados se reportan en una publicación independiente.

En el primer capítulo, Yannick Gaudin, consultor de la CEPAL, analiza las principales transformaciones económicas, sociales y culturales que se han vivido en los espacios rurales en América Latina y el Caribe y que han llevado a hablar de una nueva realidad rural. El capítulo se inicia con una breve retrospectiva histórico-estructural sobre el nacimiento de las ciudades, y a continuación se presentan las diferentes percepciones y creencias que prevalecieron sobre los espacios rurales hasta el siglo XX, así como las herramientas que solían utilizarse para su medición y caracterización. Se exponen los diferentes conceptos de comprensión de la ruralidad, entre ellos la teoría de la Nueva Ruralidad, y los enfoques de análisis, caracterización y medición de los espacios rurales, así como sus efectos en términos de política pública. Por último, se argumenta a favor de una mejora de las herramientas de comprensión y medición de lo rural en América Latina y el Caribe en relación con aquellas que se han usado hasta ahora.

En el segundo capítulo, elaborado por Martine Dirven y David Candia, consultores de la CEPAL, se presenta un análisis crítico sobre las diferentes metodologías de medición de lo rural vigentes en América Latina y el Caribe como un punto de partida para el diseño de nuevos instrumentos que reconozcan el carácter dinámico y heterogéneo de los espacios rurales. En el capítulo se enfatiza la necesidad de fortalecer las metodologías de medición que tomen en cuenta las interacciones entre áreas para avanzar hacia un marco de comprensión territorial de la ruralidad. Por último, se formulan propuestas y recomendaciones para poner la ruralidad en el centro de atención de las políticas, y modificar las herramientas que posibiliten su mejor comprensión y medición.

En el tercer capítulo, elaborado por Juan Fernández Labbé, María Ignacia Fernández e Isidro Soloaga, consultores de la CEPAL, se expone de manera específica el enfoque territorial de análisis de lo rural como un avance significativo para la comprensión y la transformación de estos espacios. Se busca responder a la demanda de herramientas para entender lo rural y contribuir a promover procesos de cambio que avancen hacia la equidad y la cohesión territorial en América Latina y el Caribe. Después de presentar las principales características del enfoque territorial de comprensión de lo rural y el concepto de territorio funcional, los autores formulan propuestas operativas para la creación de insumos cartográficos y análisis socioeconómicos. Por último, se expresan algunas reflexiones en materia de diseño de políticas públicas, que podrían derivar de este enfoque de comprensión y análisis de lo rural.

Con estos tres capítulos se plantearon las bases conceptuales y metodológicas para trabajar con los países escogidos de la región. A la mirada de los aportes de la teoría de la nueva ruralidad, y de los diferentes enfoques de medición y análisis, en particular el enfoque territorial, el



siguiente paso consistió en analizar las principales transformaciones que han experimentado los espacios rurales de Costa Rica, El Salvador, México, y Panamá. Se efectuó un análisis sobre los alcances y las limitaciones de las diferentes metodologías vigentes de medición y caracterización de los espacios rurales, y se elaboraron herramientas innovadoras de comprensión de lo rural para crear los llamados “escenarios alternativos de ruralidad”. Estas metodologías innovadoras pusieron en evidencia, a través de estadísticas y mapas, una nueva realidad rural, hasta ahora oculta por las formas dicotómicas y estáticas de su medición. Estos trabajos dieron lugar a una estrecha relación de cooperación con las autoridades de cada país-socio.

En el cuarto capítulo, Isidro Soloaga, Thibaut Plassot y Moisés Reyes, consultores de la CEPAL, presentan cuatro metodologías alternativas de medición y caracterización de los espacios rurales en México a partir de estadísticas oficiales: el Índice Relativo de Ruralidad (IRR), el Índice de Accesibilidad (IA), la metodología de clústeres (polígonos de Thiessen) y la medición a través de grillas de 1 km<sup>2</sup>. La estructura de este capítulo refleja las etapas seguidas en el marco del proyecto: a) la caracterización de la ruralidad en México a partir de estadísticas oficiales y el desarrollo de los índices alternativos de ruralidad; b) la elaboración de mapas que presenten dichos escenarios, así como la caracterización socioeconómica y georreferenciada del país, y c) el análisis de los aportes de los escenarios alternativos de ruralidad en materia de política pública. En todas las etapas de la cooperación técnica se interactuó con organismos públicos de México, con el objetivo de buscar una retroalimentación a los ejercicios, así como la difusión de los resultados y su posible incidencia en la agenda pública. En particular, la CEPAL contribuyó a los trabajos realizados por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO) para la definición de una metodología alternativa de medición y caracterización de lo rural en México.

En el quinto capítulo, elaborado por Isidro Soloaga, Thibaut Plassot, Yannick Gaudin, Moisés Reyes y Sara Hess, funcionaria de la CEPAL, se presentan tres índices alternativos de medición y caracterización de lo rural para Panamá. Con el objetivo de comparar resultados con el caso de México, se midió la ruralidad panameña con el IRR. Después de analizar las transformaciones recientes de la ruralidad panameña, así como las limitaciones de la metodología vigente para su medición, se destacaron las características medioambientales del país para construir un Índice Ambiental de Ruralidad (IAR), así como un Índice Demográfico de Ruralidad (IDR) que permite analizar los movimientos de población dentro del país. El estudio se realizó a partir de la exploración de estadísticas oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). Se mantuvo una estrecha relación de trabajo con el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA)

y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) con objeto de explorar las potencialidades de las metodologías desarrolladas para la caracterización socioeconómica del país y la posibilidad de su aplicación a diferentes propósitos de políticas públicas. En este capítulo se argumenta a favor de una mayor articulación interinstitucional para avanzar hacia nuevas formas de comprensión y de medición de lo rural en Panamá.

En el sexto capítulo, Mario Samper, Marco Martínez, Hernán González y Jorge León, consultores de la CEPAL, valoraron los alcances y los límites de la definición y metodología oficial de medición de lo rural en Costa Rica. Construyeron metodologías alternativas, tomando en cuenta los aportes de la teoría de la nueva ruralidad y el enfoque territorial de comprensión de lo rural. De esta forma se pretende avanzar hacia una redefinición de los espacios rurales y una nueva medición y caracterización de estos, con miras a analizar las implicaciones que ello representa en las políticas públicas. Los consultores elaboraron tres índices alternativos de ruralidad: el Índice Tridimensional de Ruralidad (ITR), el Índice Funcional de Ruralidad (IFR) y el Índice Multivariado de Ruralidad (IMR). Además, los autores construyeron un Índice Combinado de Ruralidad (ICR) de estas tres propuestas, con el objetivo de contar con un escenario adicional de ruralidad. A la presentación de los resultados de estos ejercicios en materia de caracterización georreferenciada de los territorios costarricenses, los autores sumaron un esfuerzo particular para trabajar de manera multiescalar, al nivel de regiones de planificación, manteniendo una estrecha relación de trabajo con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), y al nivel de territorios rurales con el Instituto de Desarrollo Rural (INDER). El ejercicio subraya la necesidad de un abordaje sistémico e integral, territorial y multiescalar de la caracterización socioeconómica de los espacios rurales y de las interacciones rural-urbanas tanto en su interior, como en su relación con espacios urbanos centrales. Los resultados contribuyen al proceso de regionalización y de planificación del desarrollo territorial del país, y en particular a la convergencia entre estrategias nacionales y regionales y las iniciativas generadas desde territorios locales con distintos tipos de ruralidad.

En el séptimo capítulo, escrito por César Sánchez, Andrew Roberts Cummings, David López, Astrid González, Marielos García y Celeste Molina, todos consultores de la CEPAL, se caracterizan y analizan las fortalezas y debilidades de las definiciones de las áreas rurales y urbanas basadas en la estadística oficial del Gobierno de El Salvador. Se retoman los elementos del debate regional que son relevantes para plantear definiciones alternativas que superen las consideraciones dicotómicas y estáticas, a partir de tres escenarios orientados a avanzar gradualmente hacia conceptualizaciones más complejas de la realidad territorial, manteniendo a la vez la comparabilidad con las estadísticas actuales. En

particular, se llevó a cabo un ejercicio novedoso de definición de territorios funcionales, para construir escenarios alternativos de ruralidad a escala municipal y de territorio funcional. La incorporación del concepto de territorios funcionales establece un examen crítico de interés para el diagnóstico territorial, ya que distingue municipios intermedios o bisagra que pueden facilitar la implementación de políticas públicas al mostrar los vínculos económicos, de conmutación laboral y funcional intermunicipal, entre otros. Se mantuvo una estrecha relación de trabajo con la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) para formular propuestas a favor del desarrollo territorial en la región metropolitana de San Salvador, en particular con el objetivo de comprender las interacciones entre áreas para la creación de un sistema integral del cuidado y fortalecer las relaciones funcionales en materia económica. En el capítulo se propone una mayor interacción multiescalar entre hacedores de políticas de desarrollo a través de un abordaje territorial y funcional.

Por último, en el capítulo octavo Ramón Padilla Pérez y Yannick Gaudin ofrecen una síntesis y un análisis comparado de los resultados obtenidos en los cuatro casos de estudio (capítulos IV al VII). Asimismo, presentan las reflexiones finales en torno al argumento esencial del libro: es necesario modificar los patrones de comprensión y medición de los espacios rurales, con el objetivo de contar con un conocimiento renovado de las dinámicas territoriales y, por consiguiente, diseñar políticas públicas de desarrollo rural más eficaces. En el conjunto del libro se sostiene una posición que fomenta la construcción de una nueva agenda regional en materia de desarrollo rural y territorial, con el objetivo de alcanzar los ODS de la Agenda 2030.

## Bibliografía

- Ávila Sánchez, H. (ed.) (2005), *Lo urbano-rural, ¿nuevas expresiones territoriales?*, Cuernavaca, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018a), *La ineficiencia de la desigualdad*, Documento del trigésimo séptimo periodo de sesiones de la CEPAL, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_(2018b), *Ruralidad, hambre y pobreza en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- Dirven, Martine (2011), *Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina*, Documento de Proyecto, Santiago de Chile, CEPAL y Agencia francesa de desarrollo.
- Echeverri Perico, R. y M. P. Ribero (2002), *Nueva ruralidad: visión del territorio en América Latina y el Caribe*, Ciudad de Panamá, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)/Centro Internacional de Desarrollo Rural (CIDER).
- Entrena Durán (1998), "Cambios en la construcción social de lo rural. De la autarquía a la globalización", *Recensions*, vol. 56.

- Padilla Pérez, Ramón editor (2017), *Política industrial rural y fortalecimiento de cadenas de valor*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Padilla Pérez, Ramón, Federico Stezano y Francisco G. Villarreal (2020), “Fomento de la inversión de remesas familiares en cadenas de valor: estudios de caso de El Salvador, Guatemala y la República Dominicana”, *Documentos de Proyectos*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rodríguez, A. (2011), “Pertinencia y consecuencias de modificar los criterios para diferenciar lo urbano de lo rural”, en *Hacia una nueva definición de “rural” con fines estadísticos en América Latina*, *Documentos de Proyectos* (LC/W.397), M. Dirven y otros (2011).
- Urcola, M. (2011), “Nueva ruralidad y contextos de globalización”, *Regiones. Suplemento de antropología*, N°45.
- Villarreal, F. G. (2017), *Inclusión financiera de pequeños productores rurales*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- UNDESA (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas) (2021), *UNDESA World Social Report*, Nueva York, Naciones Unidas.

## Capítulo I

# La nueva ruralidad: conceptos y criterios de medición

*Yannick Gaudin*

## Introducción

La propuesta presentada en este estudio se orienta a desarrollar nuevos instrumentos de medición y enfoques de análisis de los espacios considerados como rurales, partiendo de las significativas transformaciones experimentadas por éstos en las últimas décadas.

En este primer capítulo se practica una revisión bibliográfica y estadística de los cambios estudiados bajo el concepto de “nueva ruralidad”. Al definirlo se debe aclarar que “nuevo” no designa sólo las transformaciones de los espacios rurales, sino también una revolución<sup>1</sup> de los patrones de análisis de una realidad compleja y dinámica (Padilla Pérez, 2017; Romero, 2012).

No existe una definición única de lo rural porque no abarca algo homogéneo y en este terreno se operan cambios constantes. La iniciativa que se resume en este libro procura definir conceptualmente y analizar

---

<sup>1</sup> El término revolución se define aquí a partir del concepto elaborado por Thomas Kuhn, que consiste en “una nueva teoría, por especial que sea su gama de aplicación, raramente, o nunca, constituye sólo un incremento de lo que ya se conoce. Su asimilación requiere la reconstrucción de la teoría anterior y la reevaluación de hechos anteriores; un proceso intrínsecamente revolucionario” (Kuhn, 1971, pág. 29).

empíricamente las diversas ruralidades en América Latina y el Caribe. Se pretende superar las percepciones y creencias colectivas que oscilan entre la visión romántica de un campo idílico preservado de los vicios urbanos y una consideración exclusivamente agrícola, atrasada y arcaica de lo rural.

En sus trabajos, al definir los espacios rurales y urbanos, Ávila Sánchez (2015 y 2005) avanza la idea de que no se requiere formular una definición teórica única aplicable a cada uno. El autor considera que resulta más relevante contar con elementos de caracterización de los espacios por medio de instrumentos de medición. De esta manera, el trabajo de definición de un espacio rural se vuelve de tipo metodológico más que teórico. Los instrumentos de medición de las dinámicas del campo y de las interacciones rurales-urbanas posibilitan caracterizar los espacios rurales de manera dinámica, es decir, a través de las interacciones que se identifican en lugar de definirlos de manera esencialista, con criterios restrictivos (Gómez y Tacuba, 2017).

En este contexto, resulta necesario analizar los límites y los sesgos estadísticos de los instrumentos actuales de medición de la ruralidad en América Latina y el Caribe, a fin de establecer una comprensión renovada de lo rural y medir su heterogeneidad y dinamismo. De manera paralela, desde la esfera de la política pública resulta de suma importancia definir y medir lo rural, dado que esta información suele determinar los enfoques de las estrategias públicas respecto del desarrollo rural. En particular, esta concepción se refleja en la asignación de fondos públicos, el apoyo a nuevos marcos institucionales y representatividades políticas, así como la orientación de la inversión productiva, entre otros (Rodríguez y Saborío, 2008).

El objetivo general de este capítulo es presentar los diferentes conceptos de ruralidad y los enfoques de análisis, la caracterización y medición de los espacios rurales, así como sus implicaciones en términos de política pública de desarrollo rural. No se pretende definir lo rural en su esencia conceptual, inamovible y dogmática, sino subrayar diferentes características, así como determinar los enfoques de medición y análisis sobresalientes de la nueva ruralidad. Se lleva a cabo una reflexión sobre los conceptos de ruralidad en América Latina y el Caribe, sin distanciarse de la evidencia empírica.

La siguiente exposición comprende tres secciones. En la sección I se presentan diferentes conceptos y enfoques de análisis de la ruralidad; entre ellos, la teoría de la nueva ruralidad en América Latina y el Caribe. En la sección II se presentan diversas metodologías utilizadas para caracterizar y medir lo rural, así como un análisis crítico de estas. Por último, se ofrecen conclusiones preliminares como punto de partida conceptual y metodológico para los siguientes capítulos.

## I. La nueva ruralidad

Un análisis histórico y antropológico, como primer paso, es útil para entender cómo se han formado las brechas y disparidades entre las ciudades y el campo, con una concentración del poder y la riqueza en las primeras. La evolución de la ruralidad y la urbanidad se inscribe dentro de procesos históricos largos, en los que se supone que la ruralidad es el estado original de distribución de los asentamientos humanos. Desde la fundación de las primeras ciudades en el Oriente Medio, se ha observado un proceso de concentración de la población en los asentamientos urbanos. Sin embargo, la percepción sobre las ciudades no ha sido lineal sino pendular, con grandes variaciones según las épocas (Rodríguez y Saborío, 2008; Ávila Sánchez, 2005).

Hasta el siglo XIX y el desarrollo de la sociedad industrial, la expansión de las ciudades estaba directamente relacionada con el aumento de la productividad agrícola. Desde un marco de análisis antropológico e histórico, la acumulación de excedentes agropecuarios, así como la posibilidad de intercambiarlos, es la condición *sine qua non* que permitió el nacimiento y desarrollo de los asentamientos humanos llamados ciudades (Rodríguez y Saborío, 2008; Spielvogel, 2003; Fujita y Thisse, 2002).

Los excedentes agropecuarios favorecieron también el desarrollo de la artesanía, de la protoindustria urbana, del comercio y la especialización en diversas actividades, lo que derivó en menores costos de producción, de comunicación y de intercambio, no sólo de los bienes agrícolas y manufacturados, sino también de las ideas y conocimientos (Baldwin y otros, 2003; Glaeser, 2003; Spielvogel, 2003 y Bairoch, 1985).

Desde un comienzo, la ciudad fue percibida como un espacio saturado que concentraba las peores condiciones de higiene y salud. Las poblaciones socioeconómicamente privilegiadas ejercían en la ciudad su actividad económica y poder político, pero también buscaban la oportunidad de salir siempre que podían para disfrutar de un ecosistema considerado como puro y sano<sup>2</sup>. La novela *El perfume*, de Patrick Süskind da un ejemplo de esta disparidad entre una ciudad saturada de desechos y agentes patógenos, y un campo "inmaculado" (Vigarello, 1985)<sup>3</sup>. Sin embargo, se trata de una percepción engañosa. La morbilidad y la mortalidad rural causadas por agentes patógenos eran muy altas y las condiciones sanitarias muy precarias.

Hacia finales del siglo XVIII ocurrió una revolución higienista y miasmática. Las autoridades empezaron a sanear las ciudades y a mejorar la calidad de la vivienda y del agua con espacios dedicados a la higiene

---

<sup>2</sup> Cicerón, por ejemplo, que representa la clásica élite de la antigua Roma, expresa claramente este punto en el *De Legibus*, al igual que Voltaire en *Singularités de la nature* y las élites industriales inglesas en el siglo XIX.

<sup>3</sup> "Inmaculado" en su definición religiosa original, es decir, libre de pecados y de vicios.

corporal, además de recolectar los desechos de manera sistemática. En las ciudades nació el concepto de “salud pública”, reflejado en el impulso de prácticas profilácticas y en la concentración de los conocimientos científicos relacionados con el combate a los agentes patógenos. Las ciudades se volvieron atractivas por contar con mejores condiciones de vida, a la vanguardia del progreso científico. Con el desarrollo de las sociedades industriales durante el siglo XIX, las ciudades volvieron a ser percibidas como sucias y saturadas, a pesar de concentrar el capital productivo y los avances sociales (Fierros Hernández, 2014; Vigarello, 1985).

Con el desarrollo de las ciudades surgieron los conceptos de *urbs*, *urbis*; *civitas*, *civitatis*; y *polis*. El término latino *urbs*, *urbis* (que dio lugar en español a las palabras “urbe”, “urbanidad” y “urbano”), hace referencia a la forma organizada de ocupación humana del espacio. Asimismo, designa la agrupación y concentración de los asentamientos humanos a través de enfoques poblacionales y demográficos. Del término latino *civitas*, *civitatis* se formaron las palabras “ciudad”, “ciudadano”, “ciudadanía”, “civil” y “civilización”, y hace referencia, mediante un enfoque funcional de análisis, a las actividades humanas y las transformaciones sociales y económicas consecuentes. Por otra parte, del término griego *polis* provienen en español las palabras “política”, “policía” y “metrópolis”. Estos vocablos describen la forma de administrar el espacio y las actividades humanas dentro de una sociedad (Rubial García, 2012; Capel Sáez, 2003). El concepto de *polis* abrió espacios para la emergencia, a partir del siglo XVI, de los conceptos de Estado, soberanía, instituciones y política pública (Delmotte, 2010; Capel Sáez, 2003; Herman Hansen, 1998)<sup>4</sup>.

Con esta breve presentación antropológica se muestra que existen diferentes enfoques de análisis y comprensión de la ruralidad y la urbanidad, a partir de las derivaciones formadas desde *urbs*, *civitas* y *polis*. También se revela que la ruralidad y la urbanidad son espacios dinámicos, que se transforman e interactúan.

Si bien las primeras ciudades se fundaron en el Oriente Medio, gran parte del marco conceptual presentado pertenece a la tradición antropológica e intelectual occidental. A partir del siglo XVI América Latina y el Caribe vivieron procesos históricos similares a los presentados, aunque con secuencias distintas. Cabe subrayar el carácter específico del desarrollo de las ciudades en la región. El sistema colonial no destruyó totalmente las estructuras de producción, intercambio y planificación territorial prehispánica, sino que las aprovechó con fines económicos. Se podía observar una segregación territorial caracterizada por una concentración de las poblaciones europeas en los centros urbanos

<sup>4</sup> Hoy en día el concepto de ciudadano se refiere también a la dimensión nacional, quizás más que a la local. Se entiende que un ciudadano es una persona y un sujeto de derechos y obligaciones (económicos, políticos, sociales y otros). El concepto alude poco a lo ciudadano.



y una población indígena mantenida en las áreas periféricas y rurales<sup>5</sup>. Los procesos de independencia de los países de la región no generaron un cambio radical de este paradigma, dado que la brecha rural-urbana no fue únicamente étnica sino también económica, política y cultural (Hardoy y otros, 1978; Singer, 1974; Casimir, 1970)<sup>6</sup>.

A continuación se presentan los elementos clásicos para definir la ruralidad, heredados de creencias antiguas y consideraciones dicotómicas donde lo rural se define por oposición a lo urbano. Sin embargo, no existe una relación cronológica o lineal entre los diferentes enfoques de análisis de lo rural.

## **A. Definición clásica de la ruralidad**

La palabra rural es un adjetivo cuyo origen etimológico se remonta al término latino *rus, ruris*, que significa “campo”. Según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, lo rural es lo perteneciente o relativo a la vida del campo y a sus labores<sup>7</sup>. Este significado abarca tanto un espacio, un conjunto de culturas y hábitos, como una función económica y social.

### **1. Percepciones, creencias colectivas y definiciones por contrastes**

Existen percepciones y creencias colectivas de lo rural y lo urbano cuyo sustento a menudo no se apoya en un punto de vista conceptual o empírico. Si bien existen sentimientos compartidos de pertenencia a uno u otro espacio, las poblaciones no siempre tienen la identidad que reivindican. No existen identidades exclusivas sino compartidas (Sabalain, 2011; Méndez Sastoque, 2005).

Una buena parte de la definición clásica de lo rural proviene de creencias colectivas, en las que los modos de vida, cosmovisiones y hábitos sociales rurales se perciben como arraigados a la tierra y sus recursos naturales. Consecuentemente, lo rural suele confundirse con una forma de vida atrasada, arcaica, no evolucionada y obsoleta (Echeverri Perico, 2011; Rodríguez, 2011; Urcola, 2011; Ávila Sánchez, 2005; Entrena Durán, 1998).

Los habitantes rurales suelen ser percibidos como factores residuales o remanentes de una economía global competitiva, de alta tecnología, en la que los pequeños productores rurales ya no tienen cabida, y son calificados

<sup>5</sup> En el caso de la Nueva España, el poder colonial se refería a la “República de Indios”.

<sup>6</sup> Dada la diferencia étnica y hasta “civilizacional” entre pueblos indígenas, criollos y europeos, se puede afirmar que el mal entendimiento rural-urbano ha sido mayor en ciertas regiones de América Latina y el Caribe en comparación con otras partes del mundo.

<sup>7</sup> Véase [en línea] <http://dle.rae.es> [fecha de consulta: 24 de octubre de 2018].

como ineficientes y no competitivos (Appendini y Torres-Mazuera, 2008). En buena medida, son las élites urbanas quienes forjan y difunden las creencias colectivas dominantes (Picciani, 2016; Dirven y otros, 2011; Lipton, 1977).

Los ciudadanos suelen percibir a los campesinos como arraigados a una tierra milenaria, a tradiciones que las ciudades globalizadas han perdido y que buscan reencontrar fantaseando que el campo es como un jardín del Edén. A la ruralidad se atribuye un valor de cercanía con el patrimonio tradicional de una cultura regional y nacional. Así, al campesino se le adjudica una figura de honestidad, simplicidad, humildad y de valores cardinales, como el trabajo y el cuidado de su familia. También hay quienes les perciben como una sociedad fraternal y organizada en comunidades, con núcleos sociales fuertes. (Thiesse, 2010; Méndez Sastoque, 2005).

En cuanto a lo urbano, también existen percepciones y creencias contradictorias. Por concentrar el poder, la riqueza y posicionarse a la vanguardia de la creación científica y artística, a la ciudad se le percibe con frecuencia como moderna, atractiva y con hábitos y costumbres propias del buen gusto. Sin embargo, y de manera paradójica, la ciudad también es percibida como el centro de muchos problemas y fallas sociales, como el individualismo posmoderno, la criminalidad, la brutalidad social asociada al anonimato e *in fine*, la enajenación de los individuos (Hernández, 2009; Arias, 2005; Méndez Sastoque, 2005).

## **2. Panorama retrospectivo y marcadores teóricos de las políticas de desarrollo rural**

A partir del siglo XIX y con la expansión de la teoría económica clásica, la idea de progreso se construyó en contradicción con lo arcaico y lo obsoleto del campo. Se consideraba que, para desarrollar lo rural, se tenía que relegar el agrarismo para enfocarse exclusivamente en la urbanización e industrialización del campo, a través de la artificialización del suelo y la transformación productiva. A pesar de una visión folklórica y romántica de la ruralidad, prevalecía la idea de que, para ser desarrollados, los espacios rurales tenían que dejar de serlo (Trpin, 2005).

En América Latina y el Caribe, después del proceso de independencia, los debates sobre el desarrollo del campo giraron alrededor del reparto de la tierra y el acceso a la propiedad. Como elemento fundamental de la vida campesina y primer recurso productivo, esta cuestión estuvo omnipresente durante la Revolución Mexicana y hasta la fecha en el discurso de las guerrillas de inspiración marxista en Centroamérica y América del Sur (Appendini y Torres-Mazuera, 2008).

Entre 1940 y 1970 en América Latina y el Caribe, a partir de un marco de análisis centro-periferia avanzado por Raúl Prebisch a través de la teoría estructuralista y desarrollista, y las teorías de la dependencia avanzadas

por Ruy Mauro Marini y Celso Furtado, entre otros, se consideraba que el rezago rural era estructural y constituía un elemento de caracterización de las economías de la región como economías en desarrollo. Estos autores consideraban que las áreas rurales sufrían de una marginación estructural al igual que los países en desarrollo *vis à vis* las naciones desarrolladas (Martins, 2013; Marini, 2008; Cattaneo, 1991).

A partir de la década de 1990 se comienza a desarrollar un marco renovado de análisis de lo rural, con especial énfasis en las actividades rurales no agrícolas, los flujos e interacciones entre espacios rurales y urbanos, el cuidado del medio ambiente y en la redistribución de los poderes para diseñar e implementar medidas de desarrollo local. Desde esta perspectiva, el desarrollo rural no pasa exclusivamente por un proceso de urbanización (Rodríguez y Saborío, 2008; Echeverri Perico y Ribero, 2002; Gómez, 2002; Pérez Correa, 2001; Schejtman, 1999).

### **3. El enfoque de dualidad: lo rural es lo remanente, lo no urbano**

Hasta los años noventa del siglo XX, predominó en América Latina y el Caribe una definición de lo rural dicotómica, como el remanente no urbano de la población. Se trata de un patrón de análisis y de definición de lo rural por medio de un llamado “enfoque de dualidad”, en el que lo rural se asimila a lo que no es urbano, y por deducción y comparación, lo que es despoblado, agrícola y atrasado (Rodríguez, 2011; Vergara, 2011; Rodríguez y Saborío, 2008; Méndez Sastoque, 2005; Gómez, 2002; Paniagua, 1998).

Desde tiempos inmemoriales lo rural ha sido considerado como sinónimo de agropecuario. Esta consideración ha sido confirmada por dos fenómenos históricos. Primero, el desarrollo de las ciudades y la centralización de las funciones políticas y productivas en éstas. Segundo, con el auge de la industrialización la producción dejó de depender de la fuerza de los elementos naturales (como el viento, el agua o los animales). El campo se volvió casi exclusivamente agrícola y se estableció una fuerte relación de dependencia con las ciudades (Picciani, 2016; Matijasevic y Ruiz, 2013; Dirven y otros, 2011; Delgado, 2008 y 2003; Galindo y Delgado, 2006; Ávila Sánchez, 2005; Veiga, 2002; OCDE, 1996).

La consideración de una ruralidad exclusivamente agrícola y constitutiva de la contraparte a lo urbano prevaleció hasta la década de 1990, esencialmente por dos razones: i) para los tomadores de decisiones públicas orientados al desarrollo agropecuario y rural era conveniente concebir y tratar con un solo tipo de campesinado y un único “destino rural” y ii) el modelo de desarrollo estaba enfocado únicamente en un desarrollo industrial con fines de urbanización (Matijasevic y Ruiz, 2013; Delgado, 2008 y 2003; Galindo y Delgado, 2006).

Si bien la dicotomía rural-urbana expresa patrones sencillos de ocupación del espacio a partir de un punto de vista conceptual, esas distinciones resultan inoperantes desde un análisis práctico para el diseño de políticas públicas de desarrollo rural eficaces. La evolución de la ruralidad misma y de la realidad empírica desdibujó el enfoque de dualidad y replanteó los conceptos y patrones de análisis de la ruralidad (Sabalain, 2011; Ávila Sánchez, 2005).

## **B. Definiciones alternativas de ruralidad**

### **1 La nueva ruralidad**

Existen definiciones alternativas de la ruralidad que contrastan a la vez con las percepciones y creencias colectivas, y con el enfoque de dualidad donde lo rural se define como lo remanente. La transformación de los espacios rurales derivó en nuevas consideraciones en torno a un paradigma teórico y analítico llamado “nueva ruralidad”, que subraya la necesidad de analizar lo rural de manera dinámica y sistémica, es decir, por medio de sus flujos e interacciones.

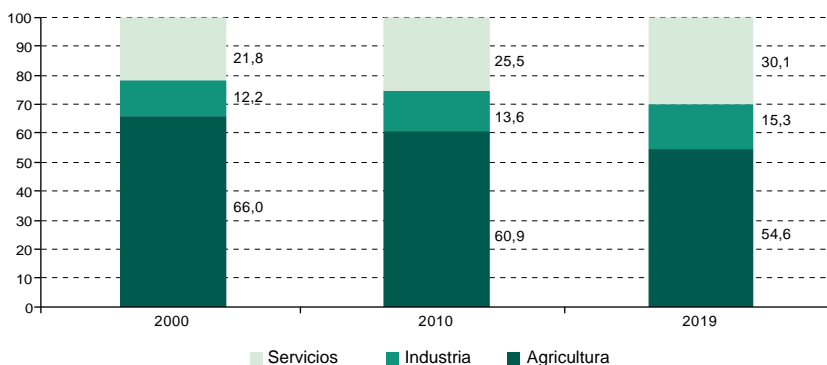
Los conceptos de multifuncionalidad rural y nueva ruralidad surgieron de manera paralela en Europa y América Latina en el contexto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, realizada en Río de Janeiro en 1992. Se destacó la diversificación productiva rural, las crecientes interacciones rural-urbanas y el necesario cuidado del medio ambiente como puntos centrales de las políticas públicas de desarrollo y planificación territorial (Grajales y Concheiro, 2009; Bonnal y otros, 2004; Delgado Serrano, 2004).

La teoría de la nueva ruralidad deriva de una lenta y profunda transformación de los espacios rurales. En América Latina y el Caribe, entre los primeros años de la década de 1990 y la segunda mitad de la década de 2010, la población rural como porcentaje de la población total ha disminuido casi en 10 puntos porcentuales, mientras que el producto interno bruto (PIB) agrícola como porcentaje del PIB total ha disminuido en menos de 3 puntos porcentuales. Este fenómeno se puede explicar por dos factores: i) una mayor presencia de las grandes empresas multinacionales integradas, y menos demandantes en mano de obra, en el sector agropecuario y agroindustrial; y ii) una diversificación productiva rural, con un papel creciente de los sectores industriales y de servicios (Appendini y Torres-Mazuera, 2008; Teubal, 2001).

Las transformaciones se observan también en materia de empleo. En América Latina y el Caribe, la población rural ocupada en el sector

agrícola era de 66,0% en 2000 y de 54,6% en 2019. De manera paralela, el peso relativo del sector de servicios pasó de 21,8% en 2000 a 30,1% en 2019 (véase el gráfico I.1).

**Gráfico I.1**  
**América Latina (países seleccionados): población ocupada rural según actividad económica, 2000, 2010, 2019**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de CEPALSTAT.

**Nota:** Promedio ponderado de 18 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2006) resume de la siguiente manera los cambios recientes que dan fundamento al marco conceptual de la nueva ruralidad (véase el cuadro I.1):

**Cuadro I.1**  
**Cambios recientes en el paradigma rural**

<b>Sectoriales</b>
Menor participación del empleo y del valor agregado agropecuario en la actividad económica rural.
Mayor interdependencia entre lo agropecuario y otros sectores.
Creciente importancia de los procesos de aprendizaje e innovación.
Mayores encadenamientos productivos y posibilidad de escalamiento.
<b>Demográficos</b>
Disminución de la población radicada en zonas rurales.
Cambios por desplazamientos de la población dentro de las zonas rurales.
Cambios en la distancia a los centros urbanos.
<b>Territoriales</b>
Cambios en la percepción de lo rural.
Creciente valorización de los recursos locales.
Cambios en la estructura productiva que implican una reorganización del espacio y los territorios.
Nuevos actores y formas de coordinación.
Creciente interacción con los espacios urbanos.

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de OCDE (2006), *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*, París, OECD Publishing.

La perspectiva de la nueva ruralidad propone una diversificación funcional y asume un espacio heterogéneo, multisectorial, dinámico y complejo que proviene de un punto de análisis sistémico y con diferentes niveles de interacciones con las áreas urbanas (Rodríguez y Meneses, 2011; Ávila Sánchez, 2009; Rodríguez y Saborío, 2008; Arias, 2005; Ramírez, 2003; IICA, 2000; Schejtman, 1999).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) presentó en 2006 un llamado “nuevo paradigma rural” en el que se considera lo rural como un espacio económicamente multisectorial, competitivo y atractivo, y con una mayor conectividad y complejidad sistémica. Los principios de este nuevo paradigma rural se exponen en el cuadro I.2.

**Cuadro I.2**  
**Nuevo paradigma rural**

	Antiguo enfoque	Nuevo enfoque
Marco conceptual de ruralidad	Visión esencialista y homogeneidad social.	Visión dinámica, evolutiva y heterogénea.
Sector productivo	Visión sectorial agrícola.	Visión sistémica multisectorial con encadenamientos productivos.
Objetivos de política pública	Igualación, renta agraria, competitividad agraria.	Competitividad de las zonas rurales, valoración de los activos locales, explotación de recursos no utilizados.
Sector objetivo principal	Agricultura.	Diversos sectores de las economías rurales (turismo rural, fabricación, sector de las TIC).
Políticas principales de desarrollo	Subvenciones.	Subvenciones e inversiones.
Agentes principales	Gobiernos nacionales, agricultores y ganaderos.	Todas las escalas de la administración (supranacional, nacional, regional, local), diversas partes interesadas locales (entidades públicas y privadas, ONG).

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de OCDE (2006), *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*, París, OECD Publishing.

## 2. Enfoques de análisis

Con el propósito de estudiar estos espacios que rebasan la dicotomía rural-urbano, Ávila Sánchez (2015 y 2005) privilegia nuevos procesos analíticos basados en diferentes enfoques de estudio. Los principales enfoques que se presentarán a continuación son: i) el enfoque de brechas; ii) el enfoque demográfico; iii) el enfoque funcional; iv) el continuo rural-urbano a través de gradientes, y v) el enfoque territorial. Estos enfoques constituyen herramientas útiles para medir y caracterizar los espacios, superando el simple enfoque dicotómico y remanente presentado más arriba. Cada enfoque cobra una relevancia particular dependiendo del propósito del análisis. La multitud de definiciones de lo rural no son excluyentes ni tampoco normativas; por lo tanto, no son imprescriptibles.

### **a) Enfoque de brechas: lo rural como espacio que acumula las desventajas**

El enfoque de brechas consiste en definir lo rural a partir de los obstáculos, rezagos y cuellos de botella de largo plazo que lo caracterizan y que impiden su desarrollo. Este enfoque considera dichas brechas como un elemento constitutivo de lo rural, caracterizando los espacios y poblaciones rurales por su baja productividad, su pobreza, su marginación y su vulnerabilidad (CEPAL 2016a y 2016b).

El enfoque de brechas se distingue del enfoque de dualidad por no basarse en las creencias y percepciones colectivas, sino en la evidencia empírica para identificar las disparidades territoriales y el diseño de políticas de desarrollo. Además, admite la dimensión dinámica y heterogénea del campo, donde coexisten diferentes sectores de actividad y niveles de productividad y desarrollo (CEPAL 2016a y 2016b).

### **b) Un enfoque poblacional y demográfico**

El enfoque demográfico consiste en definir lo rural a partir de sus características demográficas, donde lo rural se caracteriza por una baja densidad de población, así como la dispersión de sus habitantes. El enfoque demográfico suele ser el más utilizado, dado que la información estadística es de fácil acceso y permite comparaciones internacionales. El enfoque poblacional presenta ciertas restricciones conceptuales ligadas a los límites de la zona que se pretende estudiar y al umbral de densidad que distingue las áreas rurales de las urbanas: siempre resulta ser subjetivo, tal como se expone más adelante (Gallego, 2005).

### **c) El enfoque funcional**

El enfoque funcional analiza lo rural tomando en cuenta su papel operativo y normativo<sup>8</sup>. Se plantea un marco de análisis sistémico en el que lo rural se caracteriza por constituir un espacio atípico, dinámico y heterogéneo, debido al conjunto de relaciones de poder que alberga y las funciones sociales que cumple (Padilla Pérez, 2017; Dirven y otros, 2011; Echeverri Perico, 2011; Rodríguez, 2011; Navarro Garza, 2005; Echeverri Perico y Ribero, 2002).

El enfoque funcional no ofrece una definición inamovible y esencialista de lo rural, sino que pretende caracterizarlo por medio de sus funciones económicas, sociales, ecológicas y culturales, entre otras, en la sociedad en su conjunto. De esta manera considera la producción agrícola como una función no exclusiva de la ruralidad (Gómez y Tacuba, 2017; Echeverri Perico, 2011; Rodríguez, 2011).

---

<sup>8</sup> Analiza cómo las actividades productivas se inscriben en el espacio y lo transforman desde una perspectiva económica y sociocultural.

Este enfoque supone el desarrollo de funciones no “tradicionales” de lo rural como la agroindustria, el turismo y áreas de ocio. Abre espacios conceptuales y teóricos para que se vuelvan a replantear las funciones de los espacios, tomando en cuenta que ninguna función es exclusiva para la definición de su identidad. Ofrece un marco de análisis sistémico y un paradigma innovador para la acción pública (Picciani, 2016; González y Larralde, 2013; Rodríguez, 2011; Méndez Sastoque, 2005; Navarro Garza, 2005).

**d) El continuo rural-urbano: una definición dinámica de los espacios rurales por medio de espacios intermedios y figuras híbridas**

El concepto de “continuo rural-urbano” fue propuesto por los sociólogos Sorokin y Zimmerman (1929), con el propósito de superar la dualidad rural-urbano. Con este concepto se plantea la existencia de espacios no exclusivamente rurales o urbanos, llamados gradientes, espacios intermedios o figuras híbridas, que comparten, a diferentes grados, características de ambos espacios (Rodríguez, 2011; Navarro Garza, 2005; Entrena Durán, 1998; Clout, 1976 y Pahl, 1966).

El surgimiento de los espacios intermedios no necesariamente proviene de mutaciones y transformaciones de los espacios rurales, sino de una transformación importante de las urbes conforme se expanden y crecen (Arias, 2005; Cruz Rodríguez, 2005). El concepto de “ciudad difusa” surge de una complicación interpretativa de los espacios y traduce una realidad compleja y dinámica compuesta por espacios difusos, a la vez urbanos y rurales. Este concepto admite la dificultad de segmentar los espacios (Delgado, 2008).

En América Latina y el Caribe, los procesos de urbanización de las áreas populares fueron el resultado de otra dinámica socioeconómica, como la urbanización originada por migraciones provenientes de las áreas rurales. Acerca de los procesos de suburbanización, Robles Foronda (2011: 253) afirma que se generalizaron “impulsados por la conquista de las áreas centrales por las actividades terciarias, por el traslado de actividades productivas a las periferias, la construcción de polígonos residenciales para hacer frente al déficit de vivienda y la expansión rururbana de la población”.

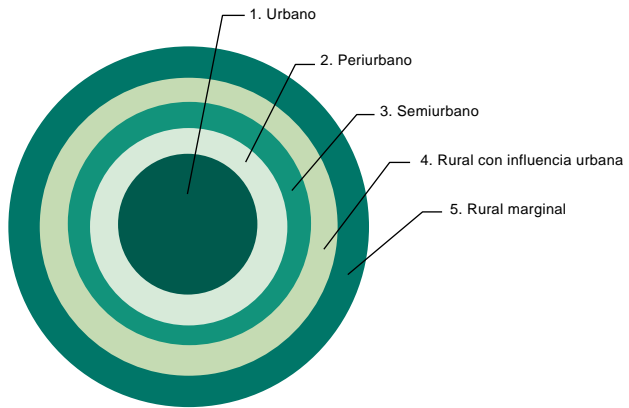
Como se observa en el diagrama I.1, se considera que por la sucesión de espacios intermedios se engendra un continuo rural-urbano (Cardoso y Fritschy, 2012; Rodríguez y Saborío, 2008; Chomitz y otros, 2005). Cada gradiente está constituido por un espacio intermedio y los continuos pueden presentar varios números de gradientes de acuerdo con los criterios utilizados para caracterizar cada gradiente. Entre estos criterios figuran los poblacionales, funcionales, geográficos y otros.

Sabalain (2011) afirma que no existe una línea natural o un punto de quiebre que distinga claramente lo rural de lo urbano, por lo que resulta necesario analizar los espacios como figuras híbridas. Ahora bien,



la construcción de gradientes traza marcadores entre espacios, cuyos alcances suelen ser restrictivos y subjetivos. De esta manera, la definición de un “continúo segmentado” por gradientes también separa los espacios y restringe el análisis en términos dinámicos y sistémicos.

**Diagrama I.1**  
**Disposición de las zonas que constituyen un continuum rural-urbano**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de María Mercedes Cardoso y Blanca Argentina Fritschy (2012), “Revisión de la definición del espacio rururbano y sus criterios de delimitación”, *Contribuciones científicas GAEA*, vol. 24.

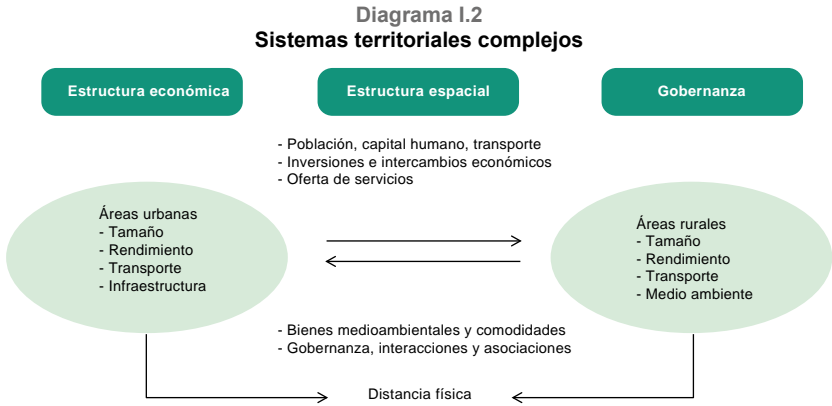
### e) El enfoque territorial

El enfoque territorial de análisis de lo rural abarca conceptos provenientes de la geografía, la ecología, la economía regional, la antropología y la ciencia política. Consiste en un marco de análisis e interpretación sistémica de todas las dimensiones y fenómenos sociales, culturales y económicos que constituyen y dan identidad a un territorio. El enfoque no pretende conceptualizar un espacio ni definirlo como rural, urbano o intermedio, sino que integra una diversidad de espacios y analiza sus dinámicas sistémicas para asumir su complejidad. El enfoque incluye el análisis de la ruralidad en un marco territorial global y complejo, dinámico y moldeado por las interacciones y los flujos entre espacios (Berdegué y Soloaga, 2018; Ávila Sánchez, 2015; Berdegué y otros, 2015a; Berdegué y otros, 2015b; Echeverri Perico, 2011; Trpin, 2005; MAPA, 2004; Schejtman y Berdegué, 2004).

Desde este punto de vista, sobresale una mayor articulación entre lo urbano y lo rural que permite aprovechar las oportunidades de desarrollo. No se define como una contraparte a la urbanidad, sino un espacio dinámico que tiene y ofrece características heterogéneas y oportunidades de desarrollo endógenas (Berdegué y Soloaga, 2018; Rodríguez y Saborío, 2008; Sepúlveda y otros, 2003; Echeverri Perico y Ribero, 2002; Tacoli, 1998).

Lo rural se vuelve un espacio complejo, “estructurado y cambiante, constituido por grupos sociales asentados en una base de recursos naturales de cuyos atributos se desprenden una estructura económica y unas relaciones sociales de producción, que a la vez condicionan el desarrollo de instituciones, redes y estructura de poder, sobre los que se fundamentan los procesos de formación social” (Sepúlveda y otros, 2003: 76).

En el diagrama I.2 se ilustra el enfoque territorial de análisis de lo rural por conducto de sus interacciones con los espacios urbanos y las oportunidades de desarrollo rural que ofrecen estas interacciones. La ruralidad se analiza como un componente de un sistema complejo en el que conviven e interactúan diferentes sectores productivos, tradiciones, culturas y hábitos sociales. El territorio se caracteriza por sus flujos e intercambios internos.



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de OCDE (2015), *New Rural Policy: Linking up for Growth*, París, OECD Publishing.

El territorio no es un ente contenedor ni un concepto fijo, sino una construcción activa y dinámica cuyas características no corresponden a definiciones tradicionales de los espacios con fines de caracterización y definición, como la densidad de población o el tamaño relativo de la actividad agrícola (Ávila Sánchez, 2015 y 2005). Se crean partenariados<sup>9</sup> (Trpin, 2005) o coaliciones sociales o territoriales (Berdegúe y otros, 2015a) para el diseño y ejecución de estrategias locales de desarrollo territorial.

En el cuadro I.3 se exponen de forma resumida las principales características de los enfoques de medición presentados en el marco de este trabajo.

<sup>9</sup> Los partenariados se definen como la capacidad de crear niveles de decisión conjunta entre los agentes presentes en un territorio (sector público, sector privado y ONG).

**Cuadro I.3**  
**Principales enfoques de medición y caracterización de los espacios rurales**

	Características	Ilustración y medición
Enfoque de brechas	Lo rural como espacio que acumula las desventajas y cuellos de botella de largo plazo.	- Disparidades en los indicadores de ingreso, de productividad, de desarrollo y bienestar entre áreas y dentro de ellas.
Enfoque poblacional y demográfico	Lo rural a partir de características demográficas.	- Población municipal. - Densidad de población por área.
Enfoque funcional	Lo rural entendido por funciones económicas, sociales, ecológicas y culturales.	- Hábitos de vida, de consumo, rituales sociales, rasgos culturales, relación entre actividades económicas y medio ambiente.
El continuo rural-urbano	Definición dinámica de las áreas rurales por medio de espacios intermedios (periurbano, suburbano, rururbano, periferia cercana) con características tanto de áreas urbanas como rurales.	- Construcción de gradientes con áreas clasificadas por densidad de población o por población por municipio.
El enfoque territorial	El territorio es un espacio complejo socialmente construido y corresponde a una estructura dinámica que cambia con el tiempo. Supera la dicotomía entre lo rural y urbano.	- Flujos laborales, comerciales, iluminación de los espacios vía imágenes satelitales.

**Fuente:** Elaboración propia.

## C. Definición de la nueva ruralidad a través de su medición

Los nuevos paradigmas de estudio y análisis de la ruralidad llevan a expresiones múltiples de un mismo objeto y, por lo tanto, a rebasar los “yugos” de las determinaciones teóricas y los prejuicios normativos. Si sobresalen las rupturas entre espacios, las continuidades son a la vez partes centrales de las definiciones teóricas de ruralidad y su principal límite metodológico. La dificultad surge de la necesidad de enfrentarse a un ámbito de la realidad y no solo a una formulación teórica (Méndez Sastoque, 2005). El siguiente capítulo de este libro aborda con detalle las características actuales de la medición de lo rural en América Latina y el Caribe, por lo que en esta sección se presentan unas reflexiones preliminares.

### 1. Medir la ruralidad

Distintos autores han desarrollado sus propios criterios para medir lo rural, y de esta manera distinguirlo de los espacios urbanos. Entre ellos, Faiguenbaum y Namdar-Irani (2005) identifican cuatro criterios principales para medir lo rural y su diferenciación con lo urbano: i) el tamaño de la población; ii) el criterio de la infraestructura para la provisión de servicios públicos básicos; iii) la actividad productiva, y iv) el criterio administrativo, que determina como rural lo que no es urbano por consideraciones y decisiones públicas (jerarquía político-administrativa).

Una de las principales fuentes de medición de lo rural se halla en los censos, en donde se define lo rural por sus características demográficas y poblacionales. Así, se contempla entre dichas variables: i) el número de habitantes por municipio, y ii) la densidad de población. En cuanto al número de habitantes, dependiendo de los criterios nacionales, los espacios urbanos pueden ser municipios, localidades, comunas o parroquias que cuentan con un mínimo de 1.000, 1.500, 2.000, 2.500 habitantes; o bien las áreas donde se observan viviendas contiguas. El criterio de la densidad de población suele ser utilizado para estudiar el nivel de agrupamiento urbano, de manera que lo rural es lo remanente con baja densidad de población dispersa (CEPAL, 2012; Dirven y otros, 2011; Rodríguez y Meneses, 2011).

De acuerdo con el criterio de la infraestructura para la provisión de servicios públicos básicos, se consideran urbanos los espacios donde los habitantes tienen acceso a una escuela, un dispensario, una oficina de correos, o donde las viviendas están conectadas con una red de alcantarillado. Ciertos países consideran como urbanas a las personas que viven a menos de cinco kilómetros de uno de estos servicios públicos. Las poblaciones rurales son las remanentes.

También se puede considerar urbano o rural un municipio a partir de sus actividades productivas y la proporción de su población económicamente activa que trabaja en el sector agropecuario. Ciertos países utilizan el criterio político-administrativo y clasifican las cabeceras de una unidad administrativa como urbanas, mientras que el resto es rural por descarte (CEPAL, 2012; Dirven y otros, 2011; Rodríguez y Meneses, 2011).

Muchos autores usan indicadores compuestos para medir con mayor precisión lo rural, de modo que asocian indicadores demográficos y económicos funcionales. Algunos criterios de definición de lo rural son dicotómicos, es decir, lo rural se resume simplemente en lo remanente. El enfoque binario surge de la necesidad de las autoridades por categorizar los espacios para el diseño de estrategias de intervención pública o debido a la falta de indicadores disponibles para medir lo rural. Asimismo, algunos países tienden a privilegiar indicadores que se presten a comparaciones internacionales por parte de organizaciones multilaterales como las Naciones Unidas o la OCDE (Rodríguez, 2011).

Durante la segunda mitad del siglo XX, los países de América Latina y el Caribe privilegiaron cuatro criterios principales para medir los espacios rurales<sup>10</sup>: i) el criterio demográfico a partir del tamaño o densidad de la población; ii) el criterio del acceso a infraestructura para la provisión de servicios públicos; iii) el criterio económico relacionado con la actividad productiva de la población económicamente activa, y iv) el criterio de la jerarquía político-administrativa (consideraciones políticas y

---

<sup>10</sup> En el capítulo siguiente, se presenta un panorama actualizado y detallado sobre las metodologías vigentes de medición de lo rural en América Latina y el Caribe.

administrativas). En la historia de la región se observa que se han llegado a combinar estos criterios de medición, según los que, para ser considerado urbano, un espacio y sus habitantes deben contar con al menos dos de las características mencionadas. Lo rural sería lo remanente y definido por descarte (Padilla Pérez, 2017; CEPAL, 2012; Rodríguez y Meneses, 2011).

## **2. Medición dinámica y sistémica de la ruralidad**

Entre el 17 de abril y el 2 de mayo de 2008, en el marco de las actividades del Grupo interagencial para el desarrollo rural en América Latina y el Caribe y el proyecto “Contribución metodológica y analítica regional sobre la definición de rural en América Latina y el Caribe”, el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) y la Unidad de Desarrollo Agrícola de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) organizaron y coordinaron una consulta sobre la pertinencia de modificar los criterios de diferenciación de lo rural y lo urbano. Los resultados citados por Rodríguez (2011) subrayan la necesidad de enfocarse en un continuo rural-urbano. Los siguientes criterios destacan como elementos de caracterización de lo rural:

- Mayor dispersión de la población en el territorio.
- Menor tamaño de los asentamientos urbanos.
- Mayor distancia a los servicios públicos.
- Menor disponibilidad y utilización de servicios e infraestructura básica (calles, aceras, alumbrado público, agua potable, teléfonos, escuelas).
- Presencia de ecosistemas y recursos naturales, y su estatus legal, como áreas protegidas o parques naturales.
- Zonas de frontera agrícola.
- Presencia de zonas de expansión urbana.
- Presencia de actividades agroindustriales y de actividades y servicios asociados a los ecosistemas naturales y a los “agroecosistemas”.
- Formas de organización territorial.
- Contaminación.
- Presencia de migraciones temporales o permanentes por motivos laborales.
- Características de las familias: mujeres como jefas del hogar, valores familiares tradicionales, baja escolaridad, miembros de una familia que comparten el hogar, modelos de las comunidades familiares.

- Valores comunitarios y el sentido de pertenencia.
- Seguridad ciudadana.

Es evidente la gran heterogeneidad de los criterios propuestos para medir la ruralidad. Sobresale la necesidad de superar los criterios clásicos utilizando categorías socioculturales dinámicas. En la medición por gradientes dentro de un continuo rural-urbano se pueden asociar criterios estáticos y dinámicos como, por ejemplo, las migraciones temporales entre áreas, y las influencias mutuas entre espacios rurales y urbanos, además de superar la dualidad urbano-rural (Rodríguez, 2011). Rodríguez y Saborío (2008) agregan los criterios de uso de la tierra, de la estructura del empleo y de la agregación territorial (si se hace referencia a comunidades, estados, regiones, localidades) como elementos para medir la ruralidad. En el cuadro I.4 se exponen ejemplos de criterios estáticos y dinámicos.

**Cuadro I.4**  
**Criterios estáticos y dinámicos para medir la ruralidad y la construcción de los gradientes del continuo rural-urbano**

Criterios estáticos	Criterios dinámicos
Densidad de población por área	Migraciones laborales cotidianas o semanales
Presencia de servicios públicos	Flujos turísticos, comerciales
Importancia de la actividad agrícola	Origen de los nuevos habitantes de un área

**Fuente:** Elaboración propia.

Se distinguen tres metodologías para la construcción de dichos gradientes.

- i) La primera es la clásica caracterización de lo rural-urbano a partir de un indicador único; habitualmente, la densidad de población. La diferenciación rural-urbano se realiza a partir de un pequeño espacio heterogéneo. Por ejemplo, se pueden definir grados de ruralidad o urbanidad a partir de la densidad de población de dichos espacios. Por ejemplo, la OCDE construye una nomenclatura con tres elementos para la identificación de espacios rurales, intermedios y urbanos dependiendo de la proporción de comunas rurales en un territorio dado, sin que dicha clasificación cuestione radicalmente el carácter remanente de lo rural (Rodríguez, 2011).
- ii) La segunda consiste en la elaboración de un índice compuesto de ruralidad a partir de un mínimo de dos indicadores para la creación de gradientes. En una escala (por ejemplo, de 0 a 1) se genera una nomenclatura de gradientes que caracterizan los espacios de lo rural a lo urbano, y así se identifican territorios

intermedios dentro del continuo rural-urbano anteriormente descrito (González y Larralde, 2013; Candia Baeza, 2011; Rodríguez, 2011; Zamudio y otros, 2008; Waldorf, 2006).

- iii) La tercera consiste en construir a priori una nomenclatura de gradientes utilizando las variables que se estimen pertinentes para un territorio dado, privilegiando las unidades espaciales pequeñas y homogéneas. Por ejemplo, una nomenclatura de espacios constituida por siete gradientes se puede elaborar a través de una medición de la densidad de población, de la población económicamente activa agropecuaria y del flujo con otras áreas para cada espacio dado, con una escala de 1 a 7 en cada indicador (Rodríguez, 2011; Rodríguez y Saborío, 2008).

## **II. Medición y análisis de lo rural por medio de los datos**

### **A. Datos actualizados de ruralidad en América Latina y el Caribe**

En 2020, el 81,2% de la población de América Latina y el Caribe era urbana, de acuerdo con los criterios oficiales actuales<sup>11</sup>. Con base en la metodología de las Naciones Unidas, la información fue compilada a partir de los datos censales obtenidos con los criterios de medición de cada país. Los datos revelan una tendencia clara hacia la urbanización de la región. La tasa de urbanización era del 41,1% en 1950 y 75,2% en 2000. Esta tasa de urbanización podría alcanzar el 87,8% en 2050<sup>12</sup>.

En el gráfico I.2 se observan las importantes brechas existentes entre áreas rurales y urbanas en cuanto a la pobreza y pobreza extrema. La pobreza rural es casi el doble que la pobreza urbana, mientras que la pobreza extrema rural suele ser tres veces mayor en términos relativos que la pobreza extrema urbana (CEPAL, 2018b).

Muchas zonas periurbanas o suburbanas sufren de problemáticas más complejas que algunas zonas consideradas como rurales; por ejemplo, el nivel de ingreso, el desempleo, el acceso a la vivienda y a los servicios públicos, así como la violencia, la delincuencia y la contaminación (OCDE, 2015).

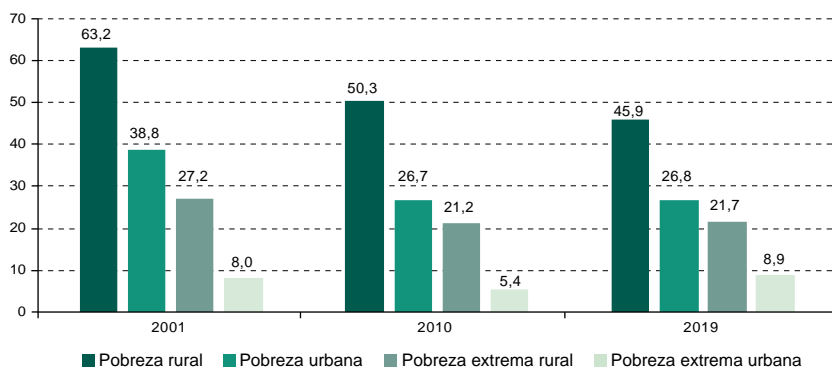
En América Latina y el Caribe, las grandes urbes enfrentan desafíos inherentes a las altas concentraciones de los asentamientos humanos. En particular, se detectan problemas que afectan la productividad y

<sup>11</sup> Véase CEPALSTAT [en línea] <http://estadisticas.cepal.org>. Fecha de consulta: 20 de octubre de 2022.

<sup>12</sup> Proyecciones de la CEPAL disponibles en CEPALSTAT.

el bienestar de la población, como hacinamiento, movilidad, abasto de agua y contaminación. Si bien estos desafíos son relevantes en los países desarrollados, también se presentan en América Latina y el Caribe, en ocasiones con una mayor intensidad. Las nuevas narrativas de la ruralidad pueden constituir un motor renovado para un crecimiento inclusivo en América Latina y el Caribe al ayudar a reducir las brechas entre ruralidad y urbanidad, y también al ofrecer alternativas a un desarrollo exclusivamente industrializador y urbanizador (Brosio y otros, 2018; CEPAL, 2018a y 2018b; Kaldewei, 2012).

**Gráfico I.2**  
**América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema**  
**por área geográfica, 2001, 2010 y 2019**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de CEPALSTAT.

**Nota:** Promedio ponderado de 18 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

## B. Análisis crítico de la pertinencia de la información estadística

Los criterios e indicadores de medición de lo rural difieren entre países. Dichos indicadores pueden dar resultados contradictorios en cuanto a la distribución de la población dentro del continuo rural-urbano, lo que tiene implicaciones notables sobre la orientación de la política pública dedicada al desarrollo rural y la asignación de fondos públicos para áreas rezagadas.

### Muchos de los sesgos estadísticos provienen de la necesidad de llegar a instrumentos de comparabilidad internacional

Rodríguez y Meneses (2011) llevaron a cabo un trabajo en el que compararon la medición de poblaciones rurales y urbanas en América Latina y el Caribe obtenidas por conducto de diferentes



metodologías. En el cuadro I.5 se muestran los resultados obtenidos por medio de: i) la metodología nacional presentada en la tabla de las definiciones censales; ii) una adaptación de las metodologías nacionales con fines de comparación internacional, mediante la creación de un gradiente intermedio, y iii) una metodología de medición desarrollada por Chomitz y otros, (2005) que considera la densidad de población y la distancia al asentamiento humano de más de 100.000 habitantes. También definen una categoría intermedia que corresponde a los territorios que cuentan con una densidad de entre 150 y 500 habitantes por kilómetro cuadrado y que se ubican a más de cuatro horas de una ciudad de 100.000 habitantes.

Se observa que, dependiendo de la metodología empleada, la población urbana alrededor del año 2000 puede reducirse hasta en 50 puntos porcentuales (Uruguay) y con la creación de “espacios intermedios”, la población rural puede llegar a disminuir en 50 puntos porcentuales (Honduras) o aumentar 32 puntos porcentuales (Uruguay), en comparación con otra metodología de medición. Desde un punto de vista conceptual, este cuadro muestra que la dicotomía rural-urbano corresponde a una concepción arcaica ya superada de la ruralidad, y que no tiene fundamentos tanto desde un punto de vista conceptual como empírico.

Los criterios duales tienden a sobreestimar la población urbana en detrimento de zonas intermedias o territorios complejos, lo que nuevamente ilustra las limitaciones de la dicotomía rural-urbano, y una continuidad dinámica rural-urbana que se observa a través de instrumentos dinámicos de medición de lo rural. Cabe distinguir los criterios que privilegian la comparabilidad internacional de las metodologías de medición que se enfocan en las peculiaridades y dinámicas nacionales o regionales. De esta manera, se destacan dificultades en cuanto a la comparabilidad internacional e intertemporal de los datos de ruralidad.

### **¿Qué implica un nuevo paradigma de análisis de ruralidad en América Latina y el Caribe? El territorio dinámico como marco de análisis**

Uno de los primeros planteamientos orientado a rebasar los criterios clásicos de medición de la ruralidad es dejar de caracterizarla por descarte y admitir la singularidad, la complejidad y el carácter dinámico de cada territorio (Rodríguez, 2011). Según el Grupo InterAgencial de Desarrollo Rural mencionado por Candia Baeza (2011), el problema de la pobreza rural se debe abordar mediante “una concepción territorial y de manejo sostenible de los recursos naturales que abarquen aspectos multisectoriales y elementos diferenciales basados en la singular heterogeneidad de situaciones rurales en América Latina y el Caribe”.

**Cuadro I.5**  
**Tamaño de la población urbana y rural, según criterios alternativos de cuantificación, alrededor de 2000**  
*(En porcentajes del total de la población)*

Países	Criterio oficial		Criterio oficial modificado			Chomitz y otros, (2005)		
	Rural	Urbano	Rural Asentamientos humanos de menos de 2.000 habitantes	Intermedio Asentamientos humanos entre 2.000 y 20.000 habitantes	Urbano Asentamientos humanos de más de 20.000 habitantes	Rural disperso Territorios de menos de 150 habitantes/km <sup>2</sup>	Intermedio diferencia entre rural disperso y rural concentrado	Urbano concentrado Territorios con más de 500 habitantes/ km <sup>2</sup> y asentamientos humanos no remotos
Argentina	10	90	11	13	77	21	27	52
Bolivia (Estado Plurinacional de)	38	62	37	8	54	31f	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	20	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 (República Bolivariana de)	10	91	10	15	74	8	37	55
América Latina y el Caribe	-	-	-	-	-	15	37	48

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Adrián Rodríguez y Javier Meneses (2011), "Transformaciones rurales en América Latina y sus relaciones con la población rural" y Kenneth Chomitz, Piet Buys y Timothy Thomas (2005), "Quantifying the rural-urban gradient in Latin America and the Caribbean", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 3634.

Un desafío prioritario respecto del marco conceptual de la nueva ruralidad es que no se limite a aportar un avance meramente intelectual, sino que también asuma una dimensión práctica mediante el diseño y la implantación de políticas públicas de desarrollo rural innovadoras y más eficientes, con especial atención en los grupos vulnerables. La política industrial rural, definida por Padilla Pérez (2017: 83) como “la implementación por parte del Estado de instrumentos dirigidos al fortalecimiento de las actividades productivas del espacio rural, con el propósito de lograr un cambio estructural mediante actividades de transformación (manufactura) y de servicios, así como la integración y complementariedad con actividades, mercados y sectores de mayor dinamismo e intensidad de conocimientos”, constituye aquí un aporte fundamental. Este nuevo paradigma lleva a repensar las políticas de desarrollo rural a través de una base regional y local en el marco de una superposición no sólo de actividades productivas, sino también de normas y marcos regulatorios locales, nacionales e internacionales.

### **III. Conclusiones**

La nueva ruralidad es la traducción conceptual de las profundas transformaciones que han experimentado los espacios rurales a lo largo de las últimas décadas, tanto en América Latina y el Caribe como en otras regiones del mundo. Se ha verificado una diversificación productiva con un aumento relativo del empleo no agrícola, una creciente conectividad con espacios urbanos e intermedios, y una profunda transformación cultural con nuevos hábitos sociales, entre otros cambios. Por medio de la nueva ruralidad se destaca el carácter heterogéneo y dinámico de los espacios rurales, en continua transformación e interacción con otros espacios, con una creciente dificultad para distinguir entre espacios rurales y urbanos.

Ante esta nueva realidad rural, surgen dos retos principales. Primero, es necesario modificar las herramientas clásicas de medición y caracterización de los espacios, con el objetivo de rebasar la dicotomía rural-urbana. Los instrumentos de clasificación y medición utilizados por los países de América Latina y el Caribe no dan cuenta de la gran diversidad de los espacios existentes, sino que se limitan en su mayoría a lecturas duales y no explican la complejidad de las dinámicas territoriales que siguen transformando los espacios rurales. Segundo, las limitaciones conceptuales tienen un impacto negativo en la eficiencia y eficacia del diseño y la implementación de políticas públicas de desarrollo rural.

Desde el enfoque territorial se identifica la singularidad de cada territorio y se ofrecen nuevas perspectivas en términos de diseño de políticas y distribución de fondos públicos para el desarrollo rural, al

tiempo que se reducen las disparidades territoriales. Sin embargo, en América Latina y el Caribe los programas públicos para el desarrollo rural no toman en cuenta integralmente esta nueva dinámica rural. Por tanto, subsanar esta limitación podría constituir un elemento a favor del desarrollo rural y de la disminución de disparidades territoriales.

La nueva ruralidad ofrece también valiosos elementos que ayudan a definir nuevos paradigmas de crecimiento y desarrollo de los territorios. Integra la noción de capital medioambiental y subraya la necesidad de incluir la vulnerabilidad de los habitantes de los espacios rurales a ciertos tipos de desastres naturales y riesgos de contaminación. Destaca la necesidad de replantear los paradigmas de ocupación y uso del suelo en una dinámica más duradera e inclusiva, donde conviven las actividades industriales y de servicios con las tradicionales actividades rurales silvoagropecuarias y extractivas. Este nuevo paradigma ofrece a los espacios rurales la oportunidad de convertirse en “laboratorios” para el surgimiento de nuevos patrones de crecimiento inclusivo en América Latina y el Caribe.

Si bien la nueva ruralidad es un fenómeno que se puede observar desde hace varias décadas, su traducción en términos de herramientas de “diagnóstico territorial” y de diseño de programas públicos es relativamente reciente. Algunas experiencias de desarrollo territorial están en curso en Europa occidental, pero también es un desafío reciente para los países de dicha región. Uno de los grandes retos que enfrenta ahora América Latina y el Caribe en esta materia es definir protocolos de diseño y puesta en operación de políticas públicas con miras a un desarrollo rural más eficiente que logre acortar las brechas territoriales, la desigualdad y la pobreza. Con ese propósito, repensar la forma de medir y caracterizar lo rural constituye un primer paso de fundamental importancia.

## Bibliografía

- Appendini, K. y G. Torres-Mazuera (eds.) (2008), *¿Ruralidad sin agricultura?*, Ciudad de México, Colegio de México.
- Arias, P. (2005), “Nueva ruralidad: antropólogos y geógrafos frente al campo hoy”, en H. Ávila Sánchez (Coord.) (2015).
- Ávila Sánchez, H. (Coord.) (2015), *La ciudad en el campo*, Cuernavaca, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- \_\_\_\_\_(2009), “Periurbanización y espacios rurales en la periferia de las ciudades”, *Estudios agrarios*, vol. 15, N° 41.
- \_\_\_\_\_(ed.) (2005), *Lo urbano-rural, ¿nuevas expresiones territoriales?*, Cuernavaca, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Bairoch, P. (1985), *De Jéricho à Mexico. Villes et économie dans l'histoire*, París, Gallimard.
- Baldwin, R. y otros (2003), *Economic geography and public policy*, New Jersey, Princeton University Press.

- Berdegué, J. A. e I. Soloaga (2018), "Small and medium cities and development of Mexican rural areas", *World Development*, vol. 107.
- Berdegué, J. A., J. Escobal, y A. Bebbington (2015a), "Explaining Spatial Diversity in Latin American Rural Development: Structures, Institutions, and Coalitions", *World Development*, vol. 73, págs. 129-137.
- Berdegué, J. A., F. Carriazo, B. Jara, F. Modrego e I. Soloaga (2015b), "Cities, territories, and inclusive growth: unraveling urban-rural linkages in Chile, Colombia, and Mexico", *World Development*, vol. 73.
- Bonnal, P., B. Losch, P.M. Bosc, J.M. Diaz (2004), "Multifonctionnalité de l'agriculture et nouvelle ruralité. Une mise en perspective sur deux démarches de refondation des politiques publiques", *Politiques publiques et comparaison internationale*, Institute national de la recherche agronomique (INRA)/French research institute for agricultural and environmental engineering (CEMAGREF)/Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), Antony, Francia.
- Brosio, G., J. P. Jiménez e I. Ruelas (2018), "Desigualdades territoriales, transferencias de igualación, y reparto asimétrico de recursos naturales no renovables en América Latina" (LC/PUB.2018/26-P), *Revista de la CEPAL*, N° 126, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Candia Baeza, D. (2011), "Propuesta metodológica para una definición funcional de ruralidad", *Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina, Colección Documentos de proyectos* (LC/W. 397), M. Dirven y otros (2011).
- Capel Sáez, H. (2003), "A modo de introducción, los problemas de las ciudades. Urbs, Civitas y Polis", *Mediterráneo económico*, vol. 3.
- Cardoso, M. M. y B. A. Fritschy (2012), "Revisión de la definición del espacio rururbano y sus criterios de delimitación", *Contribuciones científicas GÆA*, vol. 24.
- Casimir, J. (1970), "Definición y funciones de la Ciudad en América Latina", *Revista mexicana de sociología*, vol. 32, N° 2, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Cattaneo, C. (1991), "Prebisch y las relaciones agricultura-industria (LC/G.1654-P)", *Revista de la CEPAL*, N° 43, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018a), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), *Trigésimo séptimo período de sesiones de la CEPAL*, Santiago, abril.
- \_\_\_\_ (2018b), *Panorama Social de América Latina 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, febrero.
- \_\_\_\_ (2016a), *El enfoque de brechas estructurales. Análisis del caso de Costa Rica*, Santiago.
- \_\_\_\_ (2016b), *Productividad y brechas estructurales en México* (LC/MEX/L.1211), Ciudad de México, mayo.
- \_\_\_\_ (2016c), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), documento de la I Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, Santo Domingo, 1 de noviembre de 2016, Santiago de Chile, octubre.
- \_\_\_\_ (2014), *Los pueblos indígenas en América Latina: Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* (LC/L.3902), Santiago de Chile, noviembre.
- \_\_\_\_ (2013), *Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos* (LC/W.558), Santiago de Chile, octubre.

- \_\_\_\_\_(2012), *Población, territorio y desarrollo sostenible* (LC/L.3474(CEP.2/3)), Santiago de Chile, junio.
- Chomitz, K., P. Buys y T. Thomas (2005), "Quantifying the rural-urban gradient in Latin America and the Caribbean", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 3634.
- Clout, H. (1976), *Geografía rural*, Barcelona, Oikos-tau.
- Cruz Rodríguez, M.S. (2005), "Las dimensiones rural y urbana en los espacios periféricos metropolitanos. El caso de la Zona Metropolitana del Valle de México", en *Lo urbano-rural ¿Nuevas expresiones territoriales?*, H. Ávila Sánchez (ed.) (2005).
- Delgado, J. (coord.) (2008), *La urbanización difusa de la Ciudad de México: otras miradas sobre un espacio antiguo*, Ciudad de México, Instituto de Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- \_\_\_\_\_(2003), "La urbanización difusa, arquetipo territorial de la ciudad-región", *Sociológica*, vol. 18, N° 51, Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco (UAM A).
- Delgado Serrano, M. del M. (2004), *La política rural europea en la encrucijada*, Madrid, Ministerio de Agricultura.
- Delmotte, F. (2010), "Termes clés de la sociologie de Norbert Elias", *Vingtième Siècle. Revue d'Histoire*, N° 106, Presses de Sciences Po.
- Dirven, M. (dir.) y otros (2011), *Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/W. 397), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Echeverri Perico, R. (2011), "Reflexiones sobre lo rural", en *Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/W. 397), M. Dirven y otros (2011).
- Echeverri Perico, R. y M. P. Ribero (2002), *Nueva ruralidad: visión del territorio en América Latina y el Caribe*, Ciudad de Panamá, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)/Centro Internacional de Desarrollo Rural (CIDER).
- Entrena Durán (1998), "Cambios en la construcción social de lo rural. De la autarquía a la globalización", *Recensions*, vol. 56.
- Escobar, A. (1995), *Encountering Development, the making and unmaking of the Third World*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Faiguenbaum, S. y M. Namdar-Irani (2005), "Definiciones de rural y/o urbano en el mundo", documento para discusión, inédito.
- Fierros Hernández, A. (2014), "Concepto e historia de la salud pública en México (siglos XVIII a XX)", *Gaceta médica de México*, vol. 150, N° 2.
- Fujita, M. y J. F. Thisse (2002), *Economics of agglomeration, cities, industrial location and regional growth*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Galindo, C. y J. Delgado (2006), "Los espacios emergentes de la dinámica rural-urbana", *Revista latinoamericana de economía*, vol. 37, N° 147.
- Gallego, F. (2005), *Mapping rural/urban areas from population density grids*, Institute for Environment and Sustainability, Ispra, Italia, Joint Research Centre - Institute for Environment and Sustainability (JRC-IES).
- Glaeser, E. (2003), "The New Economics of Urban and Regional Growth", *The Oxford Handbook of Economic Geography*, G.L. Clarck, M.P. Feldman y M.S. Gertler (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Gómez, S. (2002), *La "nueva ruralidad": ¿Qué tan nueva?*, Valdivia, Ediciones LOM, Universidad Austral de Chile.

- Gómez, L. y A. Tacuba (2017), "La política de desarrollo rural en México. ¿Existe correspondencia entre lo formal y lo real?", *Economía*, vol. 14, N° 42, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- González, S. y A. Larralde (2013), "Conceptualización y medición de lo rural. Una propuesta para clasificar el espacio rural en México", *La situación demográfica de México 2013*, Ciudad de México, Consejo Nacional de Población (CONAPO).
- Grajales, S. y L. Concheiro (2009), "Nueva ruralidad y desarrollo territorial", *Veredas, Revista del pensamiento sociológico*, vol. 18, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM X), unidad Xochimilco.
- Hardoy, J., R. Morse y R. Schaedel (comps.) (1978), *Ensayos histórico-sociales sobre la urbanización en América Latina*, Buenos Aires, Ediciones SIAP, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Herman Hansen, M. (1998), *Polis and City-State, An Ancient Concept and its Modern Equivalent*, Copenhagen, Det Kongelige Danske Videnskaberne Selskab.
- Hernández, E. (2009), "¿Campo o ciudad?", *Espiral*, vol. 15, N° 44.
- IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) (2000), *Nueva ruralidad: el desarrollo rural sostenible en el marco de una nueva lectura de la ruralidad*, San José, Costa Rica.
- Kaldewei, C. (2012), "Las brechas estructurales en los países de renta media: consideraciones para un diagnóstico a nivel de país", serie *Financiamiento para el Desarrollo* (LC/L.4118), N° 258, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Kuhn, T. (1971), *La estructura de las revoluciones científicas*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Lipton, M. (1977), *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development*, Canberra, Australian National University Press.
- MAPA (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación) (2004), *El libro blanco de la agricultura y el desarrollo rural*, Madrid.
- Matijasevic, M. T. y A. Ruiz (2013), "La construcción social de lo rural", *Revista latinoamericana de metodología de la investigación social*, año 3, N° 5.
- Marini, R. M. (2008), *América Latina, dependencia y globalización*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Siglo del Hombre Editores.
- Martins, C. E. (2013), "El pensamiento de Ruy Mauro Marini y su actualidad para las ciencias sociales", *Argumentos*, vol. 26, N° 72, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM X), unidad Xochimilco.
- Méndez Sastoque, M. J. (2005), "Contradicción, complementariedad e hibridación en las relaciones entre lo rural y lo urbano", en *Lo urbano-rural ¿Nuevas expresiones territoriales?*, H. Ávila Sánchez (ed.). (2005).
- Navarro Garza, H. (2005), "Transformaciones de los territorios periurbanos y sus agriculturas: el uso de recursos de interés público en el Valle de México", *Lo urbano-rural ¿Nuevas expresiones territoriales?*, H. Ávila Sánchez (ed.), (2005).
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2015), *New Rural Policy: Linking up for Growth*, París, OECD Publishing.
- \_\_\_\_ (2006), *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*, París, OECD Publishing.
- \_\_\_\_ (1996), *Creating rural indicators for shaping territorial policy*, París, OECD Publishing.
- Padilla Pérez, R. (ed.) (2017), "Política industrial rural y fortalecimiento de cadenas de valor", *Libros de la CEPAL*, N° 145 (LC/PUB.2017/11-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pahl, R. (1966), "The rural/urban continuum", *Sociología Ruralis*, N° 6.

- Paniagua, A. (1998), "Criterios y procedimientos para identificar espacios rurales capaces de articularse positivamente a ciudades intermedias", *Revista políticas agrícolas*, número especial.
- Pérez Correa, E. (2001), "Hacia una nueva visión de lo rural", *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*, N. Giarracca (comp.), Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Picciani, A. L. (2016), "Discusiones teóricas sobre la dinámica funcional en el vínculo espacial urbano y rural", *PAMPA Revista interuniversitaria de estudios territoriales*, año 12, N° 14.
- Ramírez, B. R. (2003), "La vieja agricultura y la nueva ruralidad. Enfoques y categorías desde el urbanismo y la sociología rural", *Sociológica*, año 18, N° 51, México, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM A), unidad Azcapotzalco.
- Robles Foronda, C. (2011), "Suburbanización en entornos metropolitanos", *Urbanismo expansivo: de la utopía a la realidad*, V. Gozávez Pérez y J. A. M. Molina (eds.), ponencia 2 Comunicaciones: XXII Congreso de Geógrafos Españoles, Madrid, España, Universidad de Alicante, Asociación de Geógrafos Españoles.
- Rodríguez, A y M. Saborío (2008), "Algunas consideraciones conceptuales y metodológicas sobre la definición y medición de lo rural", en *Lo rural es diverso: evidencia para el caso de Costa Rica*, A. Rodríguez y M Saborío (eds.), Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), San José, Costa Rica.
- Rodríguez, A. y J. Meneses (2011), "Transformaciones rurales en América Latina y sus relaciones con la población rural", Reunión de Expertos sobre Población Territorio y Desarrollo Sostenible, 16-17 de agosto, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rodríguez, A. (2011), "Pertinencia y consecuencias de modificar los criterios para diferenciar lo urbano de lo rural", en *Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina, Documentos de Proyectos (LC/W.397)*, M. Dirven y otros (2011).
- Romero, J. (2012), "Lo rural y la ruralidad en América Latina: categorías conceptuales en debate", *Psicoperspectivas, individuo y sociedad*, vol. 11, N° 1.
- Rubial García, A. (2012) "La Plaza Mayor de la Ciudad de México en los siglos XVI y XVII", *Arqueología Mexicana*, N° 116.
- Sabalain, C. (2011), "El concepto de rural en los países de la región", en *Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina, Documentos de Proyectos (LC/W. 397)*, M. Dirven y otros (2011).
- Schejtman, A. y J. Berdegúé (2004), *Desarrollo territorial rural*, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), Santiago.
- Schejtman, A. (1999), "Las dimensiones urbanas en el desarrollo rural", *Revista de la CEPAL*, N° 67, abril.
- Sepúlveda, S., A. Rodríguez, R. Echeverri y M. Portilla (2003), *El enfoque territorial del desarrollo rural*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Singer, P. (1974), "Campo y ciudad en el contexto histórico latinoamericano", *Revista Eure-Revista de estudios urbano regionales*, vol. 4, N° 10.
- Sorokin, P. y C. Zimmerman (1929), *Principles of Rural-Urban Sociology*, Henry Holt, Nueva York.
- Spielvogel, G. (2003), "Agricultural Surplus, Division of Labour and the Emergence of Cities", documento de trabajo DIAL, Unidad de Investigación CIPRÉ, Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD).



- Tacoli, C. (1998), "Rural-urban interactions: a guide to the literature", *Environment and Urbanization*, vol. 10, N° 1.
- Teubal, M. (2001), "Globalización y nueva ruralidad en América Latina", *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*, N. Giarracca (comp.), Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Thiesse, A. M. (2010), *La creación de las identidades nacionales. Europa: siglos XVIII-XX*, París, Ezaro.
- Trpin, V. (2005), "El desarrollo rural ante la nueva ruralidad. Algunos aportes desde los métodos cualitativos", *AIBR Revista de antropología iberoamericana*, N° 42.
- Urcola, M. (2011), "Nueva ruralidad y contextos de globalización", *Regiones. Suplemento de antropología*, N°45.
- Veiga, J. E. (2002), "Ciudades imaginarias. O Brasil é menos urbano do que se calcula", *GEOUSP Espaço e Tempo*, N° 13.
- Vergara, W. (2011), "Desarrollo del subdesarrollo o nueva ruralidad para Colombia, cartografías del desarrollo rural", *Revista de la Universidad de La Salle*, N° 55.
- Vigarello, G. (1985), *Le propre et le sale. L'hygiène du corps de puis le Moyen Âge*, París, Seuil.
- Viola, A. (2000), *Antropología del desarrollo. Teorías y estudios etnográficos en América Latina*, Barcelona, Paidós.
- Waldorf, B. S. (2006), "A Continuous Multi-Dimensional Measure of Rurality: Moving Beyond Threshold Measures", documento de trabajo de la Reunión Anual del "American Agricultural Economics Associations", Long Island, California, Estados Unidos.
- Zamudio S. F., A. Corona e I. D. López (2008), "Un índice de ruralidad para México", *Espiral*, vol. 14, N° 42.



## Capítulo II

# **Medición de lo rural para el diseño y la implementación de políticas de desarrollo rural**

*Martine Dirven  
David Candia*

## **Introducción**

En este capítulo se plantea el objetivo de analizar con perspectiva crítica las diferentes metodologías de medición y cuantificación de lo rural en América Latina y el Caribe, como punto de partida para el diseño de nuevos instrumentos que reflejen el carácter dinámico y heterogéneo de los espacios rurales. Las enormes brechas territoriales en materia de salud, educación, ingresos, dinamismo económico e igualdad de género han persistido en el tiempo. Estas brechas son a la vez el resultado y la causa de posibilidades desiguales de desarrollo en los territorios e impactan con especial fuerza a las áreas rurales de América Latina y el Caribe (RIMISP, IDRC y FIDA, 2017).

A partir de las definiciones censales de lo rural se contabiliza a la población rural y se calcula la mayoría de los indicadores socioeconómicos. No hay una definición consensuada a nivel mundial, y en la región de América Latina y el Caribe se utilizan siete grandes tipos de definiciones distintas. Aunque la cantidad de habitantes rurales varía ampliamente según la definición empleada, la tendencia hacia su disminución suele mantenerse.

Como se abordó en el primer capítulo de este libro, a lo largo de las últimas décadas se han producido cambios notables en las áreas rurales, entre los que se observa un aumento continuo de la proporción de residentes rurales que trabajan en un empleo no agrícola (ERNA) como fuente principal o única de empleo. También se registra una creciente disociación entre el lugar de residencia y el lugar de trabajo, así como un incremento tanto de los intercambios de todo tipo como de cadenas productivas que cruzan áreas rurales y urbanas (del mismo país, países contiguos o globalizados). Estos cambios llevaron a repensar los conceptos sobre ruralidad.

El por qué o para qué seguir diferenciando lo rural de lo urbano con fines de políticas y acciones de desarrollo no está exento de discusiones y dudas. Históricamente, en América Latina y el Caribe se ha tendido a darle una mirada más sociológica que espacial al análisis y diseño de políticas de desarrollo agrícola y rural. La suerte de perplejidad que causó “la nueva ruralidad” probablemente hubiera sido menor con una visión más territorial. Esta es una de las razones por las que en este capítulo se enfatiza una mirada espacial. Otra razón es la importancia de los números, ya que los espacios rurales abarcan más del 90% del territorio total y muchas riquezas están concentradas en ellos.

Sistemáticamente, los territorios rurales han sido los más rezagados y los territorios rezagados tienden a presentar características demográficas comunes: suele haber una menor proporción de personas en edad de trabajar con una mayor proporción de niños y jóvenes, por un lado, y de personas adultas mayores, por el otro. Asimismo, es común que habiten personas pertenecientes a pueblos originarios o afrodescendientes (RIMISP, IDRC y FIDA, 2017).

El análisis de la evolución de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a nivel de país muestra que, en general, han tendido a mejorar. No obstante, dentro de cada uno de los países de la región persisten grandes brechas entre territorios. En cuanto a los indicadores de pobreza, aunque la mayoría de los países muestra una reducción del promedio simple de su incidencia en el largo plazo, a escala territorial hay retrocesos en un amplio número de unidades subnacionales<sup>1</sup> (RIMISP, IDRC y FIDA, 2017).

Entre los ruralistas existe la convicción de que es necesario apostar por el desarrollo desde el ámbito rural (en su versión más amplia y compleja) para lograr desarrollo, sostenibilidad, inclusión y equidad, y que sin lo rural no se alcanzarían los ODS. La versión más amplia y compleja del desarrollo rural se refiere a una mirada menos dicotómica y más territorial.

---

<sup>1</sup> Para un ejemplo, véase el mapa de México, con datos de 2010 y 2015 (RIMISP, IDRC y FIDA, 2017).

Una de las propuestas contenidas en este capítulo es poner el territorio en el centro, es decir, abordar los desafíos y las soluciones desde una mirada esencialmente territorial, incluyendo a la población que vive, trabaja, vacaciona, se nutre y obtiene sus ingresos en el territorio. Todo territorio que no es urbano es, por definición, rural o, eventualmente, con distintas graduaciones, periurbano, urbano-rural o rururbano (véase el capítulo III). Usando la definición dicotómica actual, se estima que menos de un 10% de los territorios en el mundo son urbanos —aunque en ellos vive aproximadamente el 54% de la población mundial— y, por tanto, el 90% de los territorios o más serían rurales o rururbanos (y en ellos vive 46% de la población mundial)<sup>2</sup>.

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

Este capítulo se divide en cinco partes: i) el tipo de definiciones de rural actualmente en uso en América Latina y el Caribe, y en otros continentes; ii) algunas de las críticas y disconformidades con las definiciones actuales, en lo conceptual y en la práctica; iii) algunas de las discusiones conceptuales a nivel mundial y en la región con respecto a lo normativo y, valga la redundancia, lo conceptual; iv) una mirada hacia el territorio y los vínculos rural-urbanos, subdividida en los nexos urbano-rurales, los nexos rural-urbanos, la superficie rural, los territorios rurales como nuevos polos (incipientes) de atracción, los territorios aislados y poco densamente poblados como riqueza, y v) conclusiones y recomendaciones.

## **I. Definiciones de rural actualmente en uso**

### **A. En América Latina y el Caribe**

En las estadísticas sobre población y sus características, incluyendo aquellas sobre pobreza rural en sus distintas dimensiones, se usan generalmente las definiciones censales de rural. La mayoría de las definiciones censales de urbano y rural actualmente en uso en la región fueron diseñadas para la ronda de censos de 1960 y desde entonces no han sido modificadas sustancialmente.

<sup>2</sup> Los porcentajes corresponden a 2015 (calculado a partir de *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision; online edition*, POP/DB/WUP/Rev.2018/1/F04).

En la mayoría de los países se aplican estas definiciones de modo dicotómico, aunque en algunos también se emplean categorías intermedias, como rural disperso, rural concentrado y periferia urbana y otras variaciones.

Las definiciones difieren de un país a otro y por ahora no hay consenso de que una misma definición o umbral sean funcionales para todos los países o incluso subregiones en el interior de estos. En 1967, en las Naciones Unidas se concluyó que “en vista de las diferencias nacionales en las características que distinguen las áreas urbanas de las rurales, la distinción entre la población urbana y la rural no es todavía factible de englobarse en una sola definición que pueda ser aplicable a todos los países” (UN-DESA, 2018, pag. 2). La División de Población de las Naciones Unidas mantiene la misma posición hasta hoy.

Además, los interesados en el desarrollo rural provienen de ámbitos muy diversos y sus visiones son muy distintas respecto de lo que define lo rural y hacia dónde debiera orientarse su desarrollo. Por otra parte, en la región no hay correlación geográfica entre las definiciones; es decir, países contiguos, con condiciones geográficas o de asentamientos poblacionales parecidos, o que fueron parte de las mismas naciones o reparticiones administrativas en los tiempos coloniales o precoloniales, no optaron por definiciones similares.

Como ya se mencionó, las definiciones censales sobre población urbana y rural se usan esencialmente en los indicadores socioeconómicos, pero varios organismos públicos apelan a sus propias definiciones.

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

Recientemente, la División de Población de las Naciones Unidas revisó las definiciones usadas en el mundo para distinguir entre áreas urbanas y rurales. De los 233 países (o áreas) abarcados: 59 usan sólo un criterio administrativo, por ejemplo, cabecera municipal; 37 usan sólo la cantidad o densidad de población para definir un área como urbana; en 8 casos los criterios sólo se relacionan con infraestructura, como calles pavimentadas, suministro de agua potable, alcantarillado o luz eléctrica; 12 no tienen definición o tienen una definición poco clara; y en otros 12 casos la población entera se aborda como urbana. Los 105 países o áreas restantes usan dos, tres, o cuatro definiciones combinadas, entre las cuales prevalecen los criterios administrativos y de población (UN-DESA, 2018, pág. 3).

Al igual que en América Latina y el Caribe, algunos países basan su definición sobre características urbanas: por ejemplo, Suecia lo hace con un umbral de 200 personas; cabecera municipal (la India); decisión administrativa (Sudáfrica); si las casas (o edificios) son contiguos

(Dinamarca y Suecia, definen como contiguo una distancia máxima de 200 m, y Noruega con una distancia de 50 m); empleo (Bélgica), mientras que Suiza añade un criterio de pernoctaciones.

Pocos países en el mundo recurren al criterio “uso de la tierra” (Trinidad y Tabago) o, indirectamente, al referirse al empleo agrícola (Chile y Trinidad y Tabago, entre otros) o para excepciones (centros mineros o turísticos, en Chile, por ejemplo).

La escala usada para la aplicación de las definiciones varía mucho. Algunos países manejan pequeñas áreas geográficas o *grids*. Así, por ejemplo, la Unión Europea emplea *grid cells* de 1 km x 1 km. Otros países usan una frontera administrativa, generalmente a nivel de municipio, como España, la República Checa y Turquía, con umbrales de, respectivamente, 2.000 habitantes para los dos primeros y 20.000 para Turquía. La clasificación va desde la dicotómica (rural-urbana), a distintos tipos de áreas urbanas y rurales (Hopkins y Copus, 2018).

Finalmente, varios países, regiones o instituciones incluyen alguna medida de desplazamientos diarios (*commuting*) en su definición (por ejemplo, Bélgica, Francia y los Estados Unidos) o de distancia a una ciudad de cierto tamaño (por ejemplo, Escocia, México y la OCDE) (Hopkins y Copus, 2018)<sup>3</sup>.

Berdegú y otros (2015) concluyen que ciudades de cierto tamaño en América Latina y el Caribe (a partir de 10.000 habitantes en algunos países y de algo más del doble en otros) ejercen un efecto relevante sobre su entorno rural en cuanto a, entre otros, aumento del crecimiento económico y reducción de los niveles de pobreza.

Una de las justificaciones de estos autores para concentrar su análisis en ciudades intermedias a pequeñas obedece al alto porcentaje de población urbana de Latinoamérica que vive en ciudades de menos de 100.000 habitantes. Se toman en cuenta tres tipos de territorios: i) rurales profundos o sin núcleo urbano; ii) rural-urbanos o con un núcleo urbano pequeño a mediano y un *hinterland* rural; y iii) territorios metropolitanos, conformados en torno a una gran ciudad. Berdegú y otros (2015) se concentran en los efectos de las áreas urbanas de cierto tipo sobre las zonas rurales circundantes que tienen relaciones múltiples y bastante contenidas con estas ciudades.

Desde el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CEPAL/CELADE), Rodríguez Vignoli (2017) expone la siguiente clasificación: i) ciudades grandes, 1.000.000 de habitantes o más; ii) ciudades

<sup>3</sup> En general, el nivel socioeconómico de las áreas rurales aumenta con la cercanía a ciudades. En Escocia, por ejemplo, esto es más pronunciado en la cercanía de las ciudades principales (Glasgow, Edinburgo, entre otras). Hopkins y Copus (2018, pág. 19) explican el fenómeno por la variedad y número de empleos de alta calidad en estas ciudades, y también, porque las áreas rurales fácilmente accesibles son lugares residenciales que se han vuelto atractivos para algunos hogares con relativo poder económico, dispuestos a *commute* para trabajar o estudiar.

intermedias superiores, de 500.000 a 999.999 habitantes; iii) ciudades intermedias inferiores, de 100.000 a 499.999 habitantes; iv) ciudades pequeñas superiores, de 50.000 a 99.999 habitantes; v) ciudades pequeñas inferiores, de 20.000 a 49.999 habitantes; y vi) resto. En el resto incluye a todas las divisiones administrativas menores que no cuentan con una población urbana total de por lo menos 20.000 habitantes, es decir, todas las divisiones administrativas menores de 19.999 habitantes urbanos según la definición censal de cada país. El autor menciona que el resto es equiparable de cierto modo a rural o semirural.

Respecto de los diez países que analizó Rodríguez Vignoli (2017), el resto representaría un 22,6% de la población total (véase el cuadro II.1). Suponiendo una distribución parecida en los otros diez países que conforman América Latina, se estaría hablando de unos 115 a 130 millones de personas<sup>4</sup> que viven en asentamientos de menos de 20.000 habitantes.

**Cuadro II.1**  
**América Latina (10 países): población según categorías**  
**de ciudades, en torno a 2010**

Categorías de ciudades	Rango de habitantes	Población residente en el año del censo	Porcentaje en la población total
Ciudades grandes	1 000 000 o más	130 957 264	37,8
Ciudades intermedias-superiores	De 999 999 a 500 000	27 406 682	7,9
Ciudades intermedias-inferiores	De 499 999 a 100 000	51 970 165	15,0
Ciudades pequeñas-superiores	De 99 999 a 50 000	22 172 936	6,4
Ciudades pequeñas-inferiores	De 49 999 a 20 000	35 997 837	10,4
Resto	De menos de 20 000 habitantes hasta población dispersa	78 187 715	22,6
Población total de los diez países		346 692 599	100,0

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

**Notas:** Las cifras incluyen a Bolivia (Estado Plurinacional de) (2012), Brasil (2010), Costa Rica (2011), Ecuador (2010), Honduras (2013), México (2010), Panamá (2010), República Dominicana (2010), Uruguay (2011) y Venezuela (República Bolivariana de) (2011). Según la población total por países que aparece en Cepalstat (accedido en abril de 2019) en 2010 (584.884.000 en total para los 20 países que conforman América Latina), los 10 países arriba mencionados representarían un 59,3%. Sin embargo, en Cepalstat, hacia 2010, los 10 países arriba indicados suman una población de 397.521.000, lo que representaría el 68% de la población total de América Latina en 2010.

Muchos autores expresan definiciones para el término rural, pero pocas veces estas definiciones coinciden. Según algunos, rural es subjetivo y una mentalidad y para otros es algo objetivo que se puede medir. El uso

<sup>4</sup> Véanse las notas del cuadro II.1.



de definiciones diferentes refleja la multidimensionalidad de la ruralidad. El Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA, por su sigla en inglés) concluye que la elección de una definición de rural debiera basarse en la finalidad buscada. Sancho y Reinoso (2012) sostienen que, aprovechando las cada vez mayores capacidades de análisis de datos, se han desarrollado y es posible usar métodos de discriminación basados en indicadores complejos.

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

### A. En lo conceptual

El concepto de rural, por oposición a urbano, se sustenta en las teorías clásicas de enfoque dicotómico. Frente al enfoque dicotómico, surge en la primera mitad del siglo XX la idea del continuum rural-urbano. Según Sorokin y Zimmerman (1929), las diferencias entre sociedades rurales y urbanas eran graduales, por lo que no había un inequívoco punto de ruptura entre ambas; y la variable generadora de la gradiente era la proporción de agricultores. En cambio, Wirth (1938<sup>5</sup>, citado en Sancho y Reinoso, 2012) sostenía que la variable determinante del continuum era la densidad demográfica. A su vez, Roca (2003, citado en Sancho y Reinoso, 2012) en su revisión crítica de metodologías de delimitación urbana, concluye que se deben considerar varias gradientes: de urbanización, de intensidad de edificación, de actividad y estructura económica, de movilidad de personas y de mercancías, y otras.

En América Latina, la disconformidad con las definiciones de rural provienen probablemente desde tres frentes principales: i) los fuertes aumentos observados en el empleo rural no agrícola y en los flujos de bienes y personas (e información, ideas y valores), lo que desdibujó la imagen que se habían hecho (principalmente) los sociólogos rurales de la preponderancia del campesinado rural; ii) los organismos internacionales<sup>6</sup> que terminan sumando “peras con manzanas” para sus análisis regionales, y iii) un genuino esfuerzo por captar mejor la

<sup>5</sup> El texto citado en Sancho y Reinoso, 2012, es el siguiente: Wirth, L. (1938), “Urbanism as a way of life”, *American Journal of Sociology*, 44/1.

<sup>6</sup> A pesar de la ya mencionada conclusión de la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (UN-DESA) de las Naciones Unidas en Nueva York, tanto en 1967 como en 2018, argumentando que las realidades de los países son demasiado diversas como para sugerir una sola definición, en América Latina, a fines de los años 1990 y durante la década siguiente, se hicieron varias reuniones del Grupo Inter Agencial para el Desarrollo Rural con el fin de consensuar —sin éxito— una definición común.

realidad y que la definición sirva para el análisis, la formulación de políticas de las distintas reparticiones de gobierno y otras instancias de decisión y de administración.

Durante varias décadas se han cuestionado los paradigmas clásicos de comprensión y medición de lo rural. Incluso, quizás lo rural nunca fue la imagen que los estudiosos quisieron ver y, por lo tanto, siguieron resistiéndose y algunos se siguen resistiendo —incluyendo varios grupos sociales<sup>7</sup>— a esta nueva ruralidad, que no es nueva, pero que fue ignorada o no se quiso aceptar porque echaba abajo varios conceptos, teorías, creencias y posicionamientos políticos, entre otros.

Según el grupo de Seillac<sup>8</sup>, para plantear el nuevo modelo de relaciones entre el mundo rural y el mundo urbano, es necesario redefinir los roles de cada uno, llegando a formular un nuevo contrato social. Mediante este contrato, la sociedad moderna debe reconocer y asumir la necesaria interdependencia de las áreas rurales y urbanas; definir explícitamente el decisivo papel del mundo rural y dotarlo de instrumentos adecuados de desarrollo (Pérez, 2005).

En América Latina y el Caribe, buena parte de la población urbana deriva sus ingresos de actividades relacionadas con el sector rural, y su modo de vida y gran parte de sus valores siguen fuertemente impregnados de su pasado reciente rural. A pesar de lo anterior, en varios círculos se llegó a considerar que el desarrollo de un país va de la mano con el grado de urbanización de su población. Esto lleva a Pérez (2005), como a muchos otros ruralistas, a impulsar una revalorización sociopolítica de lo rural.

## B. En la práctica

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

- i) El establecimiento del área administrativa u otro (por ejemplo, localidad, distrito censal, *grid cells*) a que se aplica<sup>9</sup>;

<sup>7</sup> Gómez (2001, pág. 29) lo expresa así: “Los dirigentes sociales rurales, sean empresariales, por cuenta propia, de asalariados, de entidades sociales, culturales etc., deberán ampliar el espectro de sus potenciales bases y tener una mirada hacia la diversidad que incluye esta nueva ruralidad”.

<sup>8</sup> Grupo multidisciplinario de 20 pensadores franceses de diversas tendencias políticas que se reunió en Seillac, Francia, en 1992, con el fin de provocar una toma de conciencia e incitar —contribuyendo desde Francia— a una reflexión internacional global y a largo plazo, sobre las relaciones de la sociedad con el espacio rural, la innovación, la producción (en general) y las industrias agrícolas (Grupo Seillac, 1992).

<sup>9</sup> La elección dependerá del propósito para el que se quiera definir rural, por ejemplo, para el Ministerio de Educación, el municipio puede ser el nivel adecuado de *zoom*, mientras que para los organizadores del Censo de Población la escala ideal probablemente sea *grid cells* a baja escala, por un lado, y la disponibilidad de datos y capacidad de análisis, por el otro.

- ii) Dos núcleos de igual número de habitantes no necesariamente tienen el mismo carácter rural;
- iii) Resulta complejo establecer el umbral a partir del que se fija la delimitación entre rural y urbano, un problema común para todos los indicadores.

Establecer el área a la que se aplica la medición no es un tema menor, ya que acarrea grandes diferencias en los resultados. Por ejemplo, en España, a nivel nacional, si se utiliza el criterio de entidad de población (equivalente a localidad en otros países), se catalogan como rurales a 6,7 millones de habitantes (abarcando el 96% de las entidades), frente a 2,8 millones si la unidad de medida es el municipio (abarcando el 71% de los municipios). Esto se debe, por un lado, a que existen municipios en los que ninguna entidad llega a 2.000 habitantes, pero cuya población total supera los 2.000 habitantes, por lo que no se consideran municipios rurales. Por otro lado, hay un número cada vez mayor de entidades con población inferior a los 2.000 habitantes ubicados en municipios de gran población que son consideradas rurales al contabilizar la población por entidades (Sancho y Reinoso, 2012).

Al usar la categoría de “municipio rural ampliado” para aquellos municipios con una población superior a 2.000 personas, pero sin ninguna entidad de población en su interior que alcance dicho tamaño, la población rural más la rural ampliada alcanzaría 4 millones de habitantes, abarcando el 75% de los municipios del país (Sancho y Reinoso, 2012). En América Latina, los municipios suelen tener una superficie mayor que en España y, por ende, suelen ser más heterogéneos en su interior. Luego, hacer los análisis sobre entidades menores que el municipio aportaría una lectura más fidedigna de la situación local.

En comparación con la medición del tamaño demográfico, antes mencionada, la densidad de población presenta la ventaja de dar una idea de la intensidad de ocupación del territorio por la población, pero su representatividad está condicionada por la extensión del área de referencia.

A fin de calcular la densidad de la población y suplir el problema de tamaño y heterogeneidad interna de los municipios, la Agencia de Estadística de la Unión Europea usa celdas de 1 km<sup>2</sup> como denominador<sup>10</sup>. En el gráfico II.1 se plantea una idea de las diferencias entre la definición censal de cada país y cuando el umbral a nivel de municipio se fija en 150 habitantes por km<sup>2</sup>, que es la definición (simplificada) de la OCDE. En el gráfico II.2 se muestra la proporción de la población según distintos umbrales de densidad.

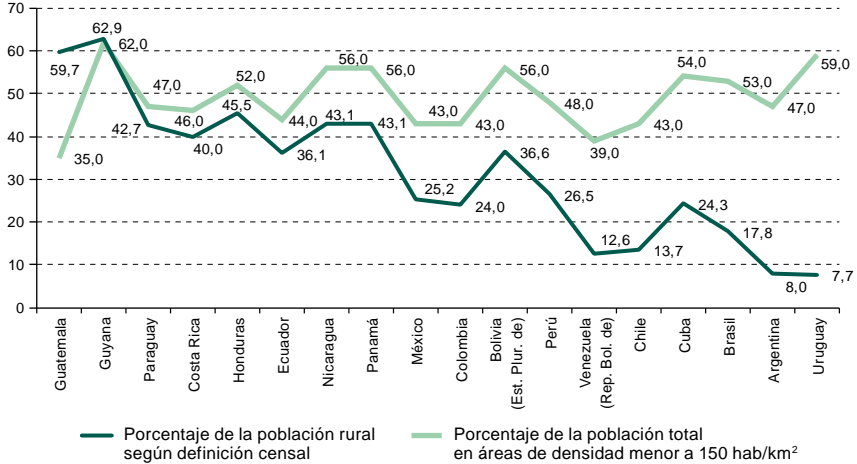
---

<sup>10</sup> Véase [en línea] <https://ec.europa.eu/eurostat/web/rural-development/methodology> [fecha de consulta: 3 de mayo de 2019].

Gráfico II.1

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

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

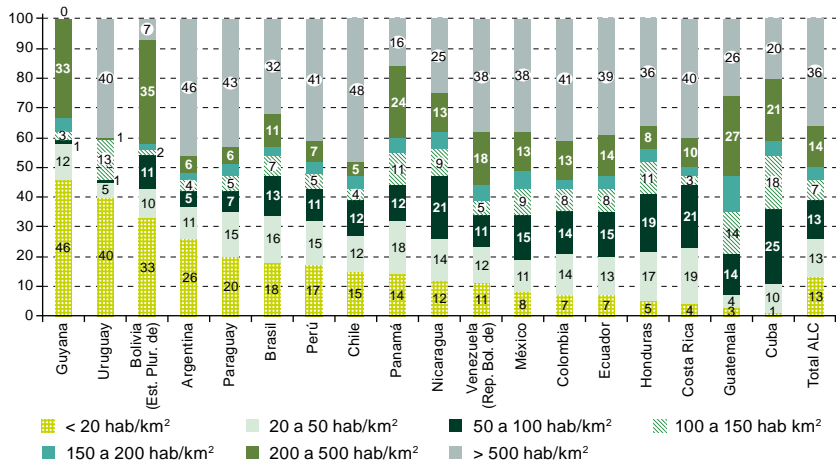


Fuente: Elaboración propia sobre la base de K. Chomitz, P. Buys y T. Thomas, "Quantifying the rural-urban gradient in Latin America and the Caribbean", *Policy Research Working Paper*, N° 3634, Washington, Banco Mundial, 2004.

Gráfico II.2

**América Latina y el Caribe (18 países): proporción de la población total por densidad de habitantes por km², a nivel de municipios, en torno a 2002**

(Ordenado por el porcentaje de población que vive en municipios de menor densidad)



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

El modelo de círculos concéntricos del uso del suelo de Heinrich von Thünen (1826) es quizás uno de los criterios que más se ajusta para explicar la gradiente urbano-rural con base en la densidad de población. Como se expuso en CEPAL y GTZ (2005), el modelo de von Thünen tiende a extenderse a las cadenas productivas y clústeres y también a verse reflejado en los sistemas de innovación. Una de las propuestas que se hace en este capítulo recoge en parte lo anterior al sugerir que la densidad de población promedio como base para una definición de ruralidad (OCDE<sup>11</sup>; Chomitz, Buys y Thomas, 2004) debiera ser complementada con tres elementos: i) una medida de dispersión de los asentamientos y su ubicación física (o distancia entre sí); ii) el uso del suelo, y iii) la intensidad o cantidad de personas que participan de ese uso en un área determinada<sup>12</sup>.

Varios países y organismos incluyen alguna medida de distancia a una ciudad de cierto tamaño o de desplazamientos diarios (*commuting*) en su definición de rural. Con relación a América Latina y el Caribe, se sugiere usar la distancia en kilómetros hacia algún punto de interés (mercado, servicio) o, como *proxy*, ciudad de cierto tamaño, por ser la más simple, a pesar de que el tiempo<sup>13</sup> y el costo del desplazamiento son más pertinentes para medir la distancia.

El análisis del Banco Mundial sobre América Latina incluía una medida de distancia en tiempo a una ciudad de 100.000 o más habitantes, al igual que el análisis de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (véase el gráfico II.3). Sin embargo, para México, Berdegú y Soloaga (2017) concluyen que son las ciudades de 350.000 a 500.000 habitantes las que parecen tener el mayor efecto positivo sobre el *hinterland* rural<sup>14</sup>, aunque a partir de 15.000 habitantes las ciudades ya empiezan a mostrar un efecto importante y positivo sobre los ingresos y los distintos indicadores de pobreza multidimensional<sup>15</sup> (Chomitz y otros, 2004; Berdegú y Soloaga, 2017).

---

<sup>11</sup> Ver por ejemplo Spiezia, Vincenzo (2003): "Measuring regional economies", OCDE Statistics Brief No 6, octubre o OCDE (2002), "Territorial indicators of socioeconomic patterns and dynamics", capítulo II, [en línea] [www.oecd.org/cfe/regional-policy/15181756.doc](http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/15181756.doc).

<sup>12</sup> Para un análisis en detalle de estos temas y con ejemplos de aplicación para Argentina, México y Panamá, véase Dirven y Candia (2020), en particular el capítulo V, de autoría del geógrafo David Candia.

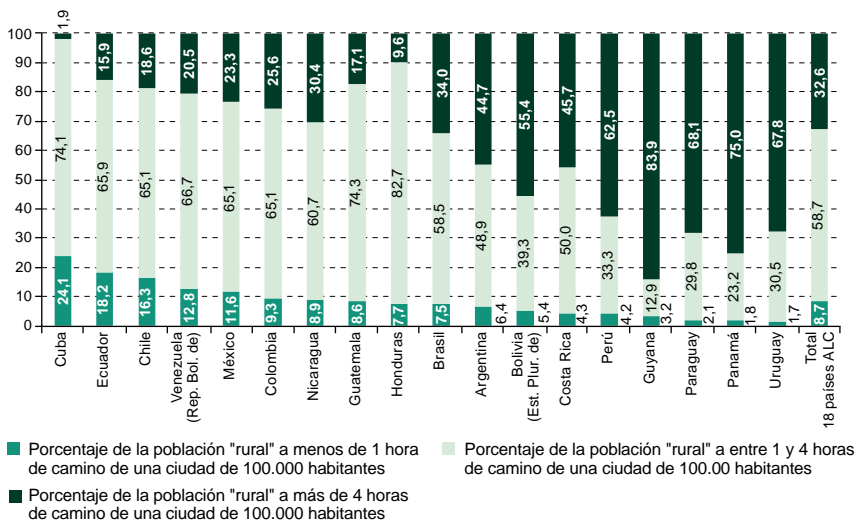
<sup>13</sup> Para el cálculo de tiempos de desplazamiento —a centros de educación y salud de distinto nivel y jerarquía, de servicios varios, incluyendo ocio— más una variable de costo, véanse Carvajal y otros (2013).

<sup>14</sup> El concepto de "Hinterland" designa la zona de influencia de una ciudad sobre los espacios intermedios y rurales.

<sup>15</sup> Berdegú y Soloaga (2017) definen como rurales a los asentamientos de menos de 15.000 habitantes.

Gráfico II.3

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



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

Las actividades primarias o extractivas debieran seguir siendo consideradas como parte intrínseca de lo rural (en particular el sector silvoagropecuario), dado su uso extensivo del suelo en comparación con otras actividades económicas y la consiguiente menor densidad poblacional. Obtener una percepción cabal exige que también se incluya la cantidad de unidades pobladas que participan en estas actividades y su distribución espacial, a su vez influidas por la calidad del suelo y el clima, tamaño y uso de la propiedad, por si la actividad es intensiva o no en mano de obra y si ocupa mano de obra familiar o contratada (véase la metodología propuesta que intenta medir la dispersión de la población utilizando el índice Herfindahl-Hirschman y los resultados obtenidos en el capítulo V de Dirven y Candia, 2020).

En cuanto a la agrupación de áreas menores y distintas variables (densidad y tamaño de población), la Agencia de Estadística de la Unión Europea especifica que las celdas de 1 km<sup>2</sup> deben tener una densidad de población superior a 300 habitantes (por kilómetro cuadrado) para ser consideradas urbanas y, además, el conjunto de celdas adyacentes que superen ese umbral de densidad debe tener una población mínima de 5.000 habitantes. Un municipio o provincia se incluirá como predominantemente rural cuando más del 50% de la población resida en las celdas contempladas como no urbanas; intermedia, cuando entre el 20% y

el 50% de la población se localice en espacios rurales y predominantemente urbana cuando tenga menos del 20% de la población en territorio rural. Además, una provincia pasará de predominantemente rural a intermedia si contiene un núcleo urbano de más de 200.000 habitantes y éste representa por lo menos el 25% en su población total. Una provincia pasará de intermedia a predominantemente urbana si contiene un núcleo urbano de más de 500.000 habitantes y éste abarca por lo menos el 25% en su población total<sup>16</sup>.

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

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

Por otro lado, la globalización de la economía y las preocupaciones con problemas medioambientales han llevado a la necesidad de contar con datos que sean sumables y comparables entre países, por lo que los metadatos básicos deben ser los mismos (United Nations, 2007).

Cuando se construye un sistema de estadísticas rurales, se requiere el tratamiento de cinco grandes temas, como se ilustra a continuación.

Su cobertura: en el sentido de determinar qué aspectos de las áreas rurales deben ser descritos, cuáles son los indicadores apropiados para cada aspecto y, en consecuencia, qué datos se requieren y con qué frecuencia.

Los datos existentes: saber qué datos existen, quiénes son sus dueños, y cómo se accede a ellos. Al comparar esta lista con la de los requerimientos, se adquiere una idea de los vacíos, lo que puede llevar a propuestas que los remedien.

Las variables: elegir las variables, períodos de tiempo y unidades geográficas básicas de análisis y agregación de datos, para clasificar en rural y no rural (más clasificaciones intermedias para que se conforme un continuo y no mediciones dicotómicas).

---

<sup>16</sup> Véase [en línea] <https://ec.europa.eu/eurostat/web/rural—development/methodology>.

Obtención de datos y su gestión: revisar los aspectos organizacionales que necesitan tratamiento para establecer un sistema de estadísticas rurales, al juntar datos de distintas procedencias (de entidades gubernamentales y también otras).

Estructura para la gestión: estructurar un sistema de gestión para recolectar, tabular y publicar las estadísticas.

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

La selección de indicadores es el resultado de compromisos porque depende de la disponibilidad de datos y de fondos. La prioridad se termina dando a aquellos indicadores que asisten en el monitoreo rutinario de políticas y, por lo tanto, es probable que se orienten a describir los problemas o metas que les es común a gran parte de las áreas rurales del país. En consecuencia, aquellos indicadores específicos para problemas de áreas rurales particulares por lo general no se incluirán en el sistema de estadísticas y solo se desarrollarán en estudios de caso puntuales (United Nations, 2007). Hopkins y Copus (2018) añaden que para hacer políticas a nivel local se requiere una resolución muy fina de la información, es decir, estadísticas a nivel de áreas pequeñas, submunicipales.

Los capítulos IV, V, VI y VII de este libro presentan cuatro casos país (Costa Rica, El Salvador, México y Panamá) en los que se proponen indicadores, simples y compuestos, para definir lo rural y lo urbano.

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

Los nexos o encadenamientos rural-urbanos han sido definidos en grandes líneas como los flujos recíprocos de personas, bienes, servicios en general, capital, crédito, mercados, educación, salud, y también los hasta ahora menos contabilizados servicios medioambientales. Asimismo, hay flujos continuos de lo menos tangible como ideas, cultura e innovaciones. Muchos de los nexos rural urbanos están relacionados directa o indirectamente con los sistemas alimentarios y han sido facilitados por costos decrecientes de transporte y comunicaciones (Tagushi y Santini, 2018). Además, las áreas rurales y urbanas a menudo poseen activos complementarios y la mayor integración entre ambas áreas es importante para el desempeño socioeconómico.



Con respecto al desarrollo rural en particular, hay cierto consenso en que las ciudades más pequeñas a intermedias pueden jugar un papel especialmente importante en los nexos rural-urbanos y en la conformación de territorios funcionales. Berdegué y otros (2015) definen los territorios funcionales como aquellos espacios con alta frecuencia de relaciones económicas y sociales entre sus habitantes, organizaciones y empresas<sup>17</sup>.

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

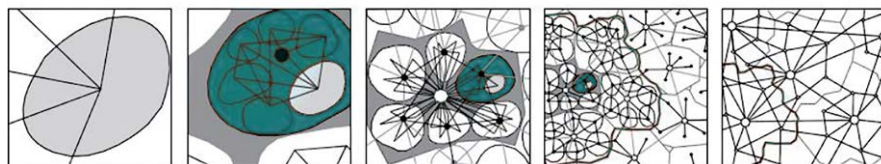
Pougnard (s/f) diferencia los territorios rurales según su orientación exportadora y establece dos tipos: aquellos orientados al consumo local (incluyendo los “territorios dormitorio”), esencialmente definidos por la capacidad y preferencias de consumo de la población local; y aquellos orientados a la exportación fuera de lo local, es decir, hacia otros territorios nacionales o internacionales, influidos por las dinámicas de las cadenas de valor correspondientes y por cuanto de las innovaciones, producciones, encadenamientos y decisiones son de nivel local o extralocal. Hace hincapié en los nexos entre territorios que pueden ser físicos (redes viales, telefónicas y otros) o inmateriales (sociales, asociativos, afectivos o económicos).

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

---

<sup>17</sup> En línea con esta definición de territorios funcionales se halla la de los bassins de vie (cuencas de vida) en Francia. Se definieron 1.745 cuencas de vida con una población promedio de 12.000 habitantes, y se dejó fuera de esta clasificación a las “grandes aglomeraciones” (171 aglomeraciones de más de 30.000 habitantes que concentran los dos tercios de la población de Francia). La delimitación fue hecha por un grupo de trabajo multidisciplinario de cuatro instituciones (Instituto de Investigación Agronómica, Ministerio de Agricultura, Instituto del Medioambiente e Instituto de Estadísticas) (Julien y Pougnard, 2004).

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



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

## A. La mirada urbano-rural

Bellet y Llop (2000), citados en Berdegú y otros (2015), identifican cuatro servicios que los centros urbanos ofrecen a su entorno rural: a) bienes y servicios especializados; b) mayor interacción social, económica y cultural; c) nexos con redes de infraestructura que conectan las comunidades locales con comunidades regionales, nacionales e internacionales, y d) servicios públicos y administrativos gubernamentales por cuyo conducto las demandas y requerimientos locales pueden canalizarse. Una ciudad puede proveer la masa crítica necesaria para que la relación costo-beneficio privada o social sea positiva para llevar infraestructura y servicios que incluyan a las áreas rurales circundantes (Berdegú y otros, 2015).

Los traslados pendulares (*commuting*) o la migración rural-urbana hacia pequeños centros urbanos cercanos generalmente permiten una mayor diversificación de empleos e ingresos y, al mismo tiempo, seguir con alguna producción agropecuaria, ya sea para el autoconsumo o para la venta, con la ventaja adicional de que disminuye la presión sobre los grandes centros urbanos (Akkoyunlu, 2015). A su vez, la fuga de cerebros es uno de los grandes retos que deben enfrentar las áreas rurales (Berdegú y otros, 2015), aunque también es un reto para las ciudades de menor tamaño e incluso los países, en especial los menos desarrollados.

La mayoría de las ciudades mantiene vínculos fuertes con las áreas rurales circundantes y también son un lugar para la instalación de servicios no transables. Una de las excepciones son las ciudades que se desarrollaron en torno a un puerto que no funciona como punto de exportación para los bienes producidos en el entorno cercano (Dávila, 2002). A su vez, los sistemas agroalimentarios suelen relacionar comunidades rurales y urbanas con otras localidades, regiones, países y continentes. Por medio de los encadenamientos productivos juegan un papel importante en modelar las áreas rurales adyacentes y más remotas en cuanto a uso del suelo,

producción, manejo ambiental, transporte, distribución, comercialización, consumo y generación de basura y desperdicios (Tagushi y Santini, 2018).

Con la presencia de una ciudad en el territorio (de un tamaño por encima de cierto umbral) se desencadenan efectos positivos sobre la disminución de la pobreza y, en general, el efecto es mayor cuando se trata de una metrópolis. Debido a que los datos censales en la mayoría de los países de la región no recogen los traslados intramunicipio, Berdegue y otros (2015) no pudieron estudiarlos con detalle.

Muchos nexos rural-urbanos están influenciados por el ciclo de vida, idiosincrasias culturales, intereses, el período del año, y la mayor o menor demanda de mano de obra, sobre todo en agricultura, turismo y construcción. Los habitantes de áreas rurales mantienen lazos frecuentes con sus familiares urbanos, entre otros, porque facilitan el acceso a educación secundaria y empleos para sus hijos o cuidados de salud especializados para sus enfermos y ancianos. Los migrantes a ciudades son también una fuente de transferencias de dinero a sus familiares rurales que, a menudo, corresponden enviando productos agrícolas u otros regalos (Tagushi y Santini, 2018).

Es importante añadir que, a partir de cierto umbral, generalmente empiezan a aparecer desventajas de aglomeración y dificultades varias con la infraestructura vial, el suministro de agua potable, la excesiva congestión vehicular, la gestión urbana en general, entre otros; a menudo acompañadas con aumentos en las tasas de criminalidad. Para varios de estos factores, las áreas rurales representan la antítesis.

## **B. La mirada rural-urbana**

La OCDE (2008) cuestiona el excesivo énfasis dado a la accesibilidad en varias tipologías de rural debido a la idea subyacente de procesos de desarrollo centro-periferia, en vez de reconocer y captar las dinámicas endógenas que se originan en las áreas rurales. La necesidad de contar con una combinación adecuada de activos mínimos necesarios para prosperar ha sido expuesta en varios ámbitos<sup>18</sup>.

Varias ciudades, en especial pequeñas e intermedias, deben su existencia y crecimiento económico a las manufacturas y servicios ligados a la producción rural, tanto por los encadenamientos directos como por los indirectos a través de las compras que hacen los agricultores y otros habitantes rurales. Aún más, varias pequeñas ciudades sufrirían una implosión en caso de que las zonas rurales de su entorno dejaran

<sup>18</sup> Peter Lanjouw, hace por lo menos dos décadas en el Banco Mundial, y Claus Köbrich y Martine Dirven en varios de sus documentos conjuntos para CEPAL, entre otros.

súbitamente de producir o consumir. Esta es una mirada poco usual y, sin embargo, certera. Lo usual es opinar sobre las ciudades como si fueran independientes de la producción en torno a los recursos naturales y desligadas también de los servicios ambientales que las áreas rurales les proveen (Dávila, 2002).

Uno se puede preguntar cuáles son los servicios que las áreas rurales ofrecen a los centros urbanos. Las áreas rurales que poseen un valor ecológico (como bosques, bordes de río y de mar y humedales) sirven frecuentemente como fuentes de recreación. En las áreas periurbanas, su degradación o desaparición afecta en particular a las poblaciones urbanas de menores recursos, ya que los grupos con mayores ingresos pueden buscar estos servicios ambientales en lugares más lejanos (Wiggins y Holt, 2000<sup>19</sup>, citado en Dávila, 2002). Costanza y otros (2014) y Kubiszewski y otros (2017) han estimado que el valor económico per cápita de los servicios ecosistémicos de las zonas rurales alcanzaría 33.492 dólares para América del Sur, 6.844 dólares para Mesoamérica y 4.090 dólares para el Caribe. En el caso de América del Sur, superaría el valor del país con el producto interno bruto (PIB) per cápita más alto de la subregión<sup>20</sup>.

Muchos habitantes rurales son encasillados como pobres por ingresos y según los indicadores de pobreza multidimensional en uso, por su falta de acceso a infraestructura y servicios básicos. Sin embargo, si se cambia el punto de vista, con las nuevas preocupaciones por la mitigación del cambio climático y la preservación de la biodiversidad, podría bien ocurrir que sean justamente estas áreas las más dotadas de riquezas y más propicias para ofrecer servicios ambientales.

## C. Enfocando la superficie rural

Dependiendo de los criterios y el método de medición usados, la superficie rural —es decir la superficie total menos la superficie tomada por las áreas urbanas o, alternativamente, la superficie terrestre menos las áreas urbanas— ocupa un 85% o más de la superficie total en el mundo. Aún más, el Global Rural-Urban Mapping Project (GRUMP) de Columbia University (que se apoya en la iluminación nocturna captada por los satélites) y excluyendo la Antártica, estima que solo el 2,7% de las tierras del mundo estarían ocupadas por asentamientos de tipo urbano. No obstante, comparando los resultados del GRUMP con las áreas ocupadas por manzanas urbanas

---

<sup>19</sup> La referencia citada en Dávila, 2002, corresponde a Wiggins, S. y G. Holt (2000), “Researchable constraints to the use of forest and tree resources by poor urban and peri-urban households in developing countries”, informe inédito para DFID’s Renewable Natural Resources Knowledge Strategy, Reino Unido, Department of Agricultural and Food Economics, University of Reading.

<sup>20</sup> Chile, con un PIB/PPA de 24.634 dólares (citado en Saravia y Aguirre, 2019).

según los censos de cinco países de América Latina, Candia (2011) no solo llegó a una delimitación mucho más fina, sino que también identificó varias áreas urbanas que no aparecen en los resultados del GRUMP.

Independientemente del método usado, la superficie rural es muchísimo mayor que la urbana y una de las recomendaciones de este documento es cambiar la mirada hacia lo rural, desplazando (o equiparando) la atención desde una población menguante con carencias, hacia un territorio que abarca casi la totalidad de la superficie de los países, con riquezas varias de recursos naturales renovables y no, y con potencial para aportar respuestas a muchos de los desafíos medioambientales.

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

Hace dos décadas, Gómez (2001) lamentaba que la concepción tradicional de rural impedía captar que estaba aconteciendo un cambio de visión sobre lo rural, que se traducía, en parte, en su revalorización. Detrás de esta revalorización se hallaba la percepción de deterioro de la calidad de vida cotidiana de los habitantes de las grandes urbes y, en consecuencia, una creciente atracción hacia formas menos artificiales de vida, donde el turismo, el deporte y las artesanías, pasaban a jugar un papel preponderante. Para acompañar esta revalorización, se proponen las siguientes políticas de desarrollo sustentable.

En el plano económico: innovar en sectores emergentes, fomentar emprendimientos multisectoriales, así como la expansión de encadenamientos y aglomeraciones productivas (clústeres) en torno al sector agroalimentario, las manufacturas, la biotecnología, la economía verde, en breve, en torno a la bioeconomía.

En el plano de los vínculos sociales: acompañar el desarrollo de “cuencas de vida” a escala humana que favorezcan una vida pacífica, con desplazamientos fáciles, sin congestiones vehiculares, en un entorno menos contaminado y con servicios útiles para el florecimiento de la familia en un entorno sano.

En el plano medioambiental: favorecer un ambiente sano, con acceso rápido a los espacios naturales y paisajes protegidos, con una agricultura autónoma y diversificada, y con el desarrollo de energías limpias y renovables (Dufregne y otros, s/f).

Dufregne y otros (s/f) recalcan que el reto es avanzar en estos distintos ámbitos de modo equilibrado, coordinado entre los municipios cercanos, concertado y con la participación de los habitantes en todas las reflexiones.

## E. Los territorios aislados y con escasa densidad de población como riqueza

Al observar los territorios más aislados, hay dos fuerzas que se contraponen: la mirada económico-social y la mirada medioambiental, preocupada por la riqueza y preservación de fauna, flora, servicios ambientales, incluyendo captaciones de gases invernadero y otros aportes tendientes a frenar el cambio climático. De acuerdo con la mirada económico-social, la lejanía y la baja densidad de población se traducen en costos relativos de eficiencia y eficacia comparado con otros territorios. Sin embargo, son costos que se deben asumir si no se quiere dejar a nadie atrás, como lo postulan los ODS. Ahora bien, según la mirada medioambiental, como regla general se puede afirmar que a menor densidad de población humana y mayor distancia a centros urbanos, menor será la huella antropogénica. En consecuencia, muchos de los territorios donde convergen carencias desde el punto de vista socioeconómico, de infraestructura y de servicios (CEPAL/FAO 2018), podrían ser los territorios más ricos desde otro punto de vista.

A medida entonces que se desplaza la atención prioritaria desde los desafíos sociales hacia los desafíos medioambientales, las desventajas de la lejanía y baja densidad debieran compensarse con beneficios para la buena salud de la Tierra. Los esfuerzos para encarar los desafíos ambientales también son parte intrínseca de los ODS<sup>21</sup>.

El cambio de mirada puede lograrse con enfoques como el *landscape approach* y con la presión que va a ir en aumento a medida que las preocupaciones por el cambio climático y las acciones necesarias para frenarlo se vayan integrando a las políticas en los países. En paralelo con una mayor valoración de los servicios ecosistémicos, debiera surgir también una mayor apreciación por el aporte de las áreas rurales (y de su población) y, por ende, la posibilidad de ponerlas como uno de los ejes centrales de la “nueva política”, preocupada por el futuro de la Tierra como la conocemos hoy.

Examinando los últimos acontecimientos relacionados con la pandemia del COVID-19, es posible vislumbrar un nuevo cambio en el uso y la distribución de la población en las zonas rurales, dada la revalorización del espacio, además del retorno hacia áreas rurales de la población más afectada económicamente.

Ya se venía manifestando un movimiento incipiente de migración desde las zonas urbanas hacia las rurales, principalmente de jóvenes relacionadas con la vida y actividades medioambientales. Las medidas de mitigación del cambio climático, como impuesto al carbono, “Ciudad

<sup>21</sup> Véanse las 196 metas de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible que se encuentran [en línea] [https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework\\_A.RES.71.313%20Annex.Spanish.pdf](https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework_A.RES.71.313%20Annex.Spanish.pdf).

de los 15 minutos” u otras medidas que restrinjan el desplazamiento de las personas puede llevar a algunas a tomar en cuenta la posibilidad de migrar a las zonas más deshabitadas, lo que es facilitado por el acceso a las comunicaciones y el teletrabajo.

## V. Conclusiones

Este capítulo se enmarca en un intento de revalorización sociopolítica y medioambiental de los territorios rurales, con el fin de ponerlos en el centro de atención de las políticas.

Las definiciones censales de rural subrepresentan la importancia de los territorios rurales y sus aportes de variada índole. Esto, a su vez, ha tenido impactos en el sesgo urbano de la mayoría de las políticas. Más que cambiar el nombre (rural versus urbano u otro) o su medición (censal frente a otra), lo que se requiere —y es factible hoy día— es tener información detallada a escala muy baja, eligiendo variables, medidas, períodos de tiempo y unidades geográficas que posibiliten la agregación de datos y su análisis en capas y escalas flexibles.

Las bases de datos territoriales debieran estructurarse con metadatos básicos iguales o compatibles entre sí, tal como lo recomendó el Grupo de Wye (United Nations, 2007). Lo que también se requiere es la apertura de mente de los analistas, políticos y grupos sociales involucrados, para que acepten la realidad y sus cambios, dejando de lado prejuicios normativos y moldes rígidos que impiden percibirla o que la encasillen erróneamente. En la región esta renuencia probablemente estuvo en la base de varias de las discusiones sobre la nueva ruralidad.

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

La forma como se desarrollan las actividades extractivas y la silvoagropecuaria en particular condiciona una baja densidad poblacional (aunque a veces asentada de modo concentrado), con los problemas concomitantes para proveer infraestructura y servicios, a veces compensados por el alto valor (total) de la producción. Viceversa, el minifundio lleva a una densidad de población mayor, aunque nunca tan alta como en la ciudad (y muchas veces asentada de modo disperso). Debido a la escasez de activos, se cuenta generalmente con un bajo valor

(total) de producción, de ingresos y por ende, de poder adquisitivo y de poder sin más. Esta es una de las justificaciones para incluir tanto a la población económicamente activa agrícola como el uso preponderante del suelo, a nivel de municipio o, incluso, menor.

Otra de las recomendaciones es cambiar la mirada hacia lo rural, desplazando la atención desde una población con carencias, hacia un territorio que abarca casi toda la superficie del país, con riquezas varias de recursos naturales renovables y con potencial para aportar respuestas a muchos de los desafíos medioambientales contemporáneos. Con este cambio de mirada, las desventajas de la lejanía y de la baja densidad que se traducen en costos de eficiencia y eficacia, debieran más que compensarse con beneficios para la buena salud (o mejor salud) del planeta Tierra, sin olvidar, por supuesto, la población que la habita y su bienestar, entendido en una concepción amplia.

Con esta nueva mirada, estos territorios considerados hasta ahora marginales y donde se suelen concentrar carencias de varios tipos para sus pobladores se convierten en territorios ricos desde otro punto de vista. Generalmente colindan con territorios más ricos aun desde el punto de vista ecosistémico.

Se recomienda abordar el desarrollo rural y urbano y los múltiples nexos e interdependencias entre ambos, desde un punto de vista territorial, con énfasis en el *landscape approach*, es decir, tomando en cuenta todos sus activos, procesos medioambientales, sociales, políticos, culturales y económicos de modo equilibrado, apuntando al bienestar humano y también ecosistémico.

Por otro lado, también se recomienda valerse de las aproximaciones ya existentes. En cuanto a las estadísticas socioeconómicas, se recomienda seguir usando las definiciones censales de cada país —con todas sus deficiencias—, con el fin de seguir teniendo series de largo plazo para los análisis. Por ello, se sugiere llevar una contabilidad doble, es decir, seguir usando la definición censal del país con toda su batería de indicadores y formular otras estadísticas, en paralelo, mucho más enfocadas al territorio.

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



## Bibliografía

- Akkoyunlu, S. (2015), "The potential of rural-urban linkages for sustainable development and trade", *International Journal of Sustainable Development & World Policy*, vol. 4 N° 2.
- Banco Mundial (2004), *Más allá de la ciudad: la contribución del campo al desarrollo*, Washington, D.C.
- Bellet, C. y J. M. Llop (2000), *Ciudades intermedias y urbanización mundial*, Editorial Milenio, Lérida, España.
- Berdegú, J. e I. Soloaga (2017), "Small and medium cities and development of mexican rural areas", *Working Paper Series sobre México*, Departamento de Economía de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.
- Berdegú, J., F. Carriazo, B. Jara, F. Modrego e I. Soloaga (2015), "Cities, territories, and inclusive growth: unraveling urban-rural linkages in Chile, Colombia, and Mexico", *World Development*, vol. 73.
- Candia, D. (2011), "Propuesta metodológica para una definición funcional de ruralidad", *Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina*, Documentos de Proyectos, M. Dirven y otros, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Carvajal, L., M. Poch y R. Osorio (2013), *Metodología para la identificación de localidades en condición de aislamiento*, Subdirección de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere), Ministerio del Interior, Santiago de Chile.
- CEPAL/FAO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2018), *Ruralidad, hambre y pobreza en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL y GTZ (Agencia Alemana de Cooperación para el Desarrollo) (2005), *Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: articulación de políticas y políticas de articulación*, Libros de la Cepal No 88, Santiago de Chile.
- Chomitz, K., P. Buys y T. Thomas (2004), "Quantifying the rural-urban gradient in Latin America and the Caribbean", *Policy Research Working Paper*, N° 3634, Washington, D. C., Banco Mundial.
- Costanza, R. y otros (2014), "Changes in the Global Value of Ecosystem Services", *Global Environmental Change*, N° 26.
- Dávila, J. (2002), "Rural-urban linkages: problems and opportunities", *Espaço & Geografia*, vol. 5, N° 2.
- Dirven, M. y D. Candia (2020), *Medición de lo rural para el diseño e implementación de políticas de desarrollo rural*, Documentos de Proyectos, CEPAL/FIDA (Publicación de las Naciones Unidas LC/TS.2020/25 LC/MEX/TS.2020/4).
- Dufregne, J. P., A. Rafesthain, J.J. Lozach y P. Joly (s/f), "Un manifeste commun pour la défense des nouvelles ruralités", Départements de l'Allier, du Cher, de la Creuse et de la Nièvre, Francia.
- Gómez, S. (2001), "¿Nueva ruralidad? Un aporte al debate", *Estudos Sociedade e Agricultura*, vol. 9, N° 2, Universidad Federal Rural de Río de Janeiro, octubre.
- Hopkins, J. y A. Copus (2018), *Definitions, Measurement Approaches and Typologies of Rural Areas and Small Towns: A Review*, Aberdeen, Reino Unido, The Social, Economic and Geographical Sciences Group.
- Julien, P. y J. Pougard (2004), "Les bassins de vie, au cœeur de la vie des bourgs et petites villes", *INSEE*, N° 953, Francia.
- Kasper, C. (2017), "Analytische und konzeptionelle Ansätze für die Entwicklung von Stadt und Land", *Working paper*, Undine Giseke Technische Universität Berlin, Alemania.

- Kubiszewski, I., R. Costanza, S. Anderson, y P. Sutton (2017), "The future of ecosystem services: Global scenarios and national implications", *Ecosystem Services*, N° 26.
- Naciones Unidas (1969), "Principles and recommendations for the 1970 population censuses", *Statistical Papers*, Serie M, N° 44, traducido y citado en Unikel (1973).
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2002), "Territorial indicators of socio-economic patterns and dynamics" (DT/TDPC (2002)23) [online] [www.oecd.org/cfe/regional-policy/15181756.doc](http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/15181756.doc).
- OCDE (2008), "Rural Policy Reviews: Scotland, UK", ([https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-rural-policy-reviews\\_19909284](https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-rural-policy-reviews_19909284)).
- Oswald, F., P. Baccini y M. Michaeli (2003), *Netzstadt: Einführung in das Stadtentwerfen*, Basel, Suiza.
- Pérez, E. (2005), "Hacia una nueva visión de lo rural", *¿Una nueva ruralidad para América Latina?*, N. Giarracca (comp.), Buenos Aires, Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Pougnard, J. (s/f), "Le territoire économique ou la caverne revisitée", el texto no está firmado con su nombre sino como aporte del Secretario General del Comité Régional pour l'Information Economique et Sociale (CRIES), Francia. Aproximadamente en 2006 era Jacques Pougnard, mimeo.
- RIMISP/IDRC/FIDA (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural/ International Development Research Center/Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) (2017), *Pobreza y desigualdad. Informe Latinoamericano 2017. No dejar a ningún territorio atrás*, RIMISP, Santiago de Chile.
- Roca, J. (2003), "La delimitación de la ciudad: ¿una cuestión imposible?", *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, XXXV/135.
- Rodríguez Vignoli, J. (2017), "Efectos de la migración interna sobre el sistema de asentamientos humanos de América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, N° 123, Santiago, diciembre.
- Sancho, J. y D. Reinoso (2012), "La delimitación del ámbito rural: una cuestión clave en los programas de desarrollo rural", *Estudios geográficos*, vol. LXXIII, 273, julio-diciembre.
- Saravia, S. y P. Aguirre (2019), "Lo rural y el desarrollo sostenible en ALC en 2030", *Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe*, N° 3, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe (FAO RLC), Santiago de Chile.
- Seillac (1992), "Agriculture, société et territoires pour une politique européenne", *Courrier de l'Environnement de l'INRA*, N° 21, París, Francia.
- Sorokin, P. A. y C. C. Zimmerman (1929), *Principles of rural-urban sociology*, New York, Henry Holt & Co.
- Tagushi, M. y G. Santini (2018), "Better food systems for better rural-urban linkages", *Rural 21 - The International Journal for Rural Development*, vol. 52 N° 4 (<https://www.rural21.com/english/current-issue/detail/article/better-food-systems-for-better-rural-urban-linkages-00003069/>).
- UN-DESA (2018), *World Urbanization Prospects-The 2018 Revision-Methodology*, Nueva York, Naciones Unidas.
- United Nations (2007), *The Wye Group Handbook: Rural Households' Livelihood and Well-Being - Statistics on Rural Development and Agriculture Household Incomes*, Nueva York y Ginebra.

## Capítulo III

# **Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe**

*Juan Fernández L.  
M. Ignacia Fernández  
Isidro Soloaga*

## **Introducción**

Las sociedades rurales de América Latina y el Caribe están atravesando grandes transformaciones: los patrones de urbanización han cambiado y los centros urbanos de tamaño pequeño y medio, así como las interacciones rurales-urbanas, han cobrado una creciente relevancia. A su vez, los mercados laborales se han diversificado y el empleo rural no-agrícola ha ido ganando terreno; el campo se ha envejecido y feminizado, ya que los jóvenes, especialmente los varones, están migrando. Los sistemas agroalimentarios se han vuelto más complejos, a la par que se ha profundizado una dualidad entre un segmento altamente productivo inserto en los mercados globales y otro más rezagado y precario.

Los territorios rurales y sus habitantes han estado rezagados por décadas en términos de desarrollo humano y bienestar respecto de los urbanos. No obstante, las oportunidades para ellos son alentadoras. El

crecimiento de la población y el ensanchamiento de las clases medias redundan en un alza de la demanda por alimentos. Los fenómenos asociados al cambio climático invitan a voltear la mirada hacia las zonas con servicios ecosistémicos desde una perspectiva de sostenibilidad y resiliencia. Mientras, la región transita por una etapa de bono demográfico en la que los jóvenes representan un potencial transformador para abrir oportunidades de bienestar.

En los últimos 20 años ha surgido un debate de gran alcance en la región y la propuesta del desarrollo territorial rural (DTR) ha emergido como respuesta a los deficientes resultados de las estrategias desplegadas hasta fines de la década de 1990 para superar la pobreza rural (véanse también los capítulos I y II de este libro). El enfoque territorial, clave para entender lo rural y promover su transformación, ha representado un hito en los esfuerzos por mejorar las condiciones de vida de las zonas rurales y ha sido incorporado en sus acciones por muchos gobiernos de América Latina y el Caribe, así como por agencias de cooperación. No obstante, aún se enfrentan muchos desafíos para ser efectivo en sus propósitos. La persistencia de visiones convencionales sobre lo rural, la arraigada mirada sectorial agrícola, las dificultades permanentes para la coordinación institucional y la tradicional acción “de arriba hacia abajo” de los Estados, sin dar espacio a la participación y al protagonismo de los propios actores territoriales, suponen barreras significativas para conseguir la cohesión territorial. Representan, igualmente, grandes desafíos para seguir avanzando, aprendiendo de lo caminado y proyectando lo deseado.

En este capítulo se busca responder a la demanda de herramientas para entender lo rural en su actual conformación a fin de contribuir a promover procesos de cambio que avancen hacia la equidad y cohesión territorial en América Latina. La propuesta parte de una reflexión sistemática sobre el estado del debate en esta materia, así como de los aprendizajes realizados en las últimas dos décadas. Se aborda lo que hoy día representa lo rural y su análisis desde la mirada del territorio, se describe el enfoque territorial y se reflexiona propositivamente sobre los procesos de desarrollo rural y el papel de las políticas públicas en ellos.

El presente capítulo se divide en seis partes: i) el análisis de los diferentes conceptos de ruralidad en América Latina y el Caribe con objeto de destacar la necesidad de lograr un enfoque territorial de comprensión de lo rural; ii) la presentación del enfoque territorial de medición y caracterización de lo rural; iii) las propuestas de análisis de lo rural a partir del enfoque territorial en la región; iv) el análisis socioeconómico de algunos grupos de población identificados como particularmente vulnerables, v) el análisis de las propuestas de políticas públicas que podrían derivar del enfoque territorial de análisis de lo rural, y vi) las conclusiones y reflexiones finales.

## **I. Concepto de lo rural en América Latina y el Caribe: la necesidad de una mirada territorial**

En las últimas dos décadas, las críticas a las definiciones tradicionales sobre lo rural han ganado espacio y se han desarrollado significativas tareas por arribar a nuevos abordajes conceptuales y operativos, tanto desde los planteamientos sobre nueva ruralidad y desarrollo rural, como la presente actividad de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) por aportar en la configuración de nuevas narrativas para la transformación rural. La diversificación productiva, la multifuncionalidad de las zonas rurales y la creciente interacción entre dichas zonas y los centros urbanos de distintos tamaños, han conducido a adoptar una nueva mirada, multidimensional, que torna más complejos los límites dicotómicos entre lo rural y lo urbano. El enfoque territorial es el que parece más adecuado, robusto y con mayor potencial, tanto para una mejor comprensión de lo rural como para el impulso de las transformaciones requeridas en cuanto a la reducción de la pobreza y la desigualdad, así como para provocar el incremento de las oportunidades de bienestar en un marco de cohesión territorial<sup>1</sup>.

El concepto de territorio se presenta como una llave que permite abrir la clausura de lo rural como opuesto a lo urbano en un esquema dicotómico y como un ámbito estrictamente sectorial vinculado con lo agrícola. Ello tiene una implicación directa no solo en la comprensión de lo rural, sino también en las acciones de política pública y las iniciativas dirigidas al desarrollo rural, por cuanto exigen la coordinación de distintos actores, visiones y acciones, que requieren una perspectiva multisectorial y multidisciplinaria.

El territorio, tomando la definición clásica en los estudios de desarrollo rural de Schejtman y Berdegué (2004: 5), “es un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos” sobre el que se ejerce algún tipo de autoridad (Agnew, 2005). La clave en este tema es la comprensión del territorio como una construcción social, donde los actores son quienes configuran con sus relaciones el significado y la apropiación de un determinado espacio físico y social. Estas relaciones son tanto de colaboración como de conflicto y el espacio que es apropiado y significado por los actores (dotado de territorialidad) constituye a la vez un medio de afirmación para ellos mismos y su identidad (Porto-Gonçalves, 2009).

---

<sup>1</sup> Véanse Schejtman y Berdegué, 2004; Sepúlveda y otros, 2005; Echeverri, 2011; Dirven y otros, 2011; Rodríguez, 2011; Berdegué y Fernández, 2014; Berdegué y otros, 2015; Berdegué y otros, 2015b; Pérez y otros, 2016; López y otros, 2017; RIMISP, 2012; 2014; 2016; 2018.

De acuerdo con Berdegú y otros (2015), esta identidad construida socialmente sería el resultado de una diversidad de factores, incluyendo una historia distintiva, etnicidad, cultura, estructura económica, condiciones biofísicas, infraestructura, grandes inversiones privadas, conflictos sociales y la influencia de fronteras político-administrativas, o una combinación de varios de estos factores.

En el territorio se trazan límites geográficos, políticos y sociales, y existe una relación social de poder que los produce y los mantiene (Fernandes, 2005). En esta dinámica entran en juego estrategias e intereses de distintos actores e interactúan lo económico, lo político, el desarrollo y el medio ambiente (Bebbington, 2011). La idea de territorio representa, al tiempo que requiere e impulsa, la construcción participativa de una agenda y un proyecto territorial entre los actores involucrados (RIMISP, 2012; Dirven y otros, 2011), ya que es en el campo social y material de los territorios donde se construyen las identidades y los proyectos vitales de los actores, así como las estrategias de inversión de las empresas y las políticas públicas gubernamentales.

Una parte significativa de los territorios está sumida en trampas de pobreza y desigualdad (Bebbington y otros, 2016). El destino de las personas depende, de manera importante, del territorio en que se nace y vive; y en él interactúan estructuras y arreglos institucionales, actores internos y externos, mercados e intercambios económicos, que definen en la práctica sus características y potencialidades de desarrollo (Berdegú y otros, 2014; Berdegú y otros, 2015).

La apertura conceptual que representa la idea de territorio posibilita, de igual modo, abordajes específicos y concretos; por ejemplo, la definición de un territorio como rural a partir de su construcción social, sustentada de manera esencial en los recursos naturales y su oferta ambiental o ecosistémica, y la dependencia estructural asociada a la gestión de éstos (Echeverri, 2011). La esencia relacional del concepto de territorio amplía la perspectiva hacia una comprensión del espacio rural a partir de sus interacciones, con lo que se amplía la cantidad de ingredientes necesarios a incluir, a la vez que surgen las oportunidades de pensar en un desarrollo más integral y sustentable<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Recientemente, la OCDE ha destacado en su nota de política sobre el desarrollo rural la importancia de la comprensión de los vínculos funcionales entre zonas urbanas y rurales: población, capital humano, inversiones y transacciones económicas, prestación de servicios, bienes y servicios medioambientales e interacciones de gobernanza (véase OCDE, 2018).

## **II. Enfoque territorial del desarrollo: origen, características y alcance**

### **A. Origen y elementos centrales del enfoque territorial**

El enfoque territorial del desarrollo surgió como respuesta a los deficientes resultados de las estrategias desplegadas para superar la pobreza hasta fines de la década de 1990. La crítica se enfocó en las estrategias de especialización sectorial (agrícola) y la planificación centralizada de las políticas, que no reconocían la diversificación de las economías rurales y la pérdida de peso de la agricultura en el producto y en el empleo, así como los avances en la construcción de sociedades democráticas con mayor participación y papel activo de los actores sociales y territoriales (Veiga, 2002; Berdegú y Favareto, 2019).

Como referencia internacional existía la experiencia de las políticas de desarrollo rural europeas y la iniciativa LEADER<sup>3</sup>, que si bien compartía varios de los elementos con el DTR, lo hacía en un contexto en que se planteaba poner en valor el capital territorial cuando los activos básicos ya existen (infraestructuras de salud, educación, energía, comunicación y transporte), situación totalmente distinta a la de América Latina y el Caribe, en que las regiones rurales pobres no contaban con dichos activos básicos (Pérez y otros, 2016) y se enfrentaba por lo tanto a desafíos de mayor complejidad.

Por otra parte, el enfoque territorial se configura a partir de la articulación de debates en la economía (desarrollo endógeno, economía regional y local, neoinstitucionalismo) y en la sociología (papel de los actores sociales, las relaciones entre ellos y las características pasadas y presentes del medio social e institucional en que interactúan) (Pérez y otros, 2016). Las agencias multilaterales y regionales de desarrollo han avanzado en la discusión sobre nuevas perspectivas para el desarrollo rural, sobre todo a partir del fenómeno del empleo rural no-agrícola (ERNA), cuando desde el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) se presentó el trabajo de Shejtman y Berdegú (2004), que lograría una amplia difusión e impacto en la región.

---

<sup>3</sup> El término «LEADER» tiene sus orígenes en la sigla en francés de «Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale», que significa "vínculos entre acciones de desarrollo de la economía rural". LEADER es un método de desarrollo local que lleva 20 años utilizándose para hacer partícipes a los actores locales en el diseño y la puesta en marcha de estrategias, la toma de decisiones y la asignación de recursos para el desarrollo de sus zonas rurales.

En dicho documento se rescata la importancia de los vínculos urbano-rurales y con mercados dinámicos; se enfatiza la innovación tecnológica y se plantea la exigencia de reformas institucionales, descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales, y la concertación social, intersectorial y público-privada que redundan en la existencia de un actor colectivo territorial, motor de los procesos de desarrollo. Se define el desarrollo territorial rural como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. De acuerdo con Schejtman y Berdegué (2004), con la transformación productiva se propone articular, competitiva y sustentablemente, la economía del territorio a mercados dinámicos.

En el enfoque territorial se plantea tanto una aproximación de análisis como una propuesta de acción para reducir la pobreza rural, lo que posteriormente se ampliaría hacia la disminución de la desigualdad y el avance hacia un desarrollo sostenible y con cohesión territorial (RIMISP, 2012, 2014, 2016, 2018). La cohesión territorial se entiende como la condición por la que todos los territorios de un país aseguran para sus habitantes el ejercicio pleno de derechos y oportunidades equivalentes, y ninguno es marginado de manera persistente (Berdegué y Fernández, 2014).

A inicios de la década de 2000, el debate latinoamericano que venía abordando este tema logró confluir en dos afirmaciones clave, tal como reseñan Berdegué y Favareto (2019): a) lo rural no es lo mismo que lo agrícola, y b) la promoción del desarrollo rural bajo las nuevas condiciones de América Latina y el Caribe debería basarse en un enfoque territorial y no en uno sectorial. Ante esto último, vale la pena especificar que el enfoque territorial no supone negar el sectorial, sino más bien incorporarlo de modo articulado y complementario en el diseño y puesta en función de las políticas públicas. En el mismo documento los autores afirman que al calor del debate intelectual sobre la materia en la primera mitad de la década de 2000<sup>4</sup> se hallan cinco elementos comunes que constituirían el corazón de la propuesta del enfoque territorial de desarrollo rural, y a continuación se exponen.

- i) La definición del territorio como un espacio socialmente construido, más que como un espacio geográfico.
- ii) El reconocimiento de la diversidad sectorial de la economía rural, más allá de las actividades agrícolas.
- iii) La valorización del papel de los espacios urbanos y de las relaciones rurales-urbanas, con sus interdependencias y articulaciones.

---

<sup>4</sup> Animado, entre otros, por Echeverri y Ribero, 2002; Veiga, 2002; Echeverría, 2003; Schejtman y Berdegué, 2004; y Favareto, 2007.



- iv) Las estrategias y programas de desarrollo de cada territorio deben pensarse, construirse y conducirse desde abajo, desde el territorio, aunque en diálogo e interacción con las dinámicas supraterritoriales de todo tipo.
- v) La estrategia y el programa de desarrollo de cada territorio incluye la construcción de un actor territorial colectivo.

## **B. Dinámicas territoriales rurales para el desarrollo territorial**

En sus casi 20 años de investigación sobre dinámicas territoriales rurales, RIMISP ha acumulado evidencia sobre cómo ciertas configuraciones territoriales contribuyen a producir un crecimiento inclusivo (Berdegué y otros, 2015c); mientras que otras originan y reproducen trampas localizadas de pobreza y desigualdad (Bebbington y otros, 2016).

En la base de las dinámicas inclusivas se identifica una serie de elementos más o menos comunes. Así, cabe subrayar una tenencia más diversificada de la propiedad de la tierra, el desarrollo de políticas públicas que aseguran una base de infraestructura y servicios para la población, la existencia de vínculos urbano-rurales que trascienden el espacio meramente rural, en donde las ciudades, especialmente las intermedias, juegan un papel en los procesos de inclusión, y la existencia de coaliciones territoriales de actores que aportan capitales diversos, pero que manifiestan un interés compartido en el desarrollo de un territorio.

De acuerdo con Berdegué y otros (2015), el desarrollo territorialmente desequilibrado se relaciona con la distribución geográfica de activos y también con el efecto de tendencias y eventos exógenos.

La probabilidad de que un territorio experimente dinámicas de crecimiento con inclusión social y sustentabilidad ambiental está asociada con la forma en que las estructuras e instituciones interactúan en un grupo de dominios críticos, es decir, las causas son multidimensionales y obedecen a una interacción entre impulsos de cambio de origen endógeno e impulsos de cambio exógenos que, de acuerdo con los resultados del programa DTR, se agrupan en las siguientes categorías: a) la estructura agraria y, más ampliamente, los conjuntos de instituciones que gobiernan el acceso a y el uso de los recursos naturales clave del territorio; b) la estructura productiva y la forma de interactuar con mercados; c) los vínculos del territorio con ciudades; d) la naturaleza de la inversión y el gasto público, y e) los tipos de coaliciones sociales que emergen y que se hacen dominantes en los territorios, que pueden estar conformadas por actores del territorio así como por actores extraterritoriales.

En el centro de todos estos factores está la capacidad y el potencial transformador de una coalición. Una coalición es un conjunto de diferentes actores que realizan acciones convergentes en torno a una dinámica territorial de desarrollo. Pero no cualquier coalición tiene ese potencial. Este potencial se despliega cuando la coalición es socialmente inclusiva y representa una variedad de actores que comparten de forma tácita o explícita algunos objetivos de desarrollo importantes, incluso si sus motivaciones son diferentes o si hay conflicto o desacuerdo sobre otros temas. Los actores en la coalición participan en una acción colectiva con una perspectiva de largo plazo y poseen suficiente poder para, al menos, refutar la dinámica de desarrollo vigente. Este poder está basado en una combinación de diferentes capitales (económico, político, social, cultural), suministrado por los diferentes miembros, de modo que ninguno está en una posición completamente subordinada respecto de los demás en la coalición. Finalmente, una coalición transformadora es capaz de socializar y legitimar su visión y estrategia de desarrollo de tal forma que estas sean gradualmente aceptadas e incluso internalizadas por otros actores en el territorio (Fernández y Asensio, 2014).

### **III. Análisis de lo rural desde lo territorial**

#### **A. Territorios funcionales: una propuesta operativa para la delimitación de territorios**

El concepto de territorios funcionales hace referencia a espacios que contienen una alta frecuencia de interacciones económicas y sociales entre sus habitantes, sus organizaciones y sus empresas. La funcionalidad del territorio se constituye por medio de varios mecanismos, que incluyen mercados laborales, mercados de bienes o servicios, redes sociales, identidad étnica o cultural y también organización político-administrativa del Estado que crea espacios de servicios públicos. Un conjunto de localidades pueden formar parte de un mismo territorio funcional si las personas viven ahí y se desplazan principalmente entre ellas al trabajar, al acceder a servicios públicos y privados, al comprar y vender, o al interactuar con las personas y organizaciones que forman parte de su red social. Estas interacciones requieren de infraestructura y servicios que faciliten el movimiento y la comunicación entre individuos y organizaciones, además del intercambio de bienes y servicios.

Este concepto es equivalente al de regiones funcionales empleado en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Se basa en el trabajo original de Tolbert y Killian (1987), quienes identificaron áreas que contuvieran un mercado laboral común, es decir, el espacio específico en que se llevan a cabo con mayor frecuencia las interacciones entre empleadores y la población económicamente activa. Dichas interacciones son el resultado de factores como las decisiones de las personas sobre su lugar de vivienda; las capacidades, aptitudes y preferencias de los individuos en el mercado de trabajo; los sistemas de género, la etnia a la que se pertenece y otras instituciones formales e informales que afectan las decisiones de emplearse o de emplear. Asimismo, involucra las decisiones de las empresas y de las organizaciones empleadoras sobre dónde invertir y dónde establecerse; los costos de transporte, que a su vez dependen de las decisiones de inversión pública en caminos y servicios de transporte, así como de las condiciones geográficas del lugar.

Formalmente, un territorio funcional es un conjunto geográficamente continuo de comunas (o el equivalente a la unidad administrativa que corresponda en cada país, municipios, parroquias, y otros), dentro del cual un porcentaje importante de los habitantes se desplaza regularmente para trabajar<sup>5</sup>. En el límite, un territorio funcional así definido sería igual al de una comuna, como en el caso de aquellos territorios aislados geográficamente con muy bajos niveles de traslados laborales cotidianos a otras comunas y desde otras comunas. Asimismo, un área laboral común puede estar formada por un conjunto relativamente grande de comunas o municipios, como las zonas metropolitanas caracterizadas porque los lugares en los que las personas viven son diferentes de los lugares en los que éstas trabajan.

Esta información de desplazamientos laborales está contenida cada vez con mayor frecuencia en los censos de población y vivienda de muchos países y es la que se utiliza en general para identificar los territorios funcionales definidos como áreas laborales comunes. Un reciente trabajo de Berdegú y otros (2019), sobre los casos de Chile, Colombia y México, agrega a esta información de flujos laborales información proveniente de imágenes de luces nocturnas generadas por satélites. Las imágenes satelitales muestran las manchas de luces generadas por la actividad humana, y así se identifican los principales centros poblados de cada país

---

<sup>5</sup> La definición operativa de un territorio funcional es la de un área laboral común, identificada con el *commuting*. Existe la hipótesis de que, dada la interacción laboral, es posible que también las personas realicen otras actividades en la unidad territorial en la que trabajan, como actividades culturales, sociales, comerciales, entre otros. No obstante, por una cuestión de disponibilidad de datos, metodológicamente sólo se usan los patrones de *commuting* y la luminosidad nocturna de las áreas.

y los lugares de actividades productivas que se realizan también de noche (típicamente actividades mineras) o que provocan una fuente de luz como característica propia de la actividad (explotación petrolera).

Los detalles técnicos de la creación de territorios funcionales figuran en el trabajo de Berdegué y otros (2019), elaborado mediante la construcción de una matriz con los flujos cotidianos laborales en ambos sentidos (municipios de origen y municipios de destino), que se considera como proporción del total de trabajadoras y trabajadores existentes en ambos municipios. Una vez que se cuenta con esa matriz de conmutación laboral, se hace un análisis jerárquico de conglomerados (análisis de clúster), agrupando en cada país analizado municipios contiguos en los que el flujo de conmutación laboral representa al menos el 5% de la fuerza laboral total de al menos uno de los municipios considerados.

Una vez identificados y delimitados todos los territorios funcionales de un país, se procede a clasificarlos de acuerdo con la presencia y tamaño de centros urbanos en cada territorio, categorizando los territorios según un mismo criterio (tamaño de población del núcleo urbano y su relación con los servicios que contiene), pero con diferentes niveles de corte de acuerdo con la realidad de cada país (Berdegué y otros, 2019).

## **B. Aplicación del enfoque de territorios funcionales en México**

El estudio reciente de Berdegué y otros (2019) ilustra sobre la metodología para determinar estas áreas laborales comunes en los casos de Chile, Colombia y México, en tanto que en Soloaga (2019) y en Romero y otros (2020), se menciona un detalle sobre los casos de México y Guatemala, respectivamente<sup>6</sup>.

En México existen casi 2.500 municipios, muchos de ellos con muy bajos niveles de población y de contactos con otros municipios. Una vez que se delimitan los territorios funcionales (TF) como un conjunto de municipios con centros urbanos y áreas laborales comunes, conviene identificarlos tomando en cuenta tres características: a) tamaño del centro urbano que sirve de referencia para los habitantes de los municipios que componen el TF; b) conectividad con otros municipios, y c) la importancia de las actividades agrícolas y de procesamiento de productos agrícolas dentro del empleo de la población.

---

<sup>6</sup> En este apartado se siguen de cerca los trabajos de Soloaga (2019) y de Romero Alvarado y otros (2018).

En el cuadro III.1 se muestra la agrupación resultante de los 2.442 municipios en 1.532 TF siguiendo estos tres criterios. Se observa que más de la mitad de los municipios de México pertenece a la categoría de rural-aislado, es decir, son municipios que no establecen interacciones significativas con otros municipios. En ellos habita el 14% de la población del país. Por su parte, los 281 TF considerados rurales-urbanos comprenden a 665 municipios y a casi el 30% de la población, mientras que el 57% restante vive en 401 municipios agrupados en territorios considerados como urbanos, con cabeceras entre 380.000 y un millón de habitantes; y metropolitanos, con cabeceras de más de un millón de habitantes.

**Cuadro III.1**  
**Estadísticas descriptivas por tipo de territorio funcional**

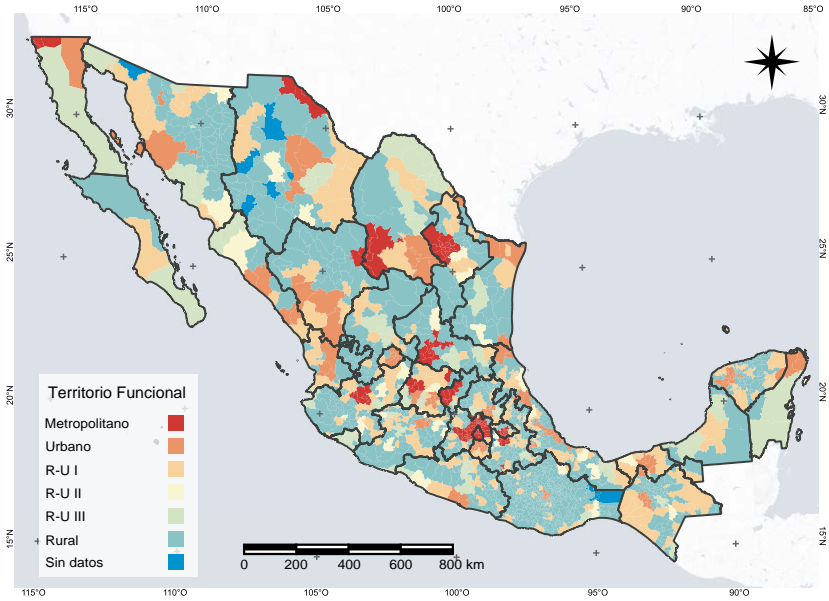
Tamaño de la población en la cabecera	Tipo de territorio	Territorios funcionales		Municipios		Población	
		N° de TF	Como porcentaje del total de TF	N° de municipios	Como porcentaje del total de municipios	Población en miles de personas	Como porcentaje del total de población
<15 000	Rural aislado	1 212	79	1 380	56	15 689	14
entre 15 000 y 60 000	Rural-urbano I	206	13	416	17	14 968	13
entre 60 000 y 115 000	Rural-urbano II	31	2	84	3	5 014	4
entre 115 000 y 380 000	Rural-urbano III	44	3	165	7	12 736	11
Totales R-urbanos		281	18	665	27	32 718	29
entre 380 000 y 999 000	Urbano	29	2	191	8	21 580	19
más de un millón	Metropolitano	10	1	210	9	42 622	38
Total urbano y metropolitano		39	3	401	16	64 202	57
Total		1 532	100	246	100	112 609	100

**Fuente:** Sobre la base de Soloaga (2019).

**Nota:** El tamaño de la cabecera del TF menor a 15.000 habitantes identifica a los territorios rurales de México. La participación de las actividades agrícolas y de procesamiento de productos agrícolas permitió identificar tres estratos dentro de los TF con cabecera superior a los 15.000 habitantes: entre 15.000 y 60.000, entre 60.000 y 115.000 y entre 115.000 y 380.000.

La distribución geográfica de los territorios se expone en el mapa III.1. Mientras que los TF urbanos y metropolitanos se encuentran sobre todo en la zona central y norte del país, tanto los TF rurales como los rurales-urbanos prácticamente se ubican a lo largo de todo el país. Asimismo, en el gráfico III.1 se muestran indicadores que ilustran los desiguales niveles de pobreza, de acceso a salud y de posibilidades educativas en los TF de acuerdo con el tamaño poblacional de la cabecera.

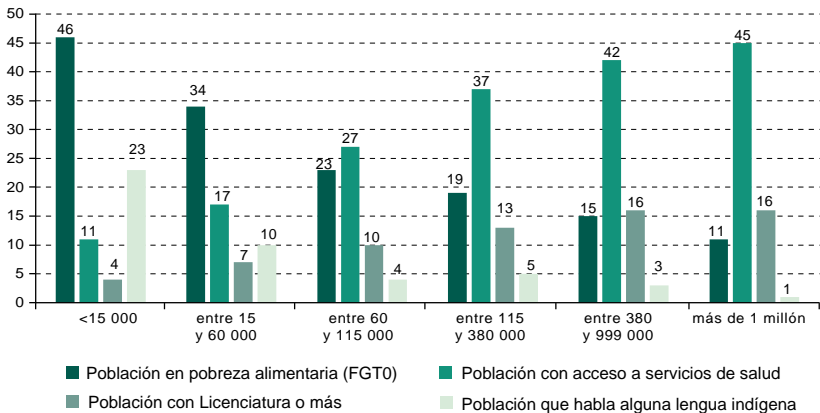
**Mapa III.1**  
**México: territorios funcionales rurales-urbanos**



**Fuente:** Sobre la base de Soloaga (2019).

**Nota:** La caracterización de los territorios se realizó siguiendo la información presentada en el cuadro III.1. Los territorios se caracterizan por el tamaño poblacional de la zona urbana cabecera. Los rurales tienen cabeceras de menos de 15.000 habitantes, los urbano-rurales de entre 15.000 y 380.000, los urbanos de hasta 1 millón y los metropolitanos de más de 1 millón.

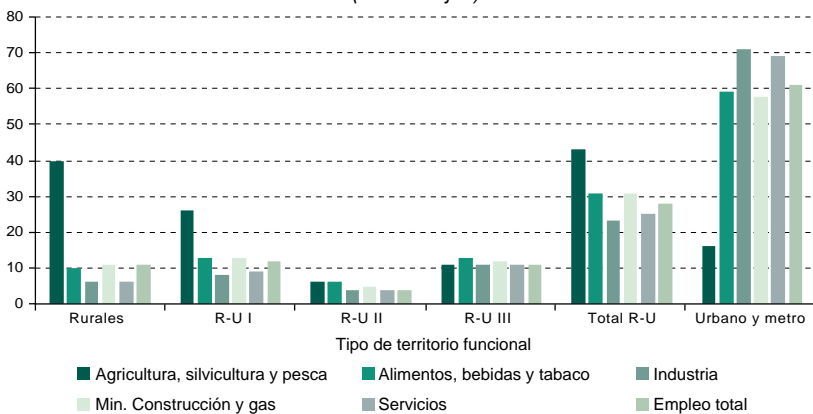
**Gráfico III.1**  
**Indicadores de pobreza, acceso a salud y educación en territorios funcionales (2010)**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Sobre la base de Soloaga (2019).

En el gráfico III.2 se muestra el porcentaje de la mano de obra empleada en cada tipo de territorio con relación al empleo total. Hacia 2010 los territorios clasificados como rurales-urbanos absorbían el 28% del empleo total, el 43% del empleo agrícola, el 31% del empleo en las industrias procesadoras de alimentos, el 25% del empleo total en servicios y el 28% del empleo industrial. Por su parte, a los territorios clasificados como rurales les correspondía el 10% del empleo total y el 40% del empleo agrícola.

**Gráfico III.2**  
**Participaciones en el empleo total, por tipo de territorio funcional**  
(Porcentajes)



**Fuente:** Sobre la base de Soloaga (2019).

**Nota:** La suma de los parciales puede no dar 100, debido al redondeo de decimales.

Un indicador de aislamiento relativo de los TF puede construirse identificando, por ejemplo, el porcentaje de la población de cada tipo de TF que está a 60 minutos o 90 minutos de viaje de una localidad de por lo menos 100.000 habitantes, bajo el supuesto de que allí puede encontrarse una oferta de servicios de cierta complejidad (teoría del lugar central, Partridge y otros, 2008) y una relativa lejanía a ellos podría considerarse como un indicador de vulnerabilidad. Esto se muestra en el cuadro III.2, donde puede observarse un claro gradiente según la clasificación de TF adoptada para este trabajo. Mientras que solo el 26% de la población en territorios rurales se ubica a menos de 90 minutos de viaje de una localidad de 100.000 o más habitantes, este porcentaje sube a 83% en localidades del tipo R-U III (cabeceras entre 115.000 y 380.000 habitantes). En el cuadro III.2 se exponen los gradientes existentes en los niveles de ingreso per cápita y la densidad poblacional de los TF.

**Cuadro III.2**  
**Aislamiento, PIB per cápita y densidad poblacional por tipo de TF**

TF tipo	Aislamiento: porcentaje de población cerca de localidades de 100 000 habitantes o más		PIB per cápita 2010 en pesos	Densidad población (Por km <sup>2</sup> )
	Porcentajes a 60 minutos	Porcentajes a 90 minutos		
Rural	13	26	1 159	55
R-U I	18	39	1 573	94
R-U II	34	50	1 991	110
R-U III	77	83	2 374	136
Urbano	93	95	2 584	262
Metropolitano	97	99	3 011	620
Total	69	76	2 638	71

**Fuente:** Sobre la base de Soloaga (2019).

**Nota:** Los datos corresponden al año 2010. La segunda y tercera columna indican el porcentaje de población que vive a menos de 60 y 90 minutos de viaje de una localidad de al menos 100.000 habitantes, respectivamente.

### C. Análisis de desarrollo inclusivo, trampas de pobreza y factores asociados

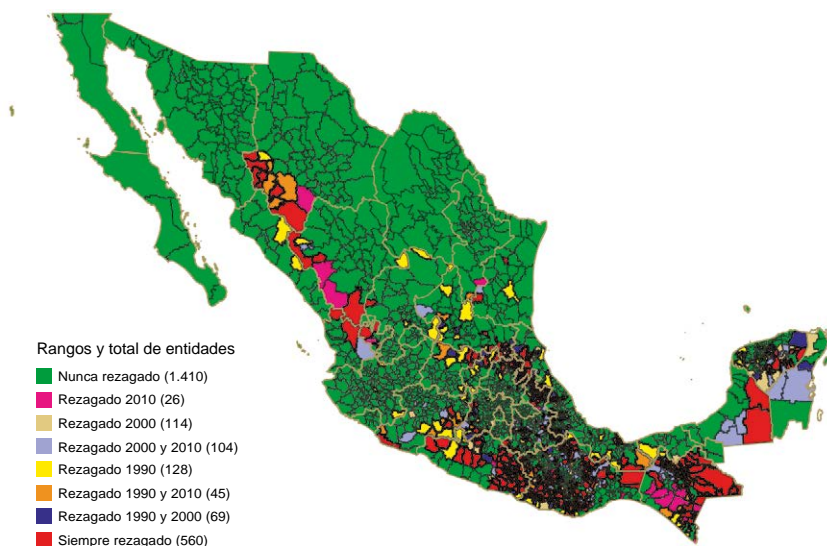
Estudios realizados sobre Chile, Colombia y México utilizan las demarcaciones de los TF para analizar en qué medida éstos han experimentado dinámicas de crecimiento e inclusión y, en los casos de Chile, México y Perú, en qué medida existen trampas de pobreza y desigualdad, determinadas por un atraso relativo de algunos TF a lo largo de una o más décadas.

Berdegú y otros, (2015) exploran los efectos que la tasa de urbanización creciente en las áreas rurales de Chile, Colombia y México ejercen sobre el desarrollo inclusivo. En particular, estudian si la presencia de ciudades de tamaño intermedio y aun de las pequeñas en los territorios ruralesurbanos mejoran el crecimiento económico junto con la reducción de la pobreza y la desigualdad. Los autores concluyen que los territorios rurales que se hallan relacionados y cercanos a ciudades de distintos tamaños (empezando por las ciudades intermedias) presentan dinámicas de crecimiento y reducción de la pobreza superiores a aquellos territorios estudiados como rurales profundos. En cuanto a los canales de transmisión de esta influencia, se detectó que el “efecto-ciudad” es una combinación de la influencia de diferentes canales, algunos que favorecen claramente la reducción de la pobreza (presencia de servicios especializados, diversidad de trabajos posibles, disminución de la brecha entre la inversión que se dirige a áreas urbanas y la que lo hace a áreas rurales, y aumento en la cobertura de servicios eléctricos), en tanto que los impactos de otros son menos directos (aumento en la competencia política y una menor brecha de género en los empleos).



El estudio de Bebbington y otros, (2016) muestra que, tanto en Chile como en México y Perú, existe una superposición geográfica notable entre aquellos territorios entrampados en bajos niveles relativos de bienestar por dos décadas y los TF que presentan una mayor ruralidad. Asimismo, estos territorios suelen ser los de mayor dependencia de producción agrícola sin acceso a riego y con gran presencia de habitantes de lenguas indígenas. Se ilustra aquí el caso de México (véase el mapa III.2)<sup>7</sup>.

Mapa III.2  
México: transiciones de pobreza alimentaria 1990-2000-2010



**Fuente:** Sobre la base de Bebbington et al. (2016).

**Nota:** 27% de los municipios se halla en situación de estar siempre rezagado (en 1990, 2000 y 2010), lo que representa al 9% de la población total.

Si bien en los tres países existe convergencia económica, fenómeno por el cual los territorios más rezagados exhiben tasas de crecimiento del ingreso mayores que los menos rezagados, en el trabajo se detecta que sin políticas territoriales adecuadas esa convergencia tardaría muchas décadas. En los tres países existe un proceso de segregación en el que se estarían creando clubes de territorios pobres (donde los individuos convergen a

<sup>7</sup> El mapa muestra dos grandes categorías de municipios: los nunca rezagados (en color verde) y los siempre rezagados (en color rojo). En el período considerado (1990-2010) existieron también otras dinámicas municipales. Por ejemplo, el grupo de 128 municipios que habiendo estado en rezago relativo en 1990 salieron de esa situación en el 2000 y se mantuvieron fuera del rezago en el 2010 (en color amarillo), o el grupo de 104 municipios que partiendo de una situación sin rezago en 1990, entraron en rezago relativo en 2000 y permanecieron así en el 2010. Bebbington y otros (2016) documentan con estudios de caso la importancia de la reconfiguración de las alianzas locales y de los choques externos como posibles explicaciones de estas dinámicas.

niveles relativamente bajos de ingresos) y clubes de territorios ricos (donde los individuos convergen a niveles relativamente altos de ingresos). En el caso de México, existe un claro gradiente que sigue el tamaño de la población de referencia de los TF. Los valores de convergencia se incrementan a medida que es mayor el tamaño del centro urbano de referencia del TF.

Por último, de acuerdo con Bebbington y otros (2016), entre el 30% y el 50% de las desigualdades en el acceso a oportunidades de bienestar que registra la población está determinado por el territorio en que viven las personas. Esto surge de un análisis del tipo “Igualdad de oportunidades” (Paes de Barro y otros, 2006) en el que respecto de jóvenes menores de 18 años en los tres países estudiados (Chile, México y Perú) se desagrega el efecto de las circunstancias familiares (escolaridad del padre-madre, ocupación, hablante de lengua indígena, sexo y edad) sobre indicadores de bienestar (escolaridad para la edad, estar fuera de la pobreza, acceso a vivienda de calidad y acceso a servicios, entre otros), en comparación con las circunstancias geográficas (en qué tipo de territorio viven estos jóvenes). En los tres países se halló un gradiente para la influencia del territorio, de modo que la influencia negativa es mayor cuanto más rural es el territorio.

Como resumen de esta sección, puede decirse que el análisis de los territorios funcionales en Chile, Colombia, México y Perú sugiere que los indicadores de bienestar de la población son peores para la población que vive en los espacios rurales más alejados, en tanto que van mejorando gradualmente cuando se examinan poblaciones de ambientes rurales relacionados con zonas urbanas. Sobresale el hecho de que existen, en general, mejores niveles de bienestar cuando mayores son las zonas urbanas de referencia.

#### **IV. Exclusión social en territorios rurales: intersección de desigualdades en individuos**

Las tendencias recientes en el análisis de las dinámicas territoriales alertan respecto de la situación de grupos sociales que no participan ni se benefician de los resultados del desarrollo territorial, incluso en el contexto de dinámicas “exitosas”. Tal es el caso de mujeres, jóvenes e indígenas que, a la vez intersecados, se les agrava su situación de vulnerabilidad. Un resultado de esta investigación en dinámicas territoriales es que vivir en un lugar que ofrece oportunidades generales de inclusión social no es suficiente para todos. Un buen número de los territorios estudiados disponían de vínculos de mercado y experimentaron un crecimiento económico, que no benefició a la mayoría de la población y ciertos grupos sociales enfrentaron formas particulares de exclusión económica (Cortínez, 2016 y RIMISP, 2016).

Se requiere un entendimiento mejor y más profundo sobre cómo los contextos territoriales influyen en las oportunidades, decisiones y resultados de los individuos, y cómo estas decisiones y resultados contribuyen a moldear las áreas rurales. A su vez, este conocimiento más profundo es necesario para informar el diseño y la puesta en marcha de políticas públicas que contemplen no solo las características individuales y familiares de su población objetivo, sino también las variables físicas, económicas, sociales, culturales e institucionales de su entorno. Ante esta constatación, la propuesta es analizar conjuntamente los factores que facilitan y obstaculizan el despliegue de las oportunidades a nivel individual en su interacción con las dinámicas territoriales que también pueden constituirse en facilitadores u obstaculizadoras.

## **A. Género y territorio: situación de las mujeres y su relación con los territorios**

Las mujeres rurales desempeñan un papel importante en la preservación de la biodiversidad mediante la conservación de las semillas, también recuperan prácticas agroecológicas y garantizan la soberanía y seguridad alimentaria desde la producción de alimentos saludables (Declaración de Brasilia, 2014)<sup>8</sup>. No obstante, las mujeres rurales continúan padeciendo una situación de desigualdad social que se expresa fuertemente en las dimensiones económica y política. Es menor tanto su derecho de tenencia (acceso, uso y transferencia) como de herencia a la tierra. Los censos agrícolas indican que en América Latina y el Caribe las mujeres responsables de una explotación de ese tipo no superan el 33% y están a cargo de explotaciones más pequeñas que los hombres (Deere, 2013; FAO, 2011). Además, el porcentaje de mujeres rurales sin ingresos propios alcanza el 41,4%, más de 10 puntos porcentuales por arriba de las mujeres en áreas urbanas (CEPAL, 2014).

El análisis de las dinámicas territoriales desde un enfoque de género muestra que las oportunidades de las mujeres, tanto para participar activamente en el desarrollo de sus territorios como de beneficiarse de sus frutos, no se distribuyen de manera homogénea dentro de los países, pues no solo se relacionan con sus características, sus activos o dotaciones, sino con factores propios del territorio.

Las brechas entre hombres y mujeres son mayores en los territorios rurales que en los urbanos (RIMISP, 2016). Tal como se señala en el *Informe latinoamericano sobre pobreza y desigualdad*, dedicado a género y territorio, las posibilidades de asegurar la autonomía económica de las mujeres se distribuyen de manera desigual entre los distintos territorios en el interior

---

<sup>8</sup> Véase [en línea] [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/rlc/docs/Declaracion\\_de\\_Brasilia\\_AIAF\\_2014\\_final.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/rlc/docs/Declaracion_de_Brasilia_AIAF_2014_final.pdf).

de los países, situación que no solo afecta la calidad de vida de las mujeres que habitan esos territorios rezagados, sino al conjunto de los procesos de desarrollo de los países de la región (RIMISP, 2016).

Si bien en un gran número de territorios de la región se observan arraigados estereotipos de género en detrimento del trabajo femenino, su reconocimiento y su valor en otros, en los que están en marcha procesos de reconversión productiva, se reportan más espacios para la participación económica de las mujeres que han sido aprovechados por ellas. Algunas experiencias dan cuenta de que cuando las mujeres han tenido acceso a activos, ya sea crédito, tierra, asesorías u otros, promueven una mayor diversificación de las economías locales, y movilizan nuevas oportunidades para los territorios y sus habitantes (Cortínez, 2016).

En la región se observa que las políticas públicas no se hacen cargo de la superposición de brechas de género y territoriales: a) las políticas de desarrollo rural no incorporan las exclusiones históricas que enfrentan las mujeres de estos territorios; b) las políticas de equidad de género no contemplan la diversidad de mujeres que habitan el territorio nacional y las distintas barreras que enfrentan para ejercer sus derechos, y c) lo anterior determina que las estrategias desplegadas no sean efectivas para enfrentar las brechas de género de los territorios rurales (RIMISP, 2018 y 2016, y Cortínez, 2016).

Por ello, el informe sobre género y territorio ya citado concluye que aquellos territorios en los que predominan mercados más dinámicos con sectores económicos de alta productividad, políticas públicas tendientes a facilitar la integración económica de las mujeres y con una mejor distribución de la capacidad de agencia entre diversos grupos sociales, contribuirán de mejor forma a incrementar o desplegar los activos propios de las mujeres y así, mejorar la situación relativa de ellas en dichos territorios. Este análisis integrado de factores territoriales y características de las mujeres es el principal desafío de la acción de la institucionalidad pública, de sus políticas y programas (RIMISP, 2016). La interseccionalidad en el análisis e intervenciones destinadas a la equidad de género debe incluir la dimensión territorial, así como los proyectos de desarrollo territorial deben incluir el enfoque de género. Ambos contribuyen a una necesaria integralidad y a procesos de cambio más inclusivos.

## **B. Jóvenes rurales y territorio: agentes de cambio de lo rural**

Estudios recientes indican que el tipo de territorio donde los jóvenes viven tiene una relación significativa con sus aspiraciones de inclusión económica (Cazzuffi y otros 2018), que las trayectorias de los jóvenes

rurales son diversas y que algunas transiciones clave (acceso a educación, trabajo, parentalidad, migración) definen sus aspiraciones (Urrutia y Trivelli, 2018). Si bien los jóvenes son más móviles geográficamente que los adultos y los polos de expulsión de la población más joven se concentran en las áreas rurales, no todas las áreas rurales están perdiendo jóvenes, sino que lo hacen las que tienen mayores niveles de pobreza y dependencia de la agricultura, y menores niveles de capital humano (Cazzuffi y Fernández, 2018).

Una cantidad muy pequeña de los programas para la inclusión económica de la juventud rural está dirigida de manera exclusiva a dicho grupo. Los apoyos son fuertemente sectoriales hacia actividades agropecuarias y van desde el desarrollo de capacidades hasta la capitalización de proyectos productivos. Esta situación da cuenta, en general, de un riesgo, dado que no se están atendiendo adecuadamente las necesidades de la juventud rural, por cuanto no se consideran sus particularidades (Rodríguez, 2014). Los jóvenes abandonan cada vez más la agricultura mientras luchan por encontrar empleo en otros sectores y muchos se ven obligados a emigrar como una forma de enfrentar la violencia local o la falta de oportunidades de empleo o acceso a recursos productivos.

En un contexto de bono demográfico en la región, los jóvenes rurales poseen un gran potencial para enfrentar los desafíos de la transformación rural inclusiva y sostenible: comparados con los adultos rurales ostentan mayor escolaridad, mayor proximidad a la sociedad de la información y al uso de nuevas tecnologías, mayor capacidad de innovación, mayor conciencia ambiental y se mueven más fácilmente entre lo urbano y lo rural. No obstante, se observan brechas entre los jóvenes rurales y sus pares urbanos, que representan restricciones para el desarrollo de los primeros (RIMISP, 2018).

El lugar donde viven influye positiva y negativamente en las brechas y restricciones a las que se enfrentan los jóvenes rurales para desplegar su potencial. Las características del territorio ofrecen oportunidades laborales diferenciadas, espacios organizacionales y comunitarios diversos y entramados institucionales particulares, entre otros. Asimismo, las políticas públicas no se hacen cargo de estas particularidades, pues son indiferenciadas; es decir, las políticas de juventud no distinguen entre urbano-rural y las políticas de desarrollo rural no distinguen entre adultos y jóvenes, por lo que son inadecuadas para los jóvenes rurales. Actualmente, la situación de la juventud rural requiere respuestas rápidas y pertinentes, integrales e intersectoriales, a la vez que sensibles a los contextos territoriales en los que habitan.

## C. Población indígena y territorio

En América Latina y el Caribe, los territorios más rezagados de acuerdo con un conjunto de indicadores de desarrollo mantienen un perfil en el tiempo y comparten algunas características: son pequeños en población, más rurales o alejados de los centros urbanos y registran mayor porcentaje de población indígena o afrodescendiente (RIMISP, 2012; 2014; 2016 y 2018). La población indígena es un grupo que presenta notorias brechas en varias dimensiones del desarrollo respecto de los no indígenas, tanto en zonas rurales como urbanas. Pinol y Leyton (2019) profundizan en la relación entre lo territorial y lo indígena y ese enfoque permite extraer valiosas conclusiones.

- i) En primer lugar, se constatan las brechas sociales y de desarrollo humano entre indígenas y no indígenas, además de su agudización en los territorios rurales-indígenas. El Banco Mundial (2015) ha estimado que en América Latina y el Caribe la probabilidad de la población indígena de vivir en condiciones de pobreza es 2,7 veces mayor que la de la población no indígena, y que la pobreza afecta al 43% de los hogares indígenas de la región, es decir, el doble de los hogares no indígenas.
- ii) En segundo lugar, se observan dinámicas territoriales en la base de dichas brechas y su operación específica en el caso de la población indígena. Con relación a la estructura productiva, las actividades extractivas tienden a concentrarse en zonas rurales que incluyen territorios indígenas y han sido motivo recurrente de conflictos socio y etnoterritoriales, y se dejan entrever diferencias considerables entre las concepciones del desarrollo que manejan los agentes del Estado y privados, por una parte, y las formas de comprender el desarrollo más propias de los pueblos indígenas, por otra.

Al extractivismo, que limita el acceso y control sobre los recursos naturales de los pueblos indígenas y provoca externalidades sociales y ambientales negativas que los afectan directamente, se suman los conflictos históricos que mantienen con los Estados por las demandas de reconocimiento de sus derechos territoriales y, en términos más generales, de su autodeterminación. Estos son aspectos no resueltos, que limitan de manera considerable no solo las posibilidades de desarrollo de los pueblos indígenas —en sus propios términos—, sino también su reproducción como pueblos asociados a un territorio (Pinol y Leyton, 2019). Pensar el desarrollo de los pueblos indígenas supone comprender que las tierras y el territorio forman parte constitutiva de sus cosmovisiones, identidades y existencia material e inmaterial.

La participación laboral de la población indígena tiende a ser mayor en actividades del sector primario, que suelen ser las de menor productividad y donde se concentran los empleos más precarios en términos de ingresos, formalidad y protección laboral (RIMISP, 2012; 2014; López, 2016). Además, existen significativas brechas de ingreso entre la población indígena y la no indígena, tanto en zonas urbanas como rurales, que no logran explicarse completamente por la presencia o ausencia de atributos relevantes para los mercados laborales en los trabajadores y trabajadoras indígenas, y que estarían asociadas a fenómenos de discriminación, exclusión y polarización étnicas<sup>9</sup>.

Por otra parte, la capacidad de agencia de los pueblos indígenas está fuertemente limitada por una serie de brechas históricas en salud, educación, acceso a servicios, trabajo, ingresos, representación y participación política. Como consecuencia de estas brechas, se advierte que los indígenas poseen menos activos que los no indígenas y, además, que sus activos se valoran menos. Esta situación de desventaja relativa frente a otros actores los deja en peores condiciones para integrar coaliciones sociales que impulsen cambios en los proyectos de desarrollo territorial y al mismo tiempo mejoren sus condiciones o su incidencia directa en las decisiones que afectan sus territorios (Pinol y Leyton, 2019).

Finalmente, en cuanto a la institucionalidad en la región, se observa que es débil y hay falta de capacidades en el Estado para llevar a cabo y promover el diálogo intercultural. De acuerdo con Pinol y Leyton (2019), existen pocas garantías para que los pueblos indígenas ejerzan sus derechos territoriales, escasa participación en los asuntos que les conciernen, baja incidencia en el diseño y puesta en función de políticas públicas y en las decisiones sobre el uso de los recursos públicos, débiles modelos de gobernanza sobre los recursos naturales, concentración del poder político y económico en las elites locales, y políticas públicas que no incluyen la discriminación como factor que les impide acotar las brechas.

La intersección de desigualdades opera, en este caso, como en los dos anteriormente descritos, en el marco de dinámicas específicas que suceden en los territorios, en algunos de los que tienden a ser más agudos. La comprensión de dichas dinámicas territoriales y su inclusión en las políticas públicas, así como el resguardo del respeto a los derechos y a la participación política y social de los pueblos indígenas, son indispensables para avanzar hacia procesos de desarrollo incluyente y bienestar equitativo.

---

<sup>9</sup> Celis y otros, 2008; Trivelli, 2008; Modrego y otros, 2008; RIMISP, 2010; 2012 y López, 2016.

## V. Enfoque territorial, políticas públicas y desarrollo rural

El enfoque territorial ha estado presente, al menos en el discurso, en muchos intentos de política pública para el desarrollo de áreas relativamente rezagadas en América Latina. El diseño de una coordinación interinstitucional resulta a la vez necesario y difícil de alcanzar, ya que la política territorial fue entendida, en general, como la concentración en un lugar geográfico determinado de una sumatoria de políticas públicas llevadas a cabo por distintas reparticiones.

Cabe reflexionar sobre el modo en que las políticas públicas pueden contribuir a promover procesos de desarrollo territorial rural. Se requieren dos tipos de reflexión. La primera versa sobre la pertinencia y la oportunidad de incorporar elementos del enfoque territorial en políticas públicas de carácter sectorial para apoyar aspectos específicos del desarrollo, como el combate de la pobreza, la adopción de nuevas tecnologías de producción o la capacitación para el trabajo, entre otros propósitos característicos de programas públicos sectoriales. La segunda reflexión se relaciona con la forma en que las políticas públicas pueden contribuir a promover procesos de desarrollo territorial rural que son, por definición, multiactorales, es decir, trascienden el ámbito de acción específico y privativo de los gobiernos y requieren de la presencia de múltiples actores.

En cualquier caso, se trata de reflexiones fuertemente relacionadas. Aunque toda estrategia de desarrollo territorial rural debe pensarse “desde abajo”, para ser exitosa debe interactuar permanentemente con los procesos y dinámicas extraterritoriales —entre ellos, las políticas públicas— que impactan sobre las dinámicas endógenas y, consecuentemente, sobre las posibilidades de desarrollo de los territorios. Pero no hay política pública que pueda, por sí sola, asegurar el desarrollo territorial. ¿Qué es factible hacer, entonces, desde las políticas públicas? En el marco de una propuesta formulada para Chile (Berdegú y Fernández, 2014), se sostenía que una estrategia de desarrollo con cohesión territorial se puede estimular y apoyar mediante cuatro tipos de políticas públicas.

- i) Políticas sectoriales territorialmente focalizadas cuyo objetivo es reducir o cerrar brechas de bienestar, de derechos o de oportunidades.
- ii) Políticas sectoriales de desarrollo económico, social y ambiental sensibles a las diferencias territoriales en su diseño e implementación.
- iii) Políticas de desarrollo territorial, orientadas a fortalecer las capacidades, activos y acción de los territorios y de su población, organizaciones y empresas, para que puedan hacer una contribución decisiva a su progreso y bienestar.



- iv) Políticas de descentralización política, administrativa y fiscal, orientadas en último término a potenciar a los actores sociales en los territorios, dándoles más poder para tomar decisiones y para actuar.

El énfasis y la prioridad que uno u otro tipo de políticas adquiera será variable en distintos contextos de desarrollo institucional y el mayor o menor grado de predisposición política y social de los países, para promover modelos de desarrollo socioeconómico de base territorial. Es un punto clave reforzar la necesidad de poner en operación conjuntamente distintos tipos de políticas apuntando al desarrollo del territorio como un todo. No se trata de diseñar o establecer nuevas políticas públicas, sino de hacerlo de manera diferente, de modo que las políticas públicas existentes estén al servicio de los objetivos de desarrollo de cada territorio.

## **A. De un enfoque sectorial a uno territorial**

La evidente dificultad que enfrentan las políticas públicas latinoamericanas para superar su sesgo sectorial juega en contra del desarrollo territorial de dos maneras: en primer lugar, por la persistente ceguera de las políticas sectoriales (no rurales) respecto de las condiciones territoriales en que se implantan (Fernández y otros, 2013); en segundo lugar, por la dificultad que evidencian las políticas de desarrollo rural de pasar de un enfoque sectorial agropecuario a un enfoque territorial (Berdegué y Favareto, 2019).

### **1. Políticas sectoriales sensibles a las diferencias territoriales**

Pasar de un enfoque sectorial a uno territorial no significa eliminar las políticas sectoriales ni dejar de valorar el papel estratégico que éstas pueden jugar en la promoción de procesos de desarrollo territorial. Muy por el contrario, el desarrollo de un territorio requiere de la activa confluencia de varias políticas sectoriales que contribuyan a nivelar condiciones iniciales de acceso a bienes y servicios, a paliar procesos de diferenciación social que pueden producirse como resultado de las propias dinámicas de desarrollo territorial (Trivelli, 2019) o definir un conjunto de reglas de juego e incentivos para promover la inversión privada en el territorio, entre otras posibles funciones.

No obstante, por tratarse de políticas espacialmente neutras, que por diseño y definición explícita son de alcance nacional y no focalizadas en territorios específicos, a menudo en los hechos sus impactos son diferenciados en distintos tipos de territorios. Esto se debe a que las políticas “espacialmente ciegas” en su diseño, rara vez son “espacialmente

neutras” en sus resultados. Lo importante es que dichas políticas sectoriales internalicen las diferencias territoriales. Fernández y otros (2013) proponen tomar en cuenta las siguientes diferencias: las características sociodemográficas del territorio, las condiciones económicas que éste ofrece, sus características geográficas, las oportunidades de acceso a bienes y servicios, públicos y privados, y las capacidades de gestión institucional presentes en cada territorio.

Cabe remarcar el escaso grado de atención que una buena parte de los programas sectoriales presta al papel de los municipios y sus muy desiguales capacidades técnicas, humanas y financieras, en cuanto a apoyar la ejecución de los programas y los procesos de desarrollo territorial. Una constante en las experiencias territoriales es el destacado papel que desempeñan los gobiernos locales en su capacidad de síntesis o catalizador entre políticas nacionales y demandas y expectativas locales (RIMISP, 2018).

En efecto, la participación de los gobiernos locales en distintas fases del ciclo de políticas fortalece las políticas sectoriales y les aporta sustentabilidad en el tiempo (Cortínez y otros, 2016; Fernández, 2013). En algunas ocasiones, esta situación influye incluso en la voluntad de los gobiernos locales de complementar recursos que permiten ampliar cobertura o extender temporalmente el programa. Por el contrario, es frecuente la falta de atención o la ausencia de compromiso de los gobiernos locales, lo que atenta contra los resultados de un programa de carácter nacional, pero que basa su capacidad de *delivery* en la acción del municipio. Aspectos documentados, como la no incorporación en el diseño de los mayores tiempos de desplazamiento de promotores y funcionarios en zonas rurales, la falta de infraestructura local adecuada para la organización de reuniones o las condiciones climáticas adversas en determinadas zonas del país y períodos del año, muchas veces atentan contra la posibilidad de ejecución de programas bien intencionados, pero que por no contemplar estas y otras diferencias, deja a una parte de la población sin acceso a un conjunto de bienes y servicios.

## **2. De lo sectorial agropecuario a lo territorial rural**

Un programa geográficamente focalizado no es un programa territorial. Tampoco lo es un programa de desarrollo económico local ni un programa de promoción de la participación social comunitaria. Un programa territorial aborda conjuntamente estas dimensiones y todas aquellas que se relacionan con las dinámicas de transformación productiva e institucional de un territorio rural y que trascienden con creces lo agropecuario. Berdegú y Favareto (2019) muestran que los programas más exitosos en superar el sesgo sectorial son aquellos impulsados por entidades públicas que contienen funciones más político-estratégicas (como las oficinas de planificación, gobierno interior o hacienda) que sectoriales (Fernández y otros, 2019).

## **B. Coordinación entre instituciones y actores**

El papel de coordinación intersectorial posibilita que se introduzca otro de los desafíos centrales de las políticas que buscan promover el DTR. Se trata de las necesarias actividades de coordinación interinstitucional requeridas para superar la lógica sectorial de provisión de bienes y servicios públicos, pero también a la emergente agenda de articulación entre actores públicos, privados y de la sociedad civil en la promoción del desarrollo territorial.

### **1. Coordinación interinstitucional**

En un análisis de experiencias de articulación entre políticas sociales y productivas en América Latina y el Caribe se identificaron las siguientes condiciones necesarias para lograr la concurrencia de distintos órdenes de gobierno: definición clara de los objetivos compartidos; reconocimiento de las interdependencias; adecuación entre objetivos compartidos y el marco normativo vigente; compromiso activo y no meramente formal de los participantes; existencia de espacios continuados de interacción, formales e informales; y liderazgos que no entorpecen la operación (Cortínez y otros, 2016).

A fin de lograr la implementación de una política territorial vía la articulación de distintos sectores y niveles del gobierno, debe haber una responsabilidad compartida en el éxito de la política que idealmente se exprese en compromisos presupuestarios interagencias claramente definidos. Siguiendo la literatura del agente-principal, en la política territorial los incentivos de las partes deben estar claramente identificados y tener el principal (que quiere desarrollar la política territorial), elementos presupuestarios, de transparencia y de ejecución, para lograr que el agente (los distintos programas públicos que deben poseer un cambio de enfoque hacia el enfoque territorial), actúe de acuerdo con los objetivos definidos.

Casos relativamente exitosos en este sentido se presentan en las políticas públicas de protección social en Brasil. No se trata, paradójicamente, de políticas territoriales, sino de políticas sectoriales, pero con un claro enfoque territorial. El Plan Brasil Sin Miseria (2011-2015) fue una estrategia de superación de la pobreza que abarcaba un gran número de programas sociales previamente existentes en Brasil, los articulaba y los focalizaba para la atención de la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema. Este plan coordinaba 22 ministerios y se organizaba en torno a tres ejes de operación: a) ingreso mínimo; b) inclusión productiva; c) acceso a servicios públicos, principalmente educación, salud y asistencia social. El papel central del nivel estatal en la estrategia fue una innovación en el marco de la política social brasileña.

A nivel operativo, el papel del nivel estatal o de entidad federativa se formalizó a través de la firma de acuerdos entre el nivel federal y estatal. Dentro de este marco, cada estado tenía la potestad de complementar las prestaciones garantizadas por Brasil Sin Miseria, con iniciativas propias para cada uno de los tres ejes del Plan. El nivel estadual se encargaba de coordinar y ejecutar las acciones del Plan. Los gobiernos municipales asumieron una función clave en el catastro social y en la ejecución de servicios sociales por conducto de sus redes de salud, educación y asistencia social. La organización de un sistema de información único, con acceso descentralizado, fue decisivo para la concreción de una estrategia articulada. El registro único estableció una mirada común que facilitó la coordinación y el establecimiento de metas comunes, así como la participación de los interesados.

## **2. Coordinación de actores**

“El Estado y los gobiernos nacionales ya no tienen el monopolio de la acción pública en materia de desarrollo territorial rural” (Berdegú, 2019). El desarrollo territorial es, por definición, multiactoral, dado que requiere de la confluencia de esfuerzos en todos los ámbitos del desarrollo y, por ende, de una diversidad de actores. Avanzar en materia de articulación de actores significa avanzar hacia nuevas formas de construcción de políticas públicas que superen la visión estadocéntrica al colaborar con el sector privado, las organizaciones sociales, el sector académico y todos quienes se sientan convocados a ser partícipes de sus propios procesos de desarrollo (RIMISP, 2017).

Colaborar con otros no es tarea fácil para los gobiernos. La responsabilidad por el uso de los recursos públicos, la desconfianza en las capacidades y en el grado de compromiso de los demás actores así como las prácticas clientelares y de corrupción, son factores que desincentivan la voluntad de los gobiernos de cooperar proactivamente con otros de cara al desarrollo territorial. Tanto es así que en muchas ocasiones los esfuerzos de coordinación de actores más exitosos son los promovidos por otros actores del territorio, no por los gobiernos.

Hay, no obstante, un papel fundamental que pueden desempeñar los gobiernos a través de las políticas públicas en aras de promover la coordinación de actores: el empoderamiento de los actores más desfavorecidos o excluidos. Se trata de dar voz, desarrollar capacidades y crear los mecanismos que permitan a estos grupos sumarse a las labores de construcción de un actor colectivo territorial. Berdegú y Favareto (2019) identifican dos ejemplos de mecanismos con los que cuentan las políticas públicas para empoderar actores locales tradicionalmente excluidos de los procesos de construcción de agendas de desarrollo territorial.

Uno de éstos figura en el Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) de Chile, que recientemente ha incluido una norma que admite a las comunidades indígenas decidir sobre el uso y destino de los recursos con que el Instituto de Desarrollo Agropecuario de Chile (INDAP) apoya la inclusión productiva de las comunidades. Otro, más consolidado en el tiempo, es la experiencia de los núcleos ejecutores promovidos inicialmente por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y que delega en estas instancias la autoridad para gestionar recursos presupuestarios. Esta iniciativa ha escalado al Gobierno nacional en el Perú, donde sigue poniéndose en práctica por medio del programa Haku Wiñay/Noa Jayatai del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), que es la fuente de donde provienen los recursos cuyo destino deciden los núcleos ejecutores.

### **C. El papel central de los actores territoriales en la conducción del DTR**

Las dinámicas territoriales inclusivas se basan en el potencial transformador de una coalición. Relevante la centralidad del actor territorial en los procesos de desarrollo territorial lleva a situar la política pública en un papel necesariamente subsidiario y coadyuvante de un proceso cuyo éxito y sostenibilidad radica en la construcción de estrategias desde abajo, desde el territorio. Mucho se ha discutido sobre si es posible crear coaliciones donde éstas no existen. El consenso de que solo es posible fortalecer las existentes y promover condiciones que faciliten el diálogo entre actores es el más o menos extendido.

Por lo regular, los programas DTR no incluyen el tiempo ni los recursos suficientes para apoyar el fortalecimiento de coaliciones, y apuestan casi exclusivamente por instancias de participación instrumentales a los fines del proyecto.

Las experiencias conocidas de coaliciones territoriales transformadoras que han impactado positivamente sobre el desarrollo territorial surgen de la agencia de actores como las asociaciones de comerciantes, las comunidades campesinas u otros, no de los gobiernos (Hollenstein y Ospina, 2013; Asensio, 2013). Hay, no obstante, una promisoriosa iniciativa en Colombia que surge en el marco de la construcción de los Acuerdos de Paz, cuyo primer punto consiste en la puesta en marcha de una Reforma Rural Integral. En dicho marco surgen los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) para apoyar la transformación estructural del campo en un conjunto de territorios priorizados, los territorios del postconflicto.

El principal atributo de los PDET para lograr la renovación integral del territorio es el enfoque participativo, que requiere la participación de las comunidades en la toma de decisiones que afectan su bienestar, de manera que se logren identificar las principales conflictividades del territorio y se diseñe concertadamente un plan de intervención efectivo para superarlas. La ruta operativa para la elaboración de los PDET incluye tres niveles de planeación participativa: el veredal,<sup>10</sup> que se ve representado en los núcleos veredales, el municipal y el subregional.

En cada nivel se dan espacios de deliberación con la participación de representantes de la comunidad, del gobierno nacional, de las autoridades locales y de entidades privadas que desarrollan acciones o tienen intereses en los territorios. Los tres niveles se articulan a través de una ruta operativa que relaciona insumos, actores, resultados y toma de decisiones en las cuales será fundamental la participación. Este proceso participativo redunda en un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), cuya vigencia es de diez años, con una revisión intermedia luego de cinco años de ejecución. Desde la base de esta iniciativa hay varios elementos críticos de una estrategia destinada a fortalecer la conformación de un actor colectivo territorial, como su temporalidad extendida (con recursos garantizados por un período de 15e años) y la vinculación del proceso participativo con la construcción de un plan del que se desprenden obras y acciones concretas.

## VI. Conclusiones

En los inicios del presente milenio, en el debate sobre desarrollo territorial se formularon dos afirmaciones clave: a) lo rural no es lo mismo que lo agrícola, y b) la promoción del desarrollo rural bajo las nuevas condiciones de América Latina y el Caribe debería basarse en un enfoque territorial y no en uno sectorial. En la actualidad ambos criterios siguen siendo igualmente vigentes, pero se podrían agregar dos aserciones más con igual fuerza: c) el desarrollo territorial debe incluir a grupos específicos que han quedado persistentemente rezagados, aun en territorios con crecimiento inclusivo (mujeres, jóvenes, indígenas), y d) los programas y políticas de desarrollo deben contribuir a empoderar a los actores territoriales y sus procesos de articulación y coordinación mediante coaliciones territoriales.

Si bien a la fecha las dos primeras afirmaciones han logrado penetrar en el debate público, aún resta camino por andar para que sean internalizadas y aplicadas de manera efectiva en las políticas públicas concretas. No obstante,

---

<sup>10</sup> La vereda en Colombia es un tipo de subdivisión territorial de los diferentes municipios del país. Las veredas comprenden principalmente zonas rurales, aunque en ocasiones pueden contener un centro microurbano. Normalmente, una vereda posee entre 50 y 1.200 habitantes.

aun cuando las políticas las contemplen, se hace necesario acompañarlas de las dos destacadas en segundo término. Ambas suponen innovaciones necesarias tanto para la mejor comprensión de la ruralidad, como para las acciones dirigidas al desarrollo territorial. Una ruralidad enmarcada en contextos de creciente complejidad, con espacios ruralesurbanos, con diferentes grados y tipos de vínculos, con interdependencias de diversa índole y actores con distintas posiciones de poder y recursos, debe ser analizada e intervenida desde el enfoque territorial en un momento en que el desarrollo de los países y el bienestar de su población va de la mano de no dejar a ningún territorio atrás ni a ningún grupo social excluido.

## Bibliografía

- Agnew, J. (2005), "Space", *International Encyclopedia of Human Geography*, N. Thrift y R. Kitchin (eds.), Oxford, Elsevier.
- Asensio, R. H. (2013), "Política y hegemonía ideológica en una coalición territorial transformadora (Quispicanchi, Perú)", *¿Unidos Podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina*, M. I. Fernández y R.H. Asensio, Santiago, Latin American Centre for Rural Development (RIMISP) [online] [https://rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1393850884Coaliciones28.02.14.pdf](https://rimisp.org/wp-content/files_mf/1393850884Coaliciones28.02.14.pdf).
- Bebbington, A. (2011), "Local social and environmental conflict in Peru's mining sector", *Mining in Latin America: Critical approaches to the new extraction*, B. Campbell y J. A. Gómez (eds.), Londres, Routledge.
- Banco Mundial (2015), *Latinoamérica indígena en el Siglo XXI. Primera década: práctica global social, urbana, rural y de resiliencia*, América Latina y el Caribe.
- Bebbington, A. J. Escobal, I. Soloaga y A. Tomaselli (editores) (2016), *Trampas territoriales de pobreza, desigualdad y baja movilidad social: los casos de Chile, México y Perú*. México, CEEY-IBERO-RIMISP.
- Berdegú, J. (2019), "Una mirada crítica al desarrollo territorial rural", *Perspectivas para el desarrollo rural latinoamericano: un homenaje a Alexander Schejtman*, M. I. Fernández (ed.), Buenos Aires, Teseo.
- (2016), "Transformación rural y desarrollo territorial", paper presented at the III Congreso Internacional Gestión Territorial para el Desarrollo Rural, Brasilia, 7-10 November.
- Berdegú, J. and A. Favareto (2019), "Balance de la experiencia latinoamericana de desarrollo territorial rural y propuestas para mejorarla", *Quince años de desarrollo territorial rural en América Latina*, J. Berdegú, C. Christian and A. Favareto (eds.), Buenos Aires, Teseo.
- Berdegú, J. and I. Soloaga, (2018), "Small and medium cities and development of Mexican rural areas", *World Development*, vol. 107.
- Berdegú, J. y otros (2014), "El territorio como construcción social", *Conceptos, herramientas y experiencias para el desarrollo territorial rural en América Latina*, Santiago, Naciones Unidas, no publicado.
- Berdegú, J. and M. I. Fernández (eds.) (2014), *Nueva agenda regional*, Santiago, Editorial Universitaria.
- Berdegú, J., B. Jara y otros(2011), "Territorios funcionales en Chile", *Working Paper*, No. 102, Santiago, Latin American Center for Rural Development.

- Berdegú, J., J. Escobal and A. Bebbington (2015), "Explaining spatial diversity in Latin American rural development: structures, institutions, and coalitions", *World Development*, vol. 73.
- Berdegú, J. y otros (2019), "Delineating functional territories from outer space", *Latin American Economic Review*, vol. 28.
- (2015), "Cities, territories, and inclusive growth: unraveling urban-rural linkages in Chile, Colombia, and Mexico", *World Development*, vol. 73.
- Carriazo, F. y M. Reyes, (2012), "Territorios funcionales: un análisis del gradiente rural-urbano para Colombia", *Serie Documentos Cede*, Bogotá: UNIANDES.
- Cazzuffi, Chiara y J. Fernández, (2018), "Rural youth and migration in Ecuador, Mexico and Peru", en *Documento de trabajo N° 235*. Programa Jóvenes Rurales, Territorios y Oportunidades: Una estrategia de diálogos de políticas, Santiago, Chile, RIMISP.
- Cazzuffi, Ch. y otros (2018), "Aspiraciones de inclusión económica de los jóvenes rurales en América Latina: el papel del territorio", *Documento de trabajo N° 231*, RIMISP.
- Celis, X., F. Modrego y J. Berdegú (2008), "Geografía de la desigualdad mapuche en las zonas rurales de Chile", en *Documento de trabajo N° 7*, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Santiago, RIMISP.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Panorama Social de América Latina 2013*, Santiago.
- Cliche, G., C. Ranaboldo y C. Serrano (2015), *Enfoque territorial para el empoderamiento de las mujeres rurales. América Latina y el Caribe*, Lima, Editalo SAC.
- Cortínez, V. (2016), *Igualdad de género para el desarrollo territorial: experiencias y desafíos para América Latina*, RIMISP.
- Cortínez, V. y otros (2016), "Mejores prácticas internacionales de programas productivos articulados a programas de transferencias monetarias condicionadas", en *Documentos de Trabajo N° 210*, Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial, Programa Piloto "Territorios Productivos", Santiago, RIMISP.
- Deere, C. D. (2013), "The feminization of agriculture?, Economic restructuring in rural Latin America", *Women and the Distribution of Wealth*, Routledge.
- Dirven, M. y otros (2011), "Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina", *Documentos de Proyecto (LC/W.397)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- DNP (2015), *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la misión para la transformación del campo*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, DNP.
- Echeverri, R. (2011), "Reflexiones sobre lo rural: economía rural, economía de territorios", en Dirven M. y otros, *Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina*, Colección Documentos de proyectos, CEPAL.
- Echeverri, R., y M. Ribero (2002), *Nueva Ruralidad. Visión del Territorio en América Latina y el Caribe*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Echeverría, R. (ed.) (2003), *Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe: manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fainguenbaum, S. (2011), "Definiciones oficiales de "rural" y/o "urbano" en el mundo", en Dirven M. y otros, *Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina*, Colección Documentos de proyectos, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2007), *Desarrollo territorial rural - análisis de experiencias en Brasil, Chile y México*. Santiago de Chile, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.



- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2011), *The State of Food and Agriculture 2010-2011- Women in Agriculture: Closing the gender gap for development*, Roma.
- Favareto, A. (2018), "De los conceptos a las políticas. Lecciones aprendidas de las políticas de desarrollo territorial rural en América Latina", en *Seminario Internacional Políticas Públicas y Desarrollo Rural en ALC, balance y perspectivas*. Cali, Colombia.
- (2007), *Paradigmas do Desenvolvimento Rural em Questão*, São Paulo, Brasil, Iglu Editora.
- Fernández, M. I. y otros (2013), "Políticas de protección social y superación de la pobreza para la inclusión social: una lectura crítica desde el enfoque de cohesión territorial", *Documento de Trabajo*, N° 23, Serie Estudios Territoriales, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) [online] [https://rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1428951204Doc23PoliticadeproteccionsocialCTD.pdf](https://rimisp.org/wp-content/files_mf/1428951204Doc23PoliticadeproteccionsocialCTD.pdf).
- Fernández, M. I. y R. Asensio, (coords.) (2014), *¿Unidos podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina*, Lima, IEP.
- Fernández L. J., M. I. Fernández e I. Soloaga (2019), "Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/65, LC/MEX/TS.2019/16), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ferré, C., F. Ferreira y P. Lanjouw (2012), "Is There a Metropolitan Bias? The relationship between poverty and city size in a selection of developing countries", en *World Bank Economic Review*, vol. 26, issue 3.
- FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) (2016), *La transformación estructural y la transformación rural en América Latina y el Caribe*, Informe sobre el desarrollo rural.
- Hollenstein, P. y P. Ospina (2013), "La promesa de crecer juntos. Coaliciones sociales y políticas públicas en Tungurahua (Ecuador)", *¿Unidos Podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina*, M.I. Fernández y R.H. Asensio, Santiago, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) [online] [https://rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1393850884Coaliciones28.02.14.pdf](https://rimisp.org/wp-content/files_mf/1393850884Coaliciones28.02.14.pdf).
- López, D. (2016), "Discriminación y exclusión: tendencias en las brechas étnicas de ingresos urbanos y rurales en Chile", *Documento de Trabajo* N° 200, Grupo de Trabajo Cohesión Territorial para el Desarrollo, Santiago, RIMISP.
- López, D. y otros (2016), "Desigualdad y territorio en los pueblos indígenas en Chile: un diagnóstico latinoamericano y propuestas de investigación desde RIMISP", en *Documentos de Trabajo* N° 206, Grupo de Trabajo de Desarrollo con Cohesión Territorial, Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, Santiago, RIMISP.
- López, J., T. Castañeda, y J. González (2016), "Nueva ruralidad y dinámicas de proximidad en el desarrollo territorial de los sistemas agroalimentarios localizados", en *Polis Revista Latinoamericana*, N° 47.
- Modrego, F., X. Celis y J. A. Berdegué (2008), "Polarización étnica de los ingresos rurales en el sur de Chile", en *Documento de Trabajo* N° 15, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Santiago, Chile, RIMISP.
- Modrego, F. y J. Berdegué (eds) (2016), *Los dilemas territoriales del desarrollo en América Latina*. Bogotá, Ediciones Uniandes.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2018), *RURAL 3.0. A framework for rural development*. Policy note.

- Paes de Barros, R. y otros (2009), *Measuring Inequality of Opportunities in Latin America and the Caribbean*, World Bank publications.
- Partridge, M. y otros (2008), "Employment Growth in the American Urban Hierarchy: Long Live Distance", *The B.E. Journal of Macroeconomics*, 8(1) [fecha de consulta: 17 de octubre de 2018].
- Pérez Y, M. y otros (2016), "El enfoque territorial del desarrollo en zonas rurales: de la teoría a la práctica", en Ortega, A. C. y E. Moyano (editores), *Desarrollo en territorios rurales. Estudios comparados en Brasil y España*, Campinas, Alinea Editora.
- Pérez, E. (2016), *El mundo rural latinoamericano y la nueva ruralidad*. México, Nómadas.
- Pinol, A. y C. Leyton (2019), "El estudio de las dinámicas territoriales en contextos indígenas", en *Serie Documentos de Trabajo*, RIMISP, Santiago.
- Plassot T., G. Rubio e I. Soloaga (2019, en prensa), *Movilidad social en territorios urbano rurales de Chile, México y Colombia*. RIMISP.
- Porto-Gonçalves, C. (2009), "De saberes y de territorios: diversidad y emancipación a partir de la experiencia latinoamericana", en *Revista Polis*, vol. 8.
- Ramírez, C. (2014), "Critical reflections on the New Rurality and the rural territorial development approaches in Latin America", en *Agronomía Colombiana* N° 32.
- RIMISP (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural) (2017), "Pobreza y desigualdad: informe Latinoamericano 2017 – No dejar a ningún territorio atrás", Santiago.
- \_\_\_\_\_(2017a), Enfoque de género para la planeación territorial, ONU Mujeres, Agencia de Renovación del Territorio, Bogotá.
- \_\_\_\_\_(2016), "Revisión y análisis de las experiencias de coordinación interinstitucional en México: un modelo de articulación para el PPTP" Equipo Asesor del Programa Piloto Territorios Productivos, *Documento de trabajo* N° 211, Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial.
- \_\_\_\_\_(2015), Pobreza y desigualdad: informe latinoamericano 2015 – Género y territorio, Santiago.
- \_\_\_\_\_(2011, 2013, 2015, 2017), Serie Informe Latinoamericano Pobreza y Desigualdad.
- \_\_\_\_\_(2012), Territorios rurales en movimiento. Informe Final Programa Dinámicas territoriales rurales en América Latina 2007-2012.
- \_\_\_\_\_(2010), "Una mirada territorial a la CASEN N°3".
- Rodríguez, A. (2011), "Pertinencia y consecuencias de modificar los criterios para diferenciar lo urbano de lo rural", en Dirven M. y otros (2011), *Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina*, Colección Documentos de proyectos, CEPAL.
- Rodríguez, J. (2014), "La reproducción en la adolescencia y sus desigualdades en América Latina: Introducción al análisis demográfico, con énfasis en el uso de microdatos censales de la ronda de 2010", *Project Documents* (LC/W.605), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Romero, W. y otros (2020), "Territorios funcionales rural-urbanos en Guatemala e Identificación y caracterización socioeconómica de territorios funcionales urbano-rurales en El Salvador, Centroamérica" [en línea] [http://recursosbiblio.url.edu.gt/publicjlg/URL/IDIIES/territorios\\_funcionales.pdf](http://recursosbiblio.url.edu.gt/publicjlg/URL/IDIIES/territorios_funcionales.pdf).
- Schejtman, A., y J. A. Berdegúe (2004), "Desarrollo territorial rural", en *Serie debates y temas rurales* N° 1. Santiago, RIMISP.
- Sepúlveda, S., R. Echeverri, y A. Rodríguez (2005), *El enfoque territorial del desarrollo rural: retos para la reducción de la pobreza*, San José, C.R. : IICA.

- Soloaga, I. (2019), "Crecimiento e inclusión social en los territorios rurales-urbanos de México", en *Documentos de trabajo*, Cátedra Dinámicas Territoriales y Bienestar, Ciudad de México, Universidad Iberoamericana.
- Soloaga, I. y A. Yúnez Naude, (2013), "Dinámicas del bienestar territorial en México basadas en los territorios funcionales: 2005-2010", en *Documento de Trabajo N° 25, Serie Estudios Territoriales*, RIMISP.
- Tolbert, Ch. y M. Killian (1987), *Labor Market Areas for the United States. Economic Research Service* (DOA), Washington, D.C.
- Trivelli, C. (2019, en revisión), *Programas sociales y desarrollo territorial*.
- (2008), "La persistente desigualdad entre indígenas y no indígenas en América Latina", en *Documento de trabajo N° 22*, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Santiago, Chile, RIMISP.
- Urrutia, A. y C. Trivelli (2018), "Geografías de la resiliencia: la configuración de las aspiraciones de los jóvenes rurales peruanos", en *Documento de Trabajo N° 243*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Valencia, M., F. Sanz, y J. Le Coq (2016), "Políticas de desarrollo territorial rural: avances y nuevos retos", en *Seminario Internacional sobre Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe, balance y perspectivas*. Cali.
- Veiga, José Eli da (2002), *Cidades imaginárias. O Brasil é menos urbano do que se calcula*, Campinas, Autores Associados.



## Capítulo IV

# **Lo rural y lo urbano en México: una nueva caracterización a partir de estadísticas nacionales**

*Isidro Soloaga  
Thibaut Plassot  
Moisés Reyes*

## **Introducción**

El criterio oficial para definir las zonas urbanas y rurales en México considera únicamente la dimensión de tamaño poblacional. Así, se definen como localidades urbanas las cabeceras municipales o las que cuentan con 2.500 o más habitantes, en tanto que las localidades con una población inferior a 2.500 habitantes son rurales. Esta categorización esencialmente dicotómica no toma en cuenta ni la creciente pluriactividad de los hogares rurales, para los cuales la agricultura es muchas veces solo una de las varias fuentes de ingreso, y tampoco la mayor conectividad entre localidades, que ha acortado distancias y favorecido la interdependencia entre zonas urbanas y rurales.

La definición de ruralidad adoptada tiene consecuencias para la política pública. Por ejemplo, en 2020 en México, de acuerdo con la definición oficial, se registró un del 16,7% de la población rural en condición de pobreza extrema, mientras que la población urbana en esa

situación era del 6,1%. La definición dicotómica rural/urbano podría llevar a indicar, erróneamente, que una localidad urbana de 2.500 habitantes presenta una tasa de pobreza mucho menor que una localidad rural de 2.499 habitantes y ello afectaría asignaciones presupuestarias y otras decisiones de política pública.

En México, como en otros países, es común observar que los organismos públicos emprenden acciones y aplican indicadores diferenciados para zonas urbanas y rurales. Así, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) calcula indicadores de pobreza multidimensional a partir de una línea de pobreza urbana y otra rural, basándose en que el valor de las canastas alimentarias y no alimentarias varía según cada uno de estos ámbitos. Asimismo, el programa Prospera (hoy sustituido por el programa de Becas Benito Juárez) disponía de políticas diferenciales, dependiendo de que estas fueran aplicadas en zonas urbanas o en zonas rurales.

La revisión de la bibliografía internacional sobre el tema revela la necesidad de redefinir lo rural, y esto es factible hacerlo mediante un cambio en el umbral de la clasificación dicotómica (en la literatura se mencionan alternativamente niveles superiores a 5.000, 10.000 o 15.000 habitantes para definir una localidad como urbana), o bien por medio de la incorporación de nuevas dimensiones para elaborar índices compuestos multidimensionales que contengan un gradiente de ruralidad. En general, se propugna redefinir los criterios de categorización rural/urbano ante el contexto de la nueva ruralidad y la necesidad de incorporar criterios dinámicos, que incluyan dimensiones como la distancia a centros urbanos, la accesibilidad a bienes y servicios, los flujos laborales, los tipos de ocupaciones predominantes o el uso del suelo.

En este capítulo se resume el trabajo realizado en México en el contexto del proyecto de colaboración técnica “Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe”. Como se mencionó en la introducción del presente libro, los objetivos de este proyecto se fijaron así: a) evidenciar, mediante los conceptos de la nueva ruralidad, las brechas territoriales y contribuir a las estrategias nacionales de desarrollo para el avance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y del bienestar en el medio rural; b) generar evidencia empírica sólida para la formulación de políticas de desarrollo rural integrales, y c) evaluar el impacto de una definición heterogénea y dinámica de lo rural para la medición de las brechas estructurales y la formulación de políticas públicas.

La estructura de este capítulo refleja las etapas seguidas en el proyecto. La primera fase consistió en estudiar la caracterización de la ruralidad en México a partir de estadísticas oficiales y desarrollar, basándose en los aportes de la teoría de la nueva ruralidad, tres índices alternativos de ruralidad. La segunda fase comprendió la elaboración

de mapas que presenten escenarios alternativos de ruralidad y la caracterización socioeconómica de México a partir de los escenarios alternativos de ruralidad. Por último, la tercera fase se concentró en el análisis de los aportes de los escenarios alternativos de ruralidad en materia de política pública, con una aplicación concreta en dos ejercicios.

En todas las etapas del proyecto se interactuó con organismos públicos de México, siguiendo el objetivo de buscar una retroalimentación a los ejercicios, así como la difusión de los resultados y su posible incidencia en la agenda pública. Los espacios brindados por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO) fueron centrales para realizar esta labor.

En este capítulo se identifican las principales críticas a las distintas definiciones encontradas sobre los espacios rurales, se examina la información existente para medir y caracterizar éstas para el caso de México y se proponen mediciones alternativas. Así, se identifican elementos que posibilitan diseñar una metodología alternativa que mida y caracterice los espacios rurales en México. Se presentan diferentes propuestas para redefinir la ruralidad y se argumenta que el marco dinámico de análisis de la ruralidad es una herramienta innovadora y flexible para el estudio de lo rural en México. Las propuestas que se presentan toman en cuenta los aportes de la teoría de la nueva ruralidad y del enfoque territorial en el análisis de los espacios rurales. Las propuestas fueron construidas con base en la información oficial disponible y por lo tanto son ejecutables con relativa facilidad, lo que se muestra con datos sobre el año 2010. Esta construcción ayuda a comprender mejor un conjunto de cuestiones rurales y, entre otras cosas, a informar en el diseño y evaluación de políticas de desarrollo territoriales. En el capítulo también se sintetizan dos ejemplos de la aplicación de las nuevas definiciones de lo rural y lo urbano en el diseño e implementación de políticas públicas en México.

## **I. Concepto y definiciones de ruralidad en México**

La visión clásica de lo rural suele considerar estos espacios como sinónimos de sector agrícola. A partir del siglo XX, varios autores analizaron las relaciones e interacciones entre áreas y sus características sociales, económicas, culturales y demográficas (Rieutort, 2012; Christaller, 1935). Una literatura especializada emergió con el objetivo de proceder a una tipificación de los espacios mediante un enfoque territorial y dinámico de análisis (OCDE, 2011 y 2008; Depraz, 2009). De esta manera, la distancia entre localidades, y sus características demográficas y de cobertura de suelo determinan las interacciones que

permiten caracterizar, a través de índices compuestos, los territorios sin preconcepciones normativas sino por lo que son (Berdegué y Soloaga, 2018; Waldorf, 2006; Chomitz y otros, 2005).

## **A. Análisis descriptivo de los principales conceptos que definen la ruralidad en México**

La definición oficial de lo rural en México corresponde a la definición censal dada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), que considera desde 1930 las zonas rurales como poblados de menos de 2.500 habitantes y que no son cabeceras municipales. Asimismo, el INEGI (2005) contempla para fines de investigación la categoría de “población rural ampliada” para los habitantes de localidades de entre 2.500 y 5.000 habitantes.

Las categorías censales de tamaño de localidad disponibles a través de los microdatos de la página web del INEGI son las siguientes: i) menos de 2.500 habitantes; ii) 2.500 a 14.999 habitantes; iii) 15.000 a 99.999 habitantes; iv) 100.000 y más habitantes. Por último, el INEGI utiliza en su página web el corte de 5.000 habitantes al divulgar la información al nivel localidad (y al nivel de área geoestadística básica<sup>1</sup> y de manzanas urbanas) del Censo de Población y Vivienda de 2010. Por una parte, se proporciona información sobre la infraestructura y las características socioeconómicas de las localidades con menos de 5.000 habitantes y por otra, resultados sobre la infraestructura y características del entorno urbano<sup>2</sup>.

La definición de CONAPO de lo rural y lo urbano está basada en tres categorías, en las que se ubica a las localidades de menos de 2.500 habitantes como rurales, a las de 15.000 habitantes y más como urbanas, y en la categoría intermedia se incluye a las semiurbanas o mixtas. En otro estudio del CONAPO (2013) se utiliza el límite de 5.000 habitantes para separar las poblaciones en los análisis. Por ejemplo, el índice de marginación a nivel municipal considera las dimensiones socioeconómicas de educación, vivienda, ingresos monetarios y distribución de la población a través del porcentaje de población en localidades con menos de 5.000 habitantes (CONAPO, 2013). También el CONAPO (2012) ha proporcionado análisis con una desagregación de lo rural de la siguiente manera: menos de 50 habitantes, entre 50 y 99,

<sup>1</sup> El área geoestadística básica (AGEB) está definida como la extensión territorial que corresponde a la subdivisión de las áreas geoestadísticas municipales. Constituye la unidad básica del Marco Geoestadístico Nacional y, dependiendo de sus características, se clasifican en dos tipos: rural o urbana (INEGI, información en línea, <https://www.inegi.org.mx/app/glosario/default.html?p=localidades>).

<sup>2</sup> En la revisión de la bibliografía no se encontró documentación que justifique las categorías censales descritas. Varios documentos de las Naciones Unidas recomiendan, a efectos de comparabilidad internacional, presentar la información censal de acuerdo con diversos tamaños de las localidades, aunque salvo el de 100.000 habitantes, los umbrales recomendados no coinciden con los que utiliza el INEGI (Naciones Unidas, 2017, 2008, 1998 y 1969).



entre 100 y 499, entre 500 y 999, entre 1.000 y 1.999, entre 2.000 y 2.499. Hasta la fecha no se sabe si (y en su caso, cómo) estas definiciones más amplias de lo rural han modificado las políticas públicas y si éstas se han apartado de la dicotomía “menos de 2.500” e “igual o más de 2.500 habitantes” para definir los espacios rurales y urbanos, respectivamente.

El INEGI (2005) reconoce desde por lo menos 2005 la posibilidad de actualizar el enfoque de definición de lo rural:

“En nuestro país, se requiere dar inicio a la exploración sistemática de los distintos criterios existentes para el análisis de las localidades menores, es decir, de las ubicadas en el campo o en la categoría rural... es necesario iniciar estudios sistemáticos de corte geográfico y funcional que permitan comprender lo rural a partir de la cercanía o lejanía de estas localidades con las ciudades y la red de carreteras para llegar a caracterizaciones sobre lo rural concentrado y lo rural disperso, como lo hace la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)” (pág. 11).

Desde organismos oficiales, la ex Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA, ahora Secretaría de Desarrollo Rural, SADER) adopta como criterio las localidades de menos de 2.500 habitantes o donde la producción agrícola contribuya a más del 50% de la producción. Por su parte, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) empleaba tres categorías<sup>3</sup>: rural para las localidades de menos de 2.500 habitantes, semiurbana para las de entre 2.500 y 14.999 habitantes, y urbana para las localidades de 15.000 habitantes o más. Si bien el umbral de 2.500 habitantes representa la norma oficial para definir lo rural en México, se puede observar que coexisten varias definiciones de localidad rural que varían de acuerdo con qué dependencia pública se trate.

## **B. Análisis crítico de la definición oficial de ruralidad en México**

Unikel (1978, citado en INEGI, 2005) critica la visión dicotómica y el umbral de 2.500 para la definición de lo rural y propone una clasificación donde las localidades de menos de 5.000 habitantes son consideradas rurales, las de 5.000 a 9.999 habitantes localidades mixta-rural, las de 10.000 a 14.999 habitantes mixta-urbana y las de más de 15.000 urbanas. Un proyecto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en conjunto con la Cooperación Francesa buscó llegar a una actualización de la definición de rural: “que esté más acorde con los

<sup>3</sup> Véase [en línea] <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/03/CS05-2005.pdf>.

requerimientos estadísticos para la formulación de políticas de desarrollo y, al mismo tiempo, con la discusión actual sobre la nueva ruralidad” (Dirven y otros, 2011, pág. 2).

Si bien se identificó una larga lista de criterios para redefinir lo rural, en la consulta hubo consenso en preferir una medición por gradiente en lugar de una dicotómica. En una clasificación de esa naturaleza se podrían usar criterios como la densidad de población, la dispersión, el acceso a servicios públicos, la cobertura vegetal, la infraestructura, la ocupación en actividades primarias o el grado de conectividad y comunicación. Precisamente, esa exploración es parte importante de este trabajo.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2007<sup>4</sup>) clasifica las localidades mexicanas según cuatro categorías: i) rural disperso (menos de 2.500 habitantes), ii) rural semiurbano (entre 2.500 y 15.000), iii) urbano intermedio (entre 15.000 y 100.000), y iv) urbano o urbano metropolitano (más de 100.000). Asimismo, los 2.454 municipios de México son clasificados y agrupados en 209 regiones caracterizadas según la densidad poblacional en tres categorías: predominantemente rural; intermedio y predominantemente urbano. En el cuadro IV.1 se resumen los principales alcances y límites de la definición oficial de rural en México.

**Cuadro IV.1**  
**México: fortalezas y límites de la definición oficial de rural**

Fortalezas	Límites
Continuidad temporal en las medidas	Criterio dicotómico y arbitrario fijado hace casi un siglo.
Comparaciones internacionales con ciertos países	Criterio unidimensional (tamaño de población) que ignora aspectos económicos, sociales y dinámicas poblacionales.
	Evoluciones del mundo rural, de México y del ámbito internacional.
	Desactualizado del contexto de la nueva ruralidad.
	Solo puede ser aplicado para la unidad territorial localidad y no se pueden establecer medidas o umbrales municipales, regionales o estatales.

**Fuente:** Elaboración propia.

## II. Inventario de indicadores existentes para medir y caracterizar los espacios rurales en México

Una de las fortalezas estadísticas de México con respecto a la definición de lo rural y lo urbano es contar con una amplia información desagregada por niveles administrativos. La información demográfica y socioeconómica se obtiene principalmente del INEGI y del CONAPO.

<sup>4</sup> Véase [en línea] <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/39076610.pdf>.

Si bien el INEGI dispone de un número importante de encuestas representativas a nivel nacional, rural, urbano y de las entidades federativas, son pocos los proyectos que contienen información desagregada a un nivel inferior (localidad).

El Censo de Población y Vivienda produce información relevante sobre la población en cuanto a sus características demográficas, lugar de nacimiento y migraciones, alfabetismo y educación, condición de ocupación y características laborales, acceso y uso de los servicios de salud, situación conyugal, religión, calidad y espacios de la vivienda y el acceso a servicios básicos. Proporciona información a nivel municipal, de localidad, de área geostatística básica (AGEB) y de manzana urbana<sup>5</sup>. Los proyectos son los siguientes:

- Catálogo Único de Claves de Áreas Geoestadísticas Estatales, Municipales y Localidades<sup>6</sup>: permite conocer en cada nivel de unidad territorial el nombre, identificador, ámbito rural o urbano (para localidades), longitud y latitud.
- Principales resultados por localidad (ITER): base de datos y documentación donde las observaciones son todas las localidades de la República Mexicana (192.247 localidades en 2010). Sobre cada localidad se incluye la longitud, la latitud, la altitud e indicadores sobre la población (demografía, educación y salud, entre otros) y sobre las viviendas (acceso a servicios y características de construcción de la vivienda, entre otros)<sup>7</sup>.
- Resultados sobre infraestructura y características del entorno urbano: base de datos y documentación sobre 1.129.728 manzanas que pertenecen a localidades de 5.000 y más habitantes. Se proporciona, además de la población y viviendas totales por manzana, información sobre disponibilidad de pavimento, banqueta, guarnición, plantas de ornato, rampa para silla de ruedas, alumbrado público, letrero con nombre de la calle, teléfono público, drenaje pluvial, transporte público colectivo, acceso peatonal y de vehículos y presencia de comercio semifijo y ambulante.
- Resultados sobre infraestructura y características socioeconómicas de las localidades con menos de 5.000 habitantes (Resloc): base de datos y documentación al nivel localidad sobre aquéllas de menos de 5.000 habitantes. Se incluye información sobre conexión

<sup>5</sup> En el caso de los conteos y encuestas intercensales, la información se encuentra disponible a nivel localidad para aquellas que tienen más de 50 mil habitantes.

<sup>6</sup> Véase [en línea] <https://www.inegi.org.mx/app/ageeml/> [actualizado en 2020].

<sup>7</sup> La información sobre accesibilidad a carretera pavimentada calculada por el CONEVAL está disponible para todas estas localidades (véase el apartado C del capítulo II).

a carretera, disponibilidad y tipo de transporte público a la cabecera municipal, tiempo de traslado, principales actividades económicas de la población, condición de habla indígena, conflictos y problemas de la localidad.

- Principales resultados por AGEB y manzanas urbanas: base de datos y documentación al nivel de las AGEB y manzanas urbanas. Se incluyen 190 indicadores del Censo de Población y Vivienda<sup>8</sup>.

Otro recurso del INEGI relevante en materia territorial es el Archivo histórico de localidades geoestadísticas<sup>9</sup>, que sintetiza cambios en nombres de localidades, municipios de nueva creación, desaparición, fusión, cambios de estado, ámbito y municipio. Además, la información del Registro Agrario Nacional a nivel de comunidades agrarias también censa las dinámicas territoriales de dotación, ampliación, aportaciones de tierras, cambio de destino, división o fusión, entre otros. El nivel de análisis de los núcleos agrarios compuestos por ejidos y comunidades que tienen personalidad jurídica y poseen la propiedad de las tierras concedidas o reconocidas a partir del artículo 27 constitucional y de la Ley Agraria, difiere del utilizado por el INEGI. Así, estos núcleos agrarios, poseedores de más del 50% de la tierra en México, pueden tener partes de su territorio en varios municipios o entidades federativas y las personas beneficiarias<sup>10</sup> pueden residir en diferentes centros poblacionales, dentro o fuera del polígono comunal.

Por otra parte, los Censos Económicos (de frecuencia quinquenal), Agropecuarios (1991, 2007 y marco censal agropecuario en 2016) o el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) son relevantes para obtener información socioeconómica de las localidades. El CONAPO genera indicadores de marginación para las localidades y municipios del país, en tanto que el CONEVAL proporciona cada cinco años, con base en datos del censo, del conteo del Censo, o con información intercensal y de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), medidas de pobreza multidimensional a nivel municipal.

Entre los recursos geográficos, cabe citar el Marco geoestadístico<sup>11</sup>, que se actualiza durante los proyectos del INEGI y proporciona los polígonos de municipios; y AGEB, que abarca localidades urbanas y algunas rurales, y puntos para localidades rurales no amanzanadas. Entre las restantes herramientas de Sistema de Información Geográfica (SIG) del INEGI se hallan las siguientes.

---

<sup>8</sup> Para este trabajo se buscó confirmar la disponibilidad efectiva de información a niveles de agregación menor (por ejemplo, a nivel de AGEB).

<sup>9</sup> Véase [en línea] <https://www.inegi.org.mx/app/geo2/ahl/> [actualizado en 2020].

<sup>10</sup> Personas beneficiarias se refiere a los ejidatarios(as), comuneros(as), posesionarios(as) y avecindados(as).

<sup>11</sup> Véase [en línea] <https://www.inegi.org.mx/temas/mg/>.

- Uso de suelo y vegetación<sup>12</sup>: archivo vectorial, empleado en la identificación del uso de suelo y la vegetación. Las categorías que contempla son agricultura de riego, temporal o suelo húmedo, bosque, matorral, pastizal y selva con cierta desagregación.
- Carreteras y caminos<sup>13</sup>: traza vectorial de la infraestructura vial de todo el país. Se puede asociar a cada localidad el tiempo de traslado a, por ejemplo, ciudades de distintos tamaños poblacionales.
- Hidrogeografía<sup>14</sup>: por ejemplo, arroyos, ríos y cuerpos de agua, que son útiles para el análisis hidrológico.
- Curvas de nivel<sup>15</sup>: con el fin de gestar modelos digitales de elevación y pendientes que son útiles para encontrar zonas con una mayor pendiente.

Otras instituciones como la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) o la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) disponen de información relevante en cuanto a uso del suelo, aprovechamiento de los recursos naturales y ocupaciones de la población. Por último, una amplia gama de imágenes satelitales<sup>16</sup> y en particular de luces nocturnas son relevantes para estimar niveles de actividad económica y el ritmo de expansión de las zonas construidas.

### **III. Propuesta de alternativas para redefinir la ruralidad en México: estimación y comparaciones de las distintas alternativas entre sí y con la definición oficial actual**

Como parte del ejercicio en México, fueron elaboradas cuatro propuestas alternativas para redefinir lo rural.

#### **A. Índice relativo de ruralidad (IRR)**

El índice relativo de ruralidad (IRR) es un índice agregado desarrollado por Waldorf (2006). Una de las ventajas de esta metodología es que ha sido usada y probada en investigaciones de diferentes áreas para definir

---

<sup>12</sup> Véase [en línea] <https://www.inegi.org.mx/temas/ususuelo/>.

<sup>13</sup> Véase [en línea] <http://en.www.inegi.org.mx/temas/viascomunicacion/>.

<sup>14</sup> Véase [en línea] <https://www.inegi.org.mx/temas/hidrografia/default.html#Descargas>.

<sup>15</sup> Véase [en línea] <https://www.inegi.org.mx/temas/topografia/default.html#Descargas>.

<sup>16</sup> Véanse imágenes satelitales de intensidad de luces nocturnas: Defense Meteorological Satellite Program Operational Linescan System (DMSP-OLS) of the United States Air Force [en línea] <https://data.noaa.gov//metaview/page?xml=NOAA/NESDIS/NGDC/STP/DMSP/iso/xml/G10021.xml&view=getDataView&header=none#> y otras imágenes satelitales: GeoEye 1, Wordview 1, Quickbird, IKONOS [en línea] <https://apollomapping.com/imagery/high-resolution-imager>.

el grado de ruralidad (De Montis y otros, 2012; Gallardo y Scammahorn, 2012; Heflin y Kathleen, 2012). Este índice es multidimensional y puede ser calculado a diferentes escalas. El IRR es una medida continua y no dicotómica, y en este se analiza la ruralidad como un concepto relativo, es decir, a cada territorio se asocia un grado de ruralidad relativo respecto del grado de los otros territorios.

En el índice se emplea un continuo multidimensional para medir el grado de ruralidad mediante cuatro pasos: i) identificar las dimensiones de la ruralidad; ii) seleccionar las variables adecuadas para representar cada una de las dimensiones; iii) reescalar las variables con el fin de hacerlas comparativas entre ellas de manera similar a lo que se hace para calcular el índice de desarrollo humano (IDH), y iv) realizar la agregación con una media geométrica no ponderada. Las dimensiones de ruralidad que Waldorf (2006) elige son, en el nivel de condado, el tamaño poblacional del condado y su densidad, debido a que esos indicadores han sido utilizados en la mayoría de las tipologías; la lejanía o el aislamiento del condado, tomando en cuenta que es un buen criterio de caracterización de lo rural y, por último, la autora integra el porcentaje de población que vive en áreas urbanas.

El índice resultante presenta un rango de 0 a 1, donde cero indica muy urbano y uno es muy rural (Waldorf, 2006). Dicho índice contribuye de manera importante al debate sobre lo que es rural, ya que captura la naturaleza multifacética de la ruralidad y se vuelve sensible a cambios en cada una de las dimensiones.

Debido a que las variables se encuentran en distintas escalas, se obtiene la transformación logarítmica de tamaño de población y densidad, con el fin de corregir las distribuciones asimétricas (Waldorf y Kim, 2015). En ausencia de orientación teórica, en su artículo original Waldorf (2006) eligió la función de enlace más simple: el promedio aritmético no ponderado de las cuatro variables reescaladas.

Esta formulación sigue el antiguo Índice de Desarrollo Humano (IDH) para elaborar el índice (promedio simple de las variables reescaladas), lo que en este texto se mejora al tomar en cuenta el nuevo cálculo del IDH como método (PNUD, 2010). El índice (que se presenta más abajo) está compuesto entonces por el promedio geométrico de las variables reescaladas. Las dimensiones en que se basa el IRR son el tamaño de la población, la densidad de población, el porcentaje de área construida y la distancia al centro urbano más cercano de al menos 50 mil habitantes. Para obtener un puntaje más alto respecto de las localidades relativamente más rurales, la variable

distancia a una localidad urbana de determinado tamaño es reescalada de la siguiente forma:

$$X_{i\text{reescalado}} = \frac{X_i - X_{\min}}{X_{\max} - X_{\min}} \in [0,1] \quad (\text{Ecuación 1})$$

Para las otras tres variables el reescalamiento se realiza de la siguiente manera:

$$X_{j\text{reescalado}} = \frac{X_{\max} - X_j}{X_{\max} - X_{\min}} \in [0,1] \quad (\text{Ecuación 2})$$

Waldorf y Kim (2015) toman el logaritmo de las variables con mayor variabilidad (población y densidad poblacional) y expresan en sus unidades naturales el porcentaje del área construida y la distancia al centro urbano más cercano. En Waldorf y Kim (2015) el IRR queda definido entonces como:

$$IRR = \frac{X_{\text{Población}} + X_{\text{Densidad}} + X_{\text{Población Urbana}} + X_{\text{Distancia}}}{4} \quad (\text{Ecuación 3})$$

donde  $X_{\text{}}$  indica que la variable fue reescalada como se mostró más arriba en las ecuaciones 1 y 2.

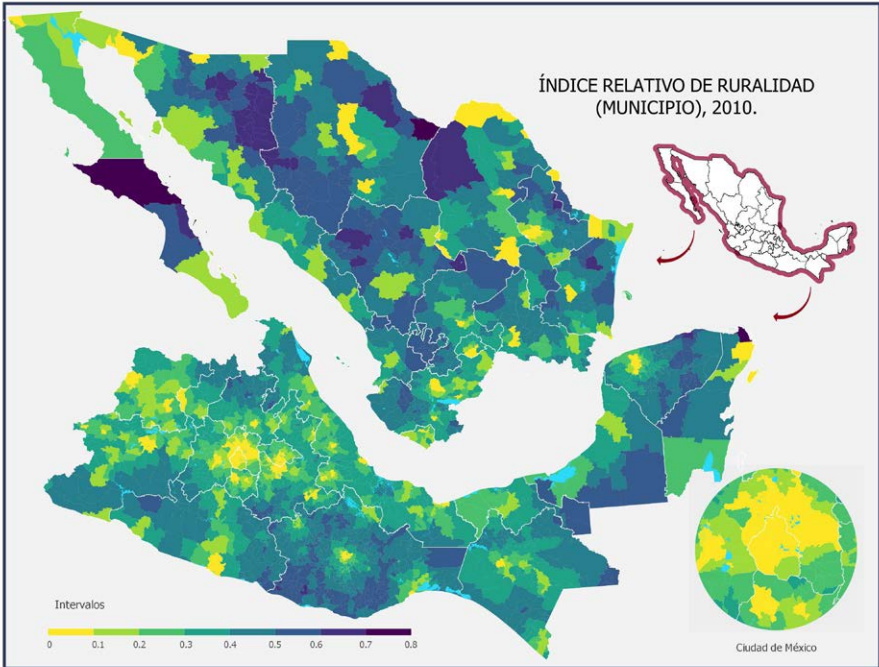
En este trabajo se calculó el IRR para el caso de México adoptando distancias a centros urbanos de al menos 50.000 habitantes. Con objeto de evitar una definición circular de ruralidad, se incluye el porcentaje de uso de suelo construido dentro del área total como tercera dimensión, en lugar del porcentaje de población urbana propuesto originalmente por Waldorf (2006). Con este propósito, se utiliza la información del Sistema MAD-Mex (Monitoring Activity Data for the Mexican REDD+ program) de la Comisión Nacional para el Uso y Conocimiento de la Biodiversidad (CONABIO), a fin de identificar el uso del suelo construido.

En esta aplicación se modifica la forma de agregación del IRR realizada por Waldorf y Kim (2015) y se sigue la actual forma de cálculo del IDH, que toma la media geométrica de sus componentes y no la media aritmética. Se considera que la media geométrica es más apropiada para el IRR ya que penaliza el índice cuando sus componentes no avanzan de manera pareja, propiedad deseable para definir ruralidad.

$$IRR_{\text{MUNICIPAL}} = (X_{\text{Población}} * X_{\text{Densidad}} * X_{\%deÁreaConstruida} * X_{\text{Distancia}})^{1/4} \quad (\text{Ecuación 4})$$

Los resultados se exponen en el mapa IV.1. Las áreas de menor ruralidad se muestran en color amarillo/verde claro y así se aprecian las zonas urbanas más conocidas de México: el centro, algunas localidades en las costas y la zona norte del país.

Mapa IV.1  
México: índice relativo de ruralidad a nivel municipal, 2010



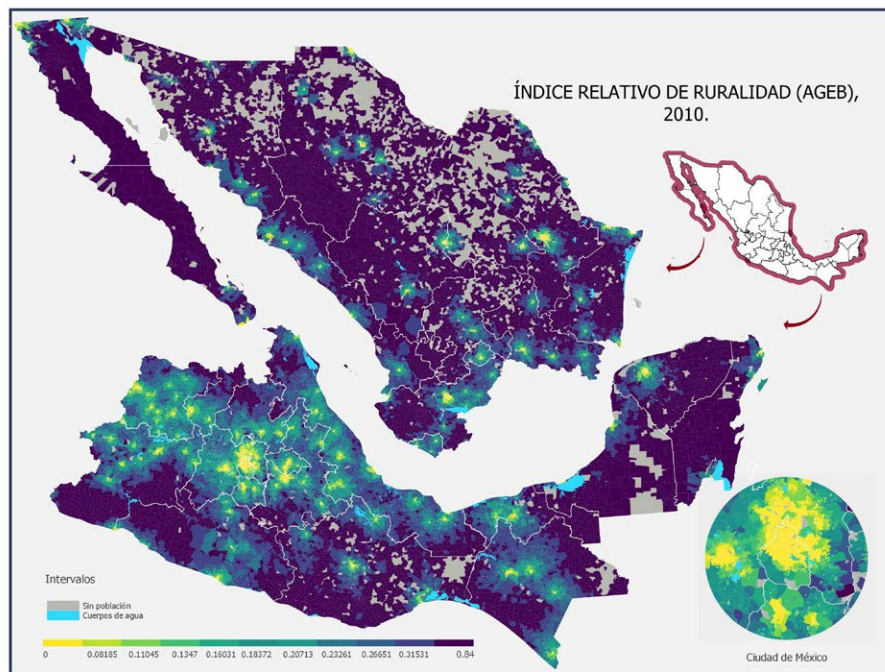
**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y de Comisión Nacional para el Uso y Conocimiento de la Biodiversidad (CONABIO).

En el mapa IV.2 se muestran caracterizaciones posibles del IRR al nivel de AGEB, yendo desde las áreas más rurales (color azul oscuro), que presentan bajos niveles de población, baja densidad poblacional, baja proporción de suelo construido, y distancias relativamente grandes a centros poblados de al menos 50.000 habitantes, hasta las áreas decididamente urbanas (color amarillo en el mapa).

Mientras que en las áreas totalmente urbanas existe una población de 64 millones de personas, cada corte-color del IRR para las áreas no totalmente urbanas está asociado a una población de 5 millones de personas: valores del IRR de entre 0 y 0,08185 muestran el primer nivel de ruralidad en el que viven 5 millones de personas; valores del IRR de entre 0,08185 y 0,11045 muestran el segundo nivel de ruralidad en el que viven otras 5 millones de personas, y así siguiendo hasta llegar al nivel del IRR de entre 0,31531 y 0,845 que muestra el máximo de ruralidad, donde viven 5 millones de personas.



Mapa IV.2  
México: índice relativo de ruralidad a nivel AGEB, 2010

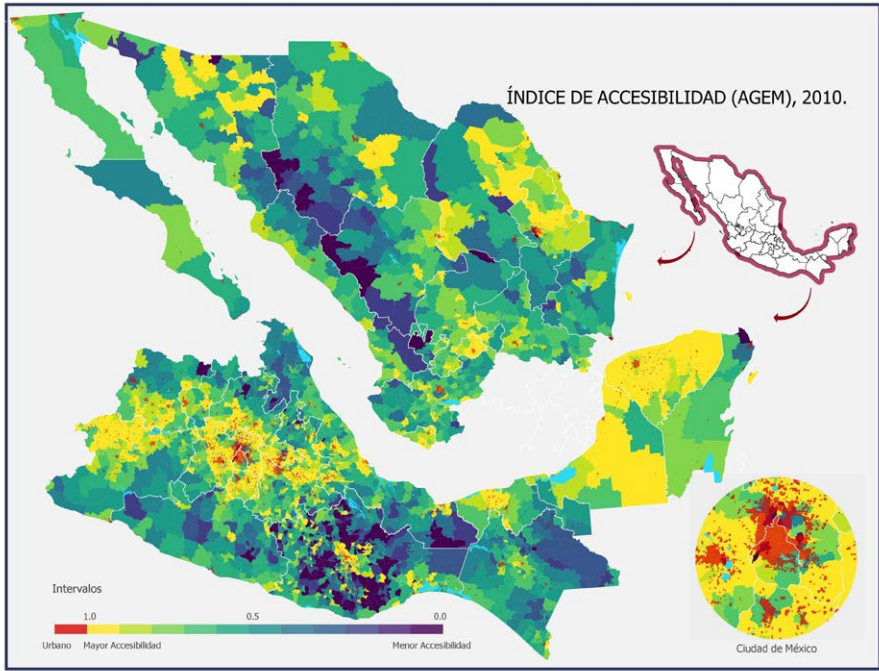


**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y de Comisión Nacional para el Uso y Conocimiento de la Biodiversidad (CONABIO).

## B. Índice de accesibilidad

El Banco Mundial presenta una medida del grado de accesibilidad de la población a carreteras en buenas condiciones, con el supuesto implícito de que la buena comunicación es una medida resumen del acceso a niveles de bienestar (económico, al menos) de las personas (Banco Mundial, 2016). Este índice tiene la ventaja de incluir la dimensión de accesibilidad utilizando sistemas de información geográfica que posibilitan hacer medidas precisas a través de la red de caminos y el promedio de velocidad de desplazamiento.

**Mapa IV.3**  
**México: proporción de población municipal con acceso a rutas asfaltadas de doble mano a nivel municipal, 2010**

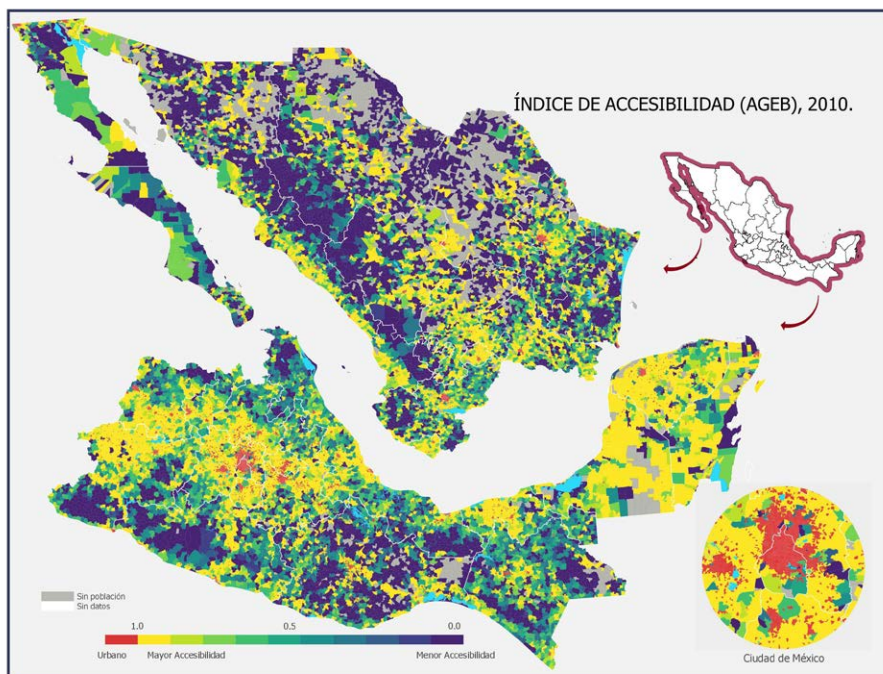


**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), del Instituto Mexicano del Transporte (ITM) y una adaptación de la metodología de Banco Mundial (Banco Mundial, 2016).

El índice de accesibilidad se construye con tres variables: población, red de caminos y condición de los caminos. Así se calcula qué población está, caminando, a menos de 2 km de la red de caminos. El Banco Mundial calcula el índice dividiendo la población rural con acceso sobre el total de la población rural (Banco Mundial, 2016; Roberts y otros, 2006). Esto arroja un gradiente para el acceso, el índice de accesibilidad rural (IAR). En el mapa IV.4 se muestra un ejercicio de este tipo para el caso de México a nivel de municipios y considerando toda la población, es decir, sin hacer ninguna clasificación previa de la población entre rural y urbana, con lo cual el índice es un índice de accesibilidad terrestre que se denomina IA<sup>17</sup>. Los colores segmentan el IA en diez estratos. Se desagrega el cálculo del IA a nivel de AGEB para poder comprobar la heterogeneidad del acceso, sobre todo en los municipios de gran extensión (véase el mapa IV.4).

<sup>17</sup> Mientras que el objetivo del Banco Mundial es mostrar el grado de accesibilidad para poblaciones que ya son consideradas rurales con base en algún criterio, el objetivo de este trabajo es revisar el concepto mismo de población rural con base en distintas mediciones.

**Mapa IV.4**  
**México: proporción de población en cada AGEB con acceso a rutas asfaltadas de doble mano a nivel de AGEB, 2010**



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Instituto Mexicano del Transporte (ITM) y una adaptación de la metodología de Banco Mundial (Banco Mundial, 2016).

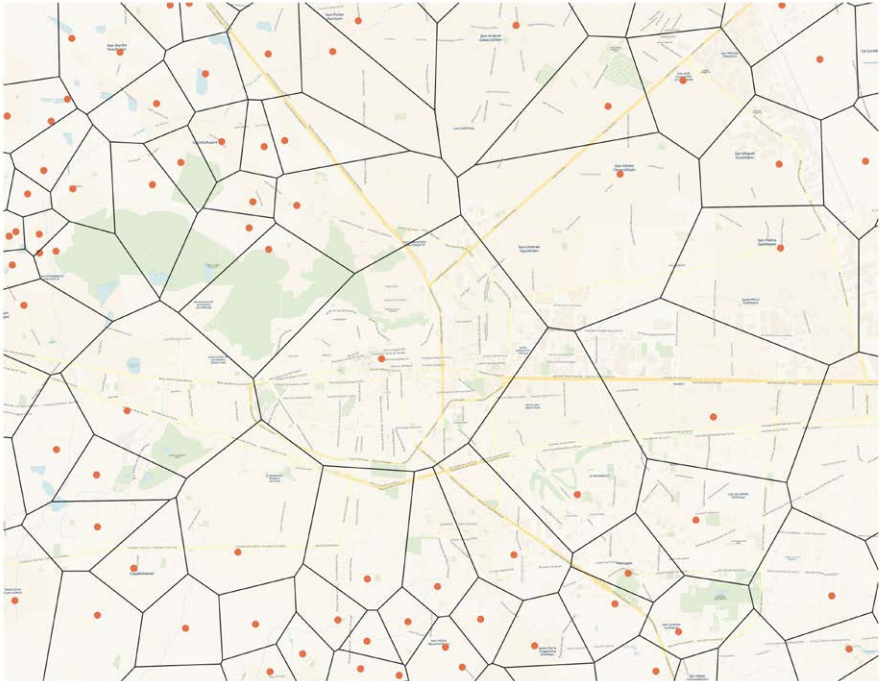
## C. Medición alternativa de lo rural con base en polígonos, población y uso del suelo

Una metodología para lograr indicadores de ruralidad al mínimo nivel espacial posible se halla en González y Larralde (2013). El aporte de esta metodología consiste en considerar la dimensión uso de suelo para identificar diferentes áreas rurales y proponer tipologías que distinguen zonas rurales con predominancia agrícola, zonas rurales con predominancia de áreas naturales y otras zonas con construcciones urbanas. Otra ventaja es que se trabaja a un nivel diferente al de la delimitación administrativa elaborando polígonos de Thiessen (ver más abajo), con los cuales pueden armarse *buffers* específicos alrededor de las localidades, para luego poder determinar su composición en términos de zonas agrícolas, naturales y construidas.

El índice de González y Larralde (2013) utiliza las siguientes variables: población, densidad de población y uso del suelo (construcción, agricultura, otros usos). Este tipo de análisis presenta una solución al problema de que la

información del INEGI se encuentra a nivel de localidad y que cada localidad está indicada por un punto en el mapa, es decir, no hay una especificación del área en la que vive la población de cada localidad. Como solución a esto, los autores emplean polígonos de Thiessen que, a través de un proceso mecánico, delimitan áreas para cada población<sup>18</sup>. En el mapa IV.5 se muestra un ejemplo realizado para este trabajo sobre el área de Toluca, en el Estado de México.

**Mapa IV.5**  
**México: aplicación de polígonos de Thiessen para delimitar zonas a partir de localidades, ejemplo con el área de la ciudad de Toluca**



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de cartografía de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Una vez que se cuenta con una delimitación espacial para las localidades (el entorno local), González y Larralde (2013) calculan el total de población que contiene el área, la densidad de la población y el porcentaje de uso de suelo para construcción (suelo construido), agricultura (suelo

<sup>18</sup> El método nació de la necesidad de delimitar áreas de alcance para estaciones meteorológicas y es muy utilizado en geografía. El método descansa en unir los puntos de las localidades entre sí y luego trazar las mediatrices de los segmentos de unión de las localidades. El espacio queda así dividido en polígonos de distintas dimensiones según sea la configuración espacial de las localidades. Por construcción, toda el área contenida en cada polígono se encuentra más cercana a la localidad que esta encierra (el punto dentro de cada polígono en el mapa IV.5) que a cualquiera de las otras localidades vecinas.



cultivado) y para otros usos (suelo natural). El método aplica un análisis de componentes principales (ACP) a estas cinco variables con el fin de resumir las cinco dimensiones por medio de componentes.

El análisis de componentes principales de González y Larralde (2013) permite destacar dos vectores que explican conjuntamente casi el 80% de la variación total. Cabe resaltar que los vectores tengan cargas que posibilitan una clara interpretación de la estructura de los datos. Estas cargas se presentan a continuación a fin de ilustrar mejor la metodología y conclusiones del trabajo de estos autores (véase el cuadro IV.2). El primer factor contiene pesos relativamente altos en las variables población, densidad y proporción de suelo construido, mientras que el segundo factor presenta pesos relativos altos en uso del suelo natural (negativo) y uso del suelo cultivado (positivo).

**Cuadro IV.2**  
**México: matriz de pesos factoriales**

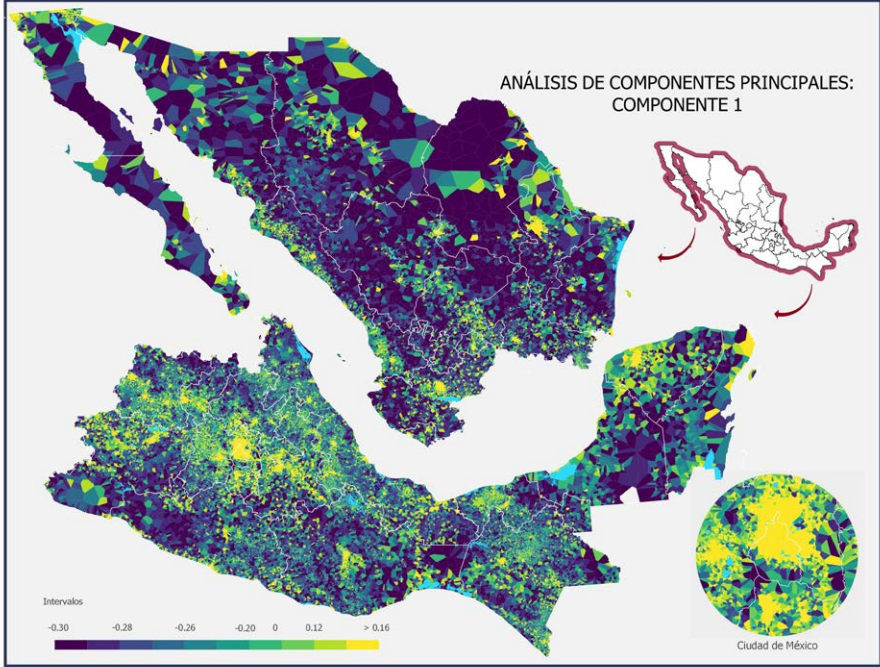
Variable	González y Larralde (2013)		Elaboración propia	
	Factor 1	Factor 2	Factor 1	Factor 2
Población total	0,86	-0,03	0,57	-0,03
Densidad	0,88	0,04	0,63	0,02
Proporción suelo natural	-0,12	-0,99	-0,09	-0,71
Proporción suelo de cultivo	-0,04	0,99	-0,09	0,71
Proporción suelo construido	0,76	0,08	0,52	0,01

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de cuadro 9, S. González y A. Larralde, "Conceptualización y medición de lo rural: una propuesta para clasificar el espacio rural en México", *La situación demográfica de México 2013*, México, D. F., Consejo Nacional de Población (CONAPO), 2013.

El mapa IV.6 contiene el indicador que da origen al primer vector, cuyos pesos se indican en la cuarta columna del cuadro IV.3 y reflejan las dimensiones más urbanas del análisis de componentes principales. Puede corroborarse visualmente la correspondencia entre áreas de conocido nivel alto de urbanización y el valor del indicador (a mayor intensidad del color amarillo, menor nivel de ruralidad).

Tomando como base tanto la información de los dos componentes principales como los percentiles de la distribución de las variables densidad poblacional y porcentaje de suelo construido, se realizó una tipología de territorios. Con dicho fin, se escogió el percentil 95 para estas dos últimas variables, las cuales mostraron que el 5% de los polígonos posee una densidad poblacional superior a 613 habitantes por kilómetro cuadrado y un porcentaje de suelo construido superior al 15%. Con base en estos cortes, se elaboró la tipología que se reproduce en el cuadro IV.3, en la cual se categorizan como no-urbanos a los polígonos con menos del 15% de suelo destinado a construcciones y con una densidad poblacional inferior a 613 habitantes por kilómetro cuadrado. Con relación a estos polígonos, se practicó un corte mayor o menor al 50% para definir una tipología híbrida que junta las cuatro variables.

**Mapa IV.6**  
**México: análisis de componentes principales aplicado a polígonos de Thiessen, componente principal 1**  
*(Cargado hacia tamaño poblacional, densidad poblacional y proporción del suelo que tiene construcciones)*



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

**Cuadro IV.3**  
**México: definiciones de ruralidad**

Tipología	Densidad promedio (habitantes por km <sup>2</sup> )	Porcentaje suelo construido	Porcentaje suelo agrícola	Porcentaje suelo natural
Urbano	3 498	>15	<50	<50
Urbano-agrícola	1 175	>15	>50	<50
Urbano-natural	668	>15	<50	>50
Rural-agrícola	157	<15	>50	<50
Rural-mixto	182	<15	<50	<50
Rural-natural	47	<15	<50	>50

**Fuente:** Elaboración propia.

## **D. Una caracterización de espacios rurales-urbanos con base en grillas de 1 km<sup>2</sup>**

La cuarta alternativa se basa en la propuesta contenida en el documento “Applying the Degree of Urbanisation – A methodological manual to define cities, towns and rural areas for international comparisons”, producido por la Comisión Europea, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UNHabitat), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial (OECD et al., 2021).

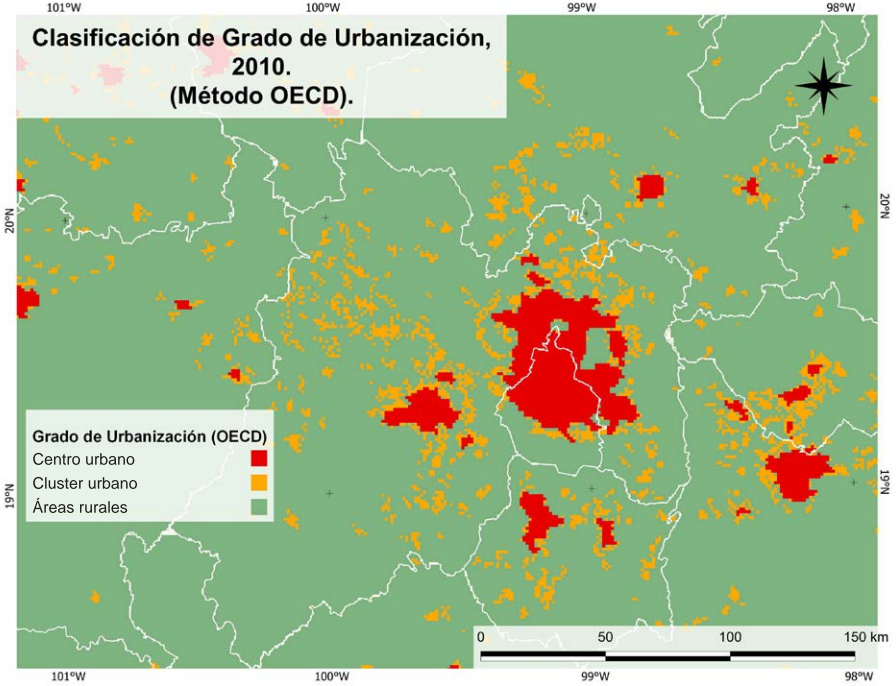
En esta se desarrolla una metodología armonizada para facilitar las comparaciones estadísticas internacionales y clasificar todo el territorio de un país a lo largo de un continuo urbano-rural. El grado de clasificación de la urbanización define ciudades, pueblos y zonas semidensas, y zonas rurales.

El procedimiento OECD-FAO-UNHabitat-WB-EU (“Método OECD”) se basa únicamente en la densidad poblacional y en la contigüidad de áreas de densidades similares. Con ese fin, se practica una partición del territorio en áreas de 1 km<sup>2</sup> (o hasta de 50 m<sup>2</sup>), y así se posibilita tanto la comparación internacional sobre una base homogénea, como la comparación a lo largo del tiempo para un mismo país.

La puesta en práctica de dicha metodología exige seguir tres pasos.

- i) Primer paso: identificar tres niveles de unidades espaciales en las particiones de 1 km<sup>2</sup> (también puede calcularse para grillas de 200, 100 y 50 m<sup>2</sup>) (véase el mapa IV.7):
  - centros urbanos (áreas con alta densidad poblacional);
  - clústeres urbanos (áreas intermedias con menor densidad poblacional);
  - clústeres rurales (áreas de baja densidad poblacional).

Mapa IV.7  
Clasificación de grado de urbanización

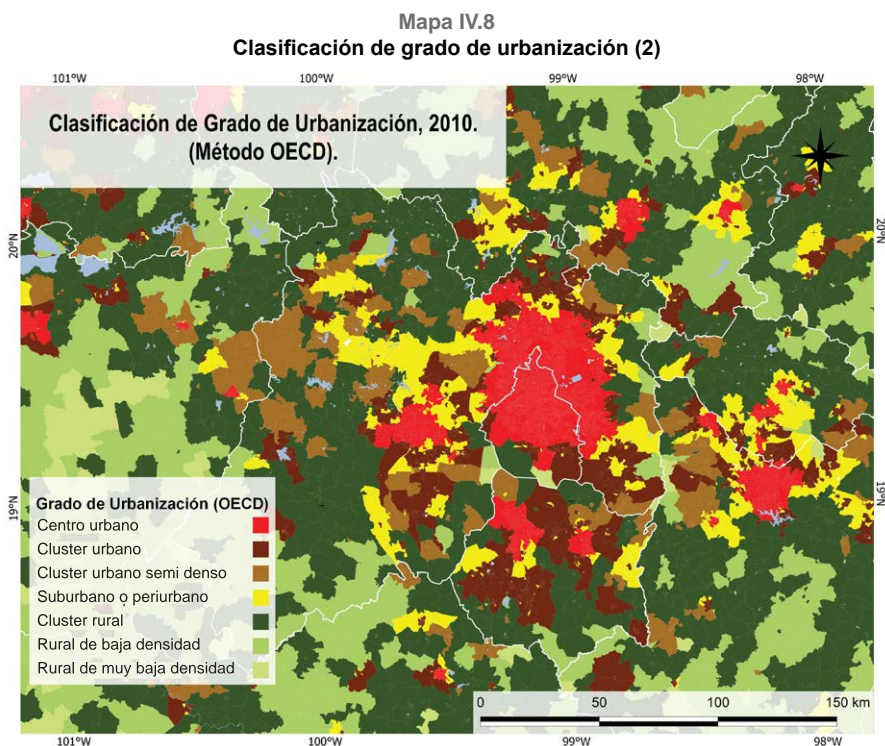


**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información de población del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

- ii) Segundo paso: tomando unidades administrativas o áreas estadísticas (por ejemplo, AGEB en el caso de México), se utilizan las unidades espaciales de 1 km<sup>2</sup> y su densidad poblacional para definir si esas unidades administrativas o áreas estadísticas son como se las describe a continuación (véase el mapa IV.8).
  - Ciudades (áreas con alta densidad poblacional), las cuales están formadas por una o más unidades administrativas o áreas estadísticas en las que al menos el 50% de la población pertenece a un centro urbano.
  - Clústeres urbanos (áreas de densidad poblacional media) que están formadas por una o más unidades administrativas o áreas estadísticas en las que menos del 50% de la población pertenece a un centro urbano y no más del 50% de la población corresponde a clústeres rurales. Estos clústeres urbanos, a su vez, se clasifican en: urbanos; urbanos semidensos ; y suburbanos o periurbanos.



- Clústeres rurales (áreas de densidad poblacional baja) que están formadas por una o más unidades administrativas o áreas estadísticas en las que más del 50% de la población pertenece a clústeres rurales. Estos clústeres rurales se clasifican en: rurales, rurales de baja densidad y rurales de muy baja densidad.



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información de población del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Las clasificaciones siguen el esquema que se muestra en el cuadro IV.4.

Hay un grado de arbitrariedad en la definición de los umbrales de densidad (primera columna) y de población (columnas 2 a 4). Estos umbrales podrían ser definidos para México en función de, por ejemplo, el grado de acceso a servicios básicos (salud, educación, institucionales, mercados, entre otros) que provee cada tipo de clasificación. La CEPAL realizó el ejercicio para el caso de México con los siguientes resultados:

**Cuadro IV.4**  
**Esquemas de grilla para el nivel 2 de la clasificación de grados de urbanización**

		Umbral de población de los clústeres de grillas (tamaño de población)			Sin criterio de población
		≥ 50 000	5 000–49 999	500–4 999	
Densidad de población de las grillas (habitantes por km <sup>2</sup> )	≥ 1 500	Centros urbanos	Clústeres urbanos densos		
	≥ 300		Clústeres urbanos semi-densos <sup>a</sup>	Clústeres rurales	Grillas suburbanas o periurbanas
	≥ 50				Grillas rurales de baja densidad
	< 50				Grillas rurales de muy baja densidad

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Comisión Europea, Applying the Degree of Urbanisation — A methodological manual to define cities, towns and rural areas for international comparisons 2021.

<sup>a</sup> Los clústeres semi-densos pueden contar con una población superior a los 49.999 habitantes.

**Mapa IV.9**  
**México: primer paso, grado de urbanización, 2010**  
*(Grillas de 1km<sup>2</sup>)*

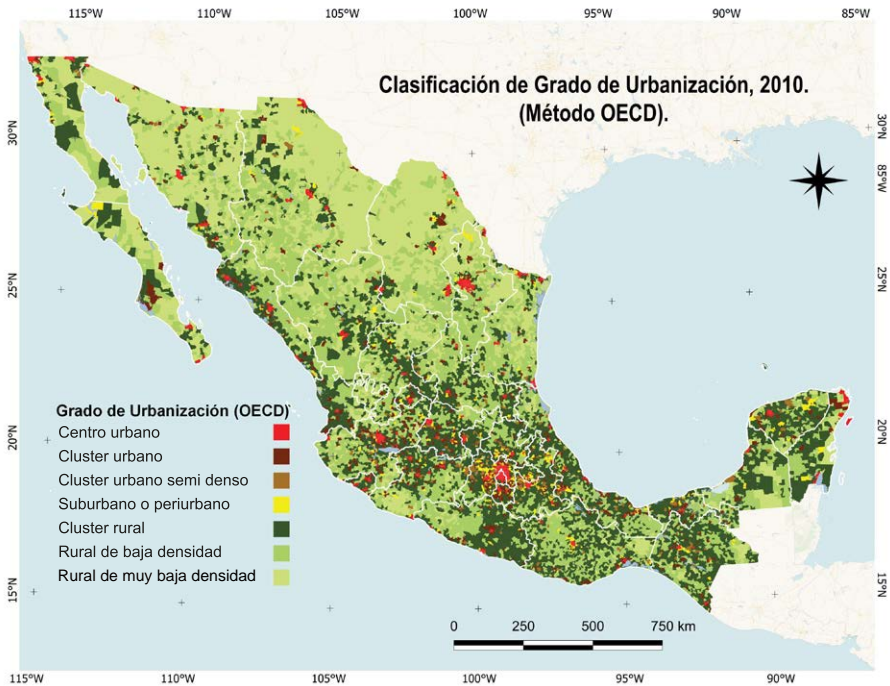


**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información de población del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

**Nota:** Se tomaron grillas de 1 km<sup>2</sup>. El programa permite seleccionar alternativamente, áreas de 200 m<sup>2</sup>, 100 m<sup>2</sup> y 50 m<sup>2</sup>.

En el segundo paso se tomaron las unidades geográficas definidas por las AGEB para obtener la siguiente clasificación.

**Mapa IV.10**  
**México: segundo paso, grado de urbanización, 2010**  
 (Grillas de 1km<sup>2</sup>)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información de población del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

**Nota:** Se tomaron las AGEBS como áreas geostatísticas para delimitar los espacios geográficos.

## E. Análisis comparativo de los índices

Se sintetizan a continuación las características, ventajas y límites que presentan los cuatro métodos (IRR, IAR, polígonos de Thiessen y caracterización con base en grillas de 1km<sup>2</sup>). Primero, el uso de estos indicadores permite rebasar la visión dicotómica rural/urbano y proponer medidas continuas que reflejan un grado de urbanidad y ruralidad. Por tanto, se revelan como superiores a la caracterización dicotómica actual. Segundo, los indicadores son compuestos y multidimensionales. Su empleo posibilita evadir una clasificación de unidades territoriales que depende de criterios administrativos, lo que si bien representa una ventaja también p dificultar ciertas comparaciones con indicadores oficiales presentados por unidades administrativas.

La comparación de los cuatro índices conduce a afirmar que el índice de accesibilidad rural se muestra limitado para redefinir lo rural, porque solo contempla una de las dimensiones importantes para la medición. De los otros tres índices propuestos, el que utiliza polígonos de Thiessen es

el que representa una complejidad mayor en su construcción. Al utilizar cálculos de densidad y población sobre un área delimitada con base en un algoritmo (precisamente, el método de Thiessen), hace surgir de alguna manera áreas arbitrarias que terminarán categorizadas, otra vez utilizando la complejidad del análisis de conglomerados, en las seis categorías que van desde lo más urbano a lo más rural (agrícola o de bosques).

Los otros dos índices desarrollados más arriba (el IRR y el basado en grillas de 1 km<sup>2</sup>) son menos complejos que el método que utiliza polígonos de Thiessen, pero describen lo urbano-rural de México de una manera muy similar. La principal característica del IRR es que se trata de un índice continuo, lo cual refleja de manera más acabada el continuo rural-urbano de cualquier país. Esta continuidad se revela muy útil en análisis cuantitativos de relación con otras variables continuas (PIB, pobreza, migración, y otros), pero para lograr cualquier representación debe hacerse operativo y hay que segmentarlo en tramos<sup>19</sup>. Ejemplo de estos tramos son los utilizados en los mapas IV.1 y IV.2 de más arriba.

Por último, la clasificación que proviene de utilizar grillas de 1 km<sup>2</sup> presenta la ventaja de utilizar solo dos variables (densidad poblacional y tamaño de población) y un criterio de contigüidad para agregar las grillas. Además, esta metodología suma a lo anterior el hecho de ser propuesta y utilizada por un conjunto de instituciones internacionales, las que incluso han desarrollado un *software* para su aplicación. Los umbrales son claramente específicos para cada país y, siguiendo el orden indicado en el cuadro IV.4, se debería tomar en cuenta la disponibilidad de servicios mínimos (salud, educación, servicios públicos, mercados de insumos, mercados de productos, entre otros) en la definición de cada umbral.

## **1. Información para el análisis de variables socioeconómicas**

A partir de la información oficial disponible se han elaborado indicadores socioeconómicos relevantes para el análisis. Se utiliza la información del Censo de Población y Vivienda 2010 y se forman indicadores a nivel de AGEB y a nivel municipal<sup>20</sup>, dependiendo del grado de ruralidad y también de acuerdo con el criterio oficial. Así, se está en condiciones de comparar los indicadores obtenidos mediante un indicador continuo con

---

<sup>19</sup> Los programas estadísticos hacen esta segmentación agrupando al IRR realizando cortes con un análisis similar al de conglomerados (identifica estadísticamente segmentos con valores más parecidos entre sí que a los de otros segmentos), o, alternativamente, cortes de igual longitud del IRR (0 a .1; 0.1 a 0.2, y así hasta llegar a 0.9 a 1).

<sup>20</sup> Al momento de finalizarse este documento, el INEGI publicó las cifras correspondientes a 2020. El análisis que aquí se presenta puede replicarse sin inconvenientes para cualquier año para el que haya información cartográfica y censal.

aqueños obtenidos a partir de indicadores dicotómicos. Los indicadores seleccionados se refieren a la estructura familiar, a la situación migratoria, a niveles de escolaridad, a la población que habla alguna lengua indígena, al acceso a servicios básicos de la vivienda y a la de posesión de activos, en particular, un automóvil. Esos ocho indicadores se presentan en el cuadro IV.5.

**Cuadro IV.5**  
**México: indicadores sociodemográficos retenidos para el análisis**

Razón de dependencia <sup>a</sup> .
Porcentaje de la población nacida en otra entidad (u otro país).
Porcentaje de población de 3 años y más que habla alguna lengua indígena <sup>b</sup> .
Porcentaje de población de 6 a 11 años que no asiste a la escuela.
Porcentaje de población de 18 años y más con educación posbásica o más.
Porcentaje de viviendas particulares habitadas que no disponen de luz eléctrica.
Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada en el ámbito de la vivienda <sup>c</sup> .
Porcentajes de las viviendas particulares habitadas que disponen de automóvil o camioneta.

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Censo de Población y Vivienda 2010 (INEGI).

<sup>a</sup> Se obtiene dividiendo la población dependiente (población de 0 a 14 años y de más de 64 años) por la población no dependiente (de 15 a 64 años).

<sup>b</sup> Independientemente de que hable o no español.

<sup>c</sup> Es decir, que no disponen de agua entubada dentro de la vivienda o en el terreno de la vivienda.

## 2. Análisis de variables sociodemográficas

En el cuadro IV.6 se muestra, año 2010, la población en situación de pobreza multidimensional y la incidencia de la pobreza en cada segmento de esos espacios<sup>21</sup>. Se contrasta esta información con la oficial a fin de resaltar la necesidad de redefinir el criterio de ruralidad que se emplea oficialmente en México.

Mientras que, siguiendo el IRR, 63,9 millones de personas viven en ambientes decididamente urbanos (IRR=0); según la clasificación oficial de localidades con población mayores a 2.500 habitantes son 88 millones las personas que habitan en zonas urbanas. En el cuadro IV.6 se muestra también que, siguiendo la clasificación del IRR que presenta, además de los ambientes totalmente urbanos (en amarillo), el gradiente de ruralidad en poblaciones a intervalos de 5 millones de personas, hay un gradiente en la incidencia de la pobreza que va desde el 44% en los espacios que siguen inmediatamente a las zonas totalmente urbanas, hasta llegar al 71% en las zonas identificadas como más rurales de acuerdo con el IRR. Este gradiente se pierde totalmente en la caracterización oficial, en la que la incidencia de la pobreza urbana es del 40% y la de la pobreza rural es del 65%.

<sup>21</sup> Se asigna a cada AGEB la tasa de pobreza correspondiente al municipio al que pertenece.

**Cuadro IV.6**  
**Población e incidencia de la pobreza multidimensional**  
**en la continuidad rural-urbana, 2010**

Grado de ruralidad (IRR)	Color en el mapa IV.2	Número de habitantes (En millones)	Número de personas en situación de pobreza multidimensional (En millones)	Incidencia de la pobreza (En porcentajes)
Totamente urbano (IRR=0)		63,9	22,0	34
<b>Continuidad rural-urbana</b>				
Nivel 1 (IRR entre 0,001 y 0,082)		5,0	2,2	44
Nivel 2 (IRR entre 0,082 y 0,110)		5,0	2,5	51
Nivel 3 (IRR entre 0,110 y 0,1347)		5,0	2,8	55
Nivel 4 (IRR entre 0,1347 y 0,1603)		5,0	2,9	59
Nivel 5 (IRR entre 0,1603 y 0,1837)		5,0	3,1	61
Nivel 6 (IRR entre 0,1837 y 0,2071)		5,0	3,2	64
Nivel 7 (IRR entre 0,2071 y 0,2326)		5,0	3,3	66
Nivel 8 (IRR entre 0,2326 y 0,2665)		5,0	3,4	69
Nivel 9 (IRR entre 0,2665 y 0,3153)		5,0	3,6	71
Nivel 10 (IRR superior a 0,3153)		4,5	3,2	71
<b>Total</b>		<b>112,3</b>	<b>52,2</b>	<b>46</b>
<b>Memo ítem: población e incidencia de la pobreza en bases a la clasificación oficial rural/urbano</b>				
Urbano (localidades de 2.500 habitantes o más)		88,0	35,6	40
Rural (localidades de menos de 2.500 habitantes)		26,6	17,2	65
Nacional		114,5	52,8	46

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de Comisión Nacional para el Uso y Conocimiento de la Biodiversidad (CONABIO) y de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

**Nota:** Hay una diferencia de 2,2 millones de habitantes entre el dato oficial (114,5 millones de habitantes en el año 2010) y el utilizado para el cálculo del IRR (112,3 millones), derivado a cierta información faltante.

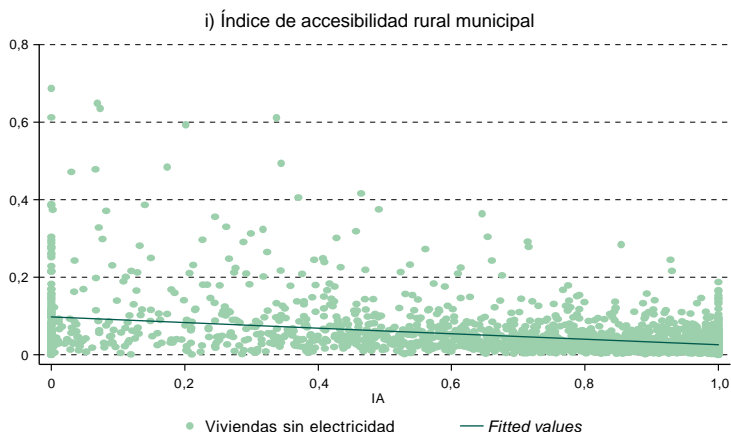
Estos resultados refuerzan la necesidad de cambiar la definición oficial de rural/urbano en México y se muestra que hay información y metodologías apropiadas para la tarea. En este sentido, este trabajo constituye el primer paso para promover procesos de diálogo de políticas sobre la nueva ruralidad y los enfoques dinámicos de análisis para elaborar metodologías innovadoras que midan y caractericen los espacios rurales.

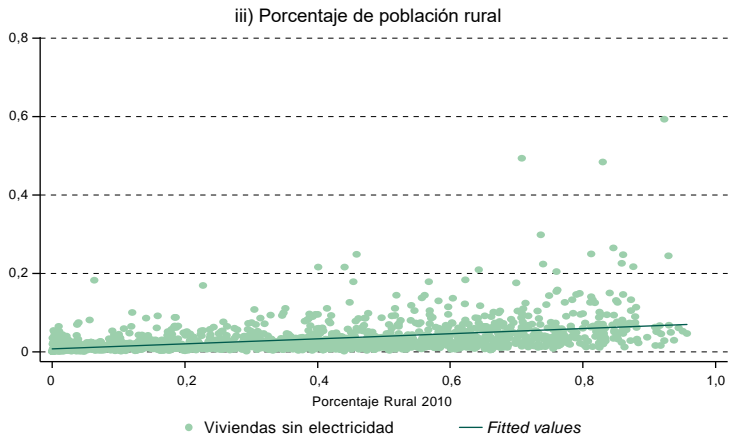
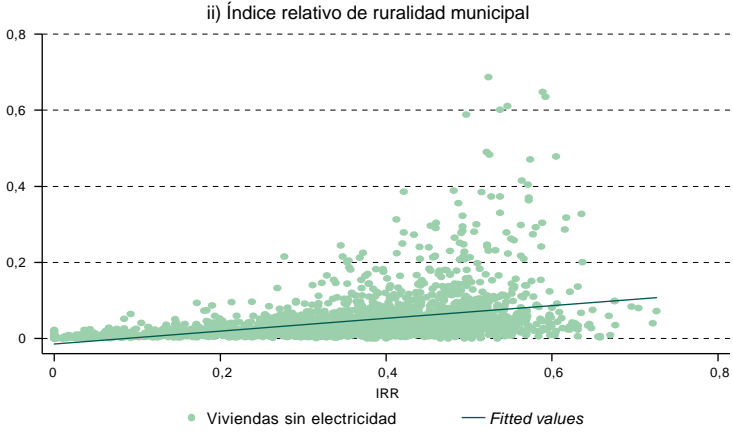
Asimismo, los indicadores generados y seleccionados revelan variaciones a lo largo de los diferentes métodos que miden el grado de ruralidad y urbanidad. Con objeto de resaltar la comparación, también se presenta información obtenida a partir de la desagregación dicotómica oficial.

En el gráfico IV.1 se expone la relación del IRR y del IA con algunos indicadores socioeconómicos para los 2.456 municipios de México. Se observa una fuerte relación entre el gradiente que muestran estos dos índices y el porcentaje de viviendas sin acceso a la electricidad en cada municipio, donde un mayor grado de ruralidad se correlaciona con un menor acceso a la electricidad. Si bien la relación es significativa con los dos índices, la correlación es más importante con el IA que con el IRR. Existe una correlación positiva del nivel educativo y negativa del nivel de pobreza de la población con el grado de urbanidad y de accesibilidad. También se presenta la relación entre los indicadores y el porcentaje de población rural en cada municipio (definición oficial), con el fin de poder comparar la información obtenida con el IA (primera columna) o el IRR (segunda columna) con la basada en criterios oficiales que, partiendo a nivel localidad, son agregados al nivel de municipio (tercera columna).

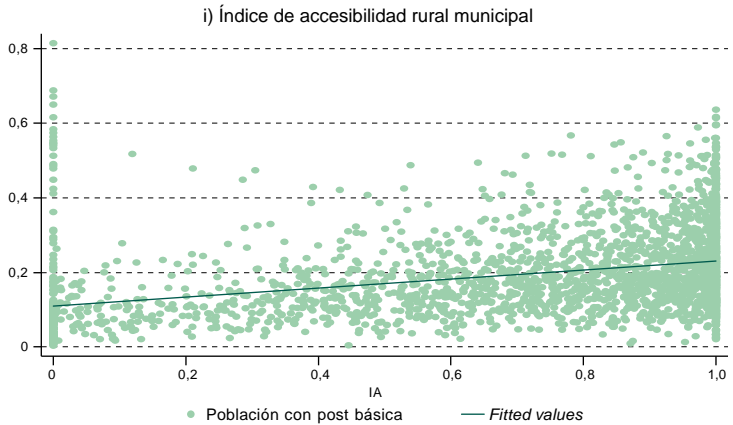
**Gráfico IV.1**  
**México: índice de accesibilidad municipal, índice relativo de ruralidad municipal, y porcentaje de población rural en el municipio, en función de indicadores socioeconómicos**

A. Porcentaje de viviendas sin acceso a la electricidad, 2010

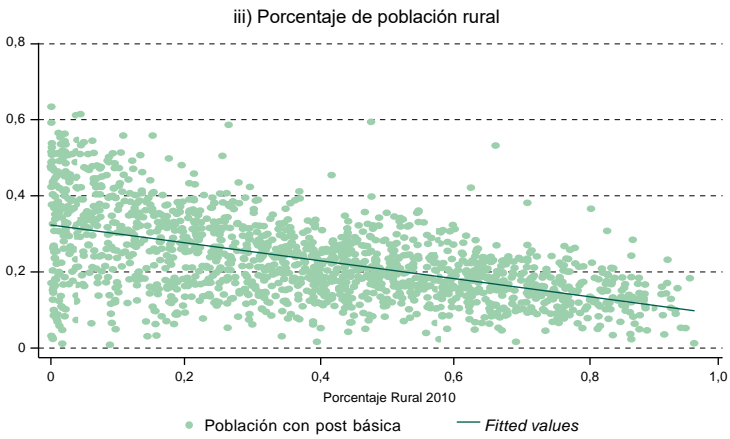
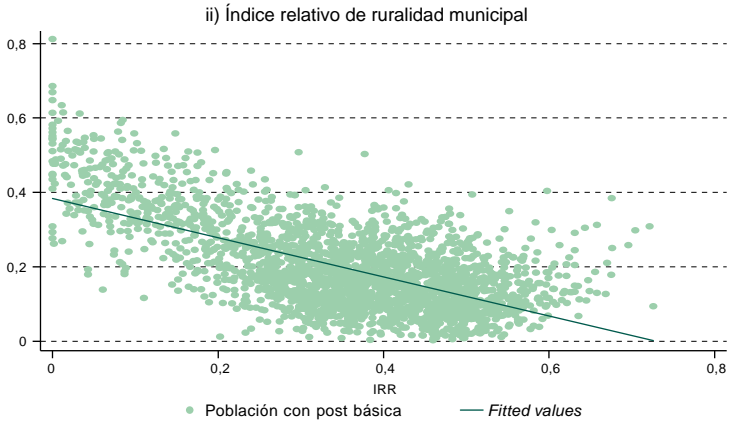




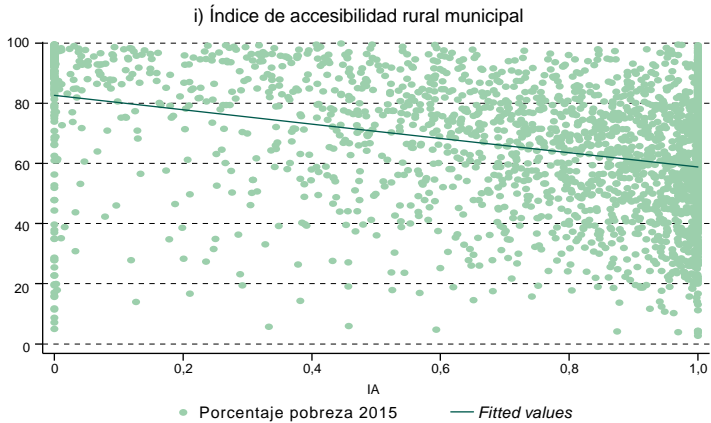
B. Porcentaje de población de 18 años y más con educación posbásica o superior, 2010

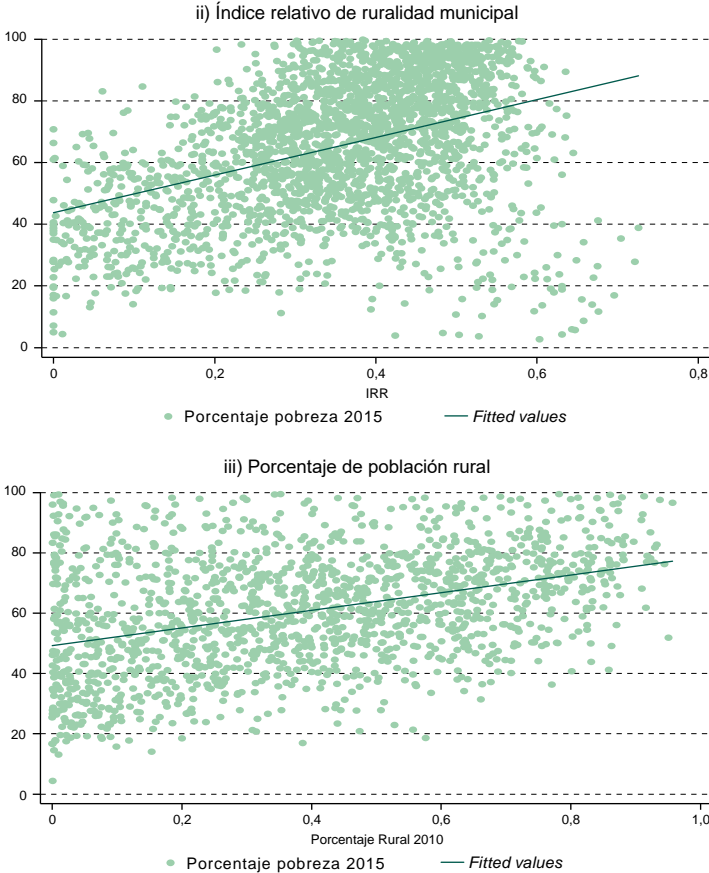






C. Porcentaje de personas en situación de pobreza en el municipio, 2015





**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).  
**Nota:** El índice de accesibilidad (IA) presenta una relación negativa con el grado de ruralidad ya que un valor de 0 indica que nadie tiene acceso a una ruta asfaltada a menos de dos kilómetros y por lo tanto representa el menor nivel de accesibilidad. El índice relativo de ruralidad (IRR) acusa una relación positiva con el grado de ruralidad, ya que un valor de 0 representa ámbitos totalmente urbanos y 1 ámbitos totalmente rurales. Para comparar los dos indicadores propuestos (IA e IRR) con un indicador oficial, se muestran las mismas variables contra el porcentaje de población rural en el municipio de acuerdo con la clasificación por localidad del INEGI.

Este método puede ayudar a enfocar la acción pública hacia zonas prioritarias y aplicar acciones diferenciadas en función del ámbito (muy rural, rural-urbano, intermedio, urbano, entre otros). La herramienta hace posible ubicar dentro de los territorios más rurales cuáles son los que presentan un mayor rezago.

Mediante la desagregación del IRR calculado a nivel de AGEB en diez categorías se observa una relación en ciertos indicadores del Censo de Población y Vivienda de 2010. Así, el porcentaje de población de 18 años y más con educación posbásica o superior presenta una relación casi lineal, de modo que a mayor urbanidad, se registra un mayor nivel educativo

(véase el cuadro IV.7). Asimismo, eso sucede con el porcentaje de población de 6 a 11 años que no asiste a la escuela y el porcentaje de población que habla alguna lengua indígena.

**Cuadro IV.7**  
**México: promedio de los indicadores socioeconómicos**  
**en cada categoría del IRR, 2010**  
*(En porcentajes)*

Grado de ruralidad (índice nivel AGEB)	Viviendas sin acceso a la electricidad	Población de 18 años y más con educación posbásica o superior	Población de 6 a 11 años que no asiste a la escuela	Población de 3 años y más hablando indígena
Totalmente urbano (IRR=0)	0,3	46,5	2,4	1,7
<b>Continuidad rural-urbana</b>				
Nivel 1 (IRR entre 0,001 y 0,082)	0,7	36,8	2,8	3,4
Nivel 2 (IRR entre 0,082 0,110)	1,2	31,0	3,1	4,8
Nivel 3 (IRR entre 0,110 y 0,1347)	1,5	27,1	3,2	5,7
Nivel 4 (IRR entre 0,1347 y 0,1603)	1,7	24,3	3,2	8,5
Nivel 5 (IRR entre 0,1603 y 0,1837)	2,3	21,7	3,5	8,3
Nivel 6 (IRR entre 0,1837 y 0,2071)	3,0	19,1	3,4	13,4
Nivel 7 (IRR entre 0,2071 y 0,2326)	3,8	17,3	3,3	16,0
Nivel 8 (IRR entre 0,2326 y 0,2665)	4,0	15,8	3,6	21,3
Nivel 9 (IRR entre 0,2665 y 0,3153)	6,2	13,0	3,7	25,3
Nivel 10 (IRR superior a 0,3153)	11,2	10,2	4,7	23,3
<b>Memo ítem: nivel localidad (definición oficial), con microdatos del Censo de Población y Vivienda 2010</b>				
Urbano (localidades de 2.500 habitantes o más)	0,7	35,1	3,0	0,3
Rural (localidades de menos de 2.500 habitantes)	6,6	8,7	4,1	17,3
Nacional	2,0	33,3	3,3	6,6

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de Comisión Nacional para el Uso y Conocimiento de la Biodiversidad (CONABIO) y de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

**Nota:** El IRR está definido con base en cuatro variables a nivel de AGEB: población, densidad, porcentaje de uso de suelo construido y distancia desde el centroide de cada AGEB a una localidad de al menos 50.000 habitantes. Está agregado como el indicador IDH del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (media geométrica de los cuatro componentes, medidos de manera relativa a los valores máximos y mínimos en México). El IRR varía desde 0 (AGEB totalmente urbanas, identificadas con el color amarillo) a valores superiores a 0,20 (AGEB rurales, identificada con los colores más oscuros).

Apoyándose en la caracterización dicotómica (versión oficial) del ámbito urbano y rural se informa que el 0,7% de las viviendas urbanas carecen de electricidad, contra el 6,6% de las viviendas rurales (véase el cuadro IV.7). Por medio del IRR se obtiene un resultado diferente sobre la situación relativa de los espacios rurales-urbanos. Con este índice se aprecia que en las AGEB caracterizadas como más urbanas, el 0,7% carece de electricidad, mientras que para las AGEB consideradas como las más rurales (IRR superior a 0,2) este indicador se ubica en más del 3,8%. En cualquier indicador socioeconómico, es particularmente interesante observar los valores en territorios intermedios y la heterogeneidad dentro de estos.

Si bien existe un gradiente en los indicadores a lo largo del IRR, también se observan, en general, saltos importantes entre la primera categoría (totalmente urbano) y la segunda (nivel 1 de ruralidad). Esto indica que esta desagregación del IRR es pertinente para identificar las zonas totalmente urbanas y las zonas más rurales, que se distinguen en términos socioeconómicos de los territorios rurales-urbanos o intermedios.

## **IV. Implicaciones en materia de políticas públicas de desarrollo rural en México**

La CEPAL presentó las nuevas definiciones de ruralidad a la SEDATU, el INEGI, la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), la Secretaría de Economía (SE) y el CONAPO, entre otras instituciones públicas. En los encuentros con los representantes de dichas instituciones se corroboró tanto la necesidad de redefinir lo que se entiende por ruralidad en México, así como la oportunidad de realizarla en un corto plazo. A continuación se resumen dos ejercicios específicos, en los que se hizo uso de las definiciones alternativas de la ruralidad.

### **A. Cooperación con el Comité Técnico Especializado en Información Catastral y Registral (CTEICR)**

En México, en 2022 se estaba llevando a cabo un esfuerzo interinstitucional para redefinir lo rural y lo urbano por conducto del Comité Técnico Especializado en Información Catastral y Registral (CTEICR), en el que participan varias instituciones mexicanas, entre ellas el INEGI, la SEDATU, la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. La CEPAL ha participado como institución invitada para presentar propuestas y ofrecer comentarios.

El CTEICR ha logrado avances significativos en redefinir lo rural-urbano en México con propuestas como el índice territorial

urbano-rural (ITUR) que, utilizando una malla de 1 km<sup>2</sup>, combina variables de población, de uso de suelo y de acceso a servicios. La CEPAL contribuyó a este trabajo con objeto de redefinir la metodología de medición de lo rural en México presentando los diferentes escenarios alternativos de ruralidad, así como las diferentes metodologías de construcción de estos índices de ruralidad. Los resultados de la cooperación constituyen un paso importante y se espera un avance en su institucionalización en 2023.

La CEPAL participó a las reuniones mensuales del CTEICR para brindar un apoyo técnico a los trabajos del Comité para la construcción de un índice alternativo de medición de lo rural en México. La CEPAL expuso los pasos a seguir para construir los cuatro índices descritos en las secciones anteriores de este capítulo. A partir de estos trabajos de la CEPAL, el CTEICR desarrolló un índice alternativo de medición de lo rural: el Índice Territorial Urbano-Rural (ITUR). El índice retoma en gran parte las variables que constituyen los índices alternativos de medición de lo rural aportados por la CEPAL. Por ejemplo, se incluyeron la población por localidad, la densidad de población, la distancia a localidades de 50.000 habitantes, la cobertura de suelo, el acceso a carreteras o la cobertura y acceso a bienes y servicios públicos.

La SEDATU y el INEGI han realizado simulaciones para la puesta en función del ITUR. El objetivo es contar con mapas que contengan escenarios alternativos de ruralidad en el marco de un análisis territorial. También se efectúan análisis estadísticos sobre la caracterización socioeconómica de los territorios de México. El año 2023 será crucial en cuanto a la validación institucional de la propuesta técnica elaborada por el CTEICR.

## **B. Cooperación con la Secretaría de Economía (SE)**

A raíz de conversaciones con la Secretaría de Economía, se llevó a cabo un ejercicio de aplicación concreta para verificar el potencial de una redefinición acerca de lo urbano y lo rural, tanto para el análisis como para la descripción de variables clave sobre la población en México. Si bien la aplicación se centra en la relación entre el acceso a tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y la densidad de pequeñas y medianas empresas (mipymes), es factible utilizarla para definir la focalización de determinados programas de apoyo. Un ejemplo sería evaluar la evolución de los indicadores para cumplir las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La SE propuso el desarrollo de proyectos piloto usando las definiciones alternativas de ruralidad planteadas por la CEPAL, dado que estas se adaptan a diferentes propósitos de políticas públicas, como los

programas de apoyo a las mipymes de las áreas rurales. La SE expresó su interés por analizar las posibilidades de redefinir las áreas rurales en los programas de digitalización de las mipymes en áreas rurales. El nuevo mapeo socioeconómico de México elaborado por el proyecto fue visto como una herramienta útil para entender las realidades territoriales de forma no dicotómica, entre estas, las áreas de marginación. Se lograría así definir e identificar áreas de atención prioritaria y afinar la atención que la SE brinda a los territorios. La SE manifestó su preocupación por desarrollar políticas únicas de apoyo a pequeñas unidades productivas rurales en el norte y en el sur de México, en donde los espacios geográficos arrojan características sociodemográficas y de conectividad muy distintas. Como respuesta, la CEPAL desarrolló un análisis a nivel de AGEB de la relación entre el tamaño de las empresas, la densidad de estas por habitantes y la disponibilidad de internet.

El primer paso del análisis consistió en identificar y construir categorías de las empresas listadas, de acuerdo con el personal ocupado:

- micro, de 0 a 10 personas;
- pequeñas, de 10 a 30 personas;
- medianas, de 31 a 100 personas ocupadas;
- grandes, de 100 y más.

El segundo paso consistió en guardar la localización geográfica de estas empresas a nivel AGEB. En el tercer paso, a partir del Censo de Población y Vivienda 2020, se tomaron las variables VIV37 (viviendas particulares habitadas que disponen de internet) y VIV37\_r (porcentaje de viviendas que disponen de internet) y la población para cada AGEB. En el cuarto paso se crearon quintiles para la variable VIV37\_r (el primero, compuesto por las AGEB en las cuales el porcentaje de viviendas que disponen de Internet es  $\leq 20\%$ ; el segundo compuesto por las AGEB en las cuales el porcentaje de viviendas que disponen de Internet es  $> 20\%$ , pero menor o igual al  $40\%$ , y otros). Para cada categoría de empresa (micro, pequeñas, medianas y grandes), en el quinto paso se obtuvo su densidad por AGEB dividiendo el total de cada categoría por el tamaño de la población de cada AGEB<sup>22</sup>.

Las categorías de la densidad de empresas se agruparon de acuerdo con quintiles. De esta manera se obtiene una mejor agrupación de los datos y también se respeta el valor 0, el cual indica que no hay unidad económica alguna en esa AGEB. La combinación de ambas clasificaciones

<sup>22</sup> Esta variable de densidad puede adecuarse o sustituirse por otra(s) de acuerdo con las necesidades de la Secretaría de Economía.

(porcentaje de viviendas que disponen de internet y densidad de empresas por tamaño) lleva a identificar 25 tipologías. El sexto paso consistió en unir las variables: i) quintiles de la variable VIV37 y ii) la densidad de empresas, en un mapa que muestra las relaciones ordenándolas por colores que indican las distintas combinaciones de las dos variables.

Se presenta un ejemplo del uso del IRR para una focalización posible en el área de Puebla-Tlaxcala. En el cuadro IV.8 se muestra que existe una clara relación entre el gradiente creciente del IRR con, por ejemplo, el gradiente decreciente del porcentaje de hogares con acceso a internet. Esta relación puede tomarse como un indicador que refuerza la utilización de una clasificación continua de ruralidad al aplicarla a todas las localidades de México, no solo a aquellas con menos de 2.500 habitantes y se clasifican rurales.

**Cuadro IV.8**  
**Puebla y Tlaxcala: gradientes del IRR asociados a gradientes del porcentaje de hogares con acceso a internet, localidades de más de 2.500 habitantes, año 2010**

Deciles del IRR	Valores del IRR	Porcentaje de población con acceso a internet		
		Promedio (a)	Desvío estándar	Coefficiente de variación (b/c)
I	0,001-0,01	63,3	7,2	0,11
II	0,01-0,013	45,4	10,0	0,22
III	0,014-0,016	41,7	16,6	0,40
IV	0,016-0,019	34,7	12,5	0,36
V	0,019-0,022	35,3	12,5	0,35
VI	0,022-0,024	32,1	15,7	0,49
VII	0,024-0,027	28,1	11,6	0,41
VIII	0,027-0,031	27,0	12,6	0,47
IX	0,031-0,036	24,1	11,0	0,46
X	0,036-0,078	22,1	11,3	0,51

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

En el cuadro IV.9 se expone la relación que existe entre valores crecientes del IRR para localidades clasificadas como urbanas (población de más de 2.500 habitantes) con las densidades de empresas de distintos tamaños. A excepción del caso de las microempresas, las pequeñas, las medianas y las grandes empresas muestran una clara relación negativa entre un nivel creciente del IRR y un nivel decreciente de la densidad de presencia de estos tres tipos de empresas.

Cuadro IV.9

**Puebla y Tlaxcala: gradientes del IRR asociados a gradientes de la densidad de empresas por 1.000 habitantes, localidades de más de 2.500 habitantes, año 2010**

Deciles del IRR	Valores del IRR	Densidad de empresas por 1 000 habitantes			
		Micro	Pequeñas	Medianas	Grandes
I	0,001-0,01	56,9	2,6	0,9	0,4
II	0,01-0,013	77,1	2,1	0,6	0,2
III	0,014-0,016	80,5	2,5	0,7	0,2
IV	0,016-0,019	80,0	1,7	0,5	0,2
V	0,019-0,022	72,7	1,6	0,5	0,1
VI	0,022-0,024	69,4	1,5	0,3	0,1
VII	0,024-0,027	68,5	1,4	0,3	0,1
VIII	0,027-0,031	71,8	1,5	0,4	0,1
IX	0,031-0,036	77,3	1,7	0,4	0,1
X	0,036-0,078	75,4	1,4	0,3	0,0
Puebla y Tlaxcala		68,4	2,1	0,7	0,2

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

En el cuadro IV.10 se muestran estadísticas descriptivas sobre las 19 localidades que, con una población de más de 2.500 habitantes, son consideradas oficialmente como urbanas, pero se encuentran en el decil X del IRR (intervalo del IRR de entre 0,036 y 0,076; el más alto para esta estimación a nivel localidad). Se aprecia con claridad la existencia de niveles de acceso a internet relativamente muy bajos. Los valores promedio en Puebla y Tlaxcala para localidades de más de 2.500 habitantes se incluyen en el cuadro en la línea inferior con objeto de tener la referencia del promedio de todas las localidades. También se observan en el cuadro los niveles de la densidad por 1.000 habitantes de los distintos tamaños de empresas, y se hallan ausentes las medianas en 8 localidades y las grandes en 16 localidades.

Lo mostrado en los cuadros IV.8, IV.9 y IV.10 constituye un ejemplo de uno de los posibles usos en los que la redefinición de ruralidad podría mejorar la focalización de la política pública en México. Esta mejora se origina en identificar aquellas localidades que, aun cuando presenten un alto grado relativo de ruralidad (indicado por el IRR), serían dejadas de lado si la focalización de un determinado programa público se realizara solo en función de la definición oficial de ruralidad (<2.500 habitantes). Este sería el caso de 16 de las 19 localidades incluidas en el cuadro IV.10, las que, a pesar de ser oficialmente consideradas urbanas, tienen bajos indicadores de acceso a internet (la excepción está dada por las localidades de Chiautla de Tapia, Tilapa y Tulcingo con un porcentaje de acceso similar al del estado de Puebla) y ausencia de empresas medianas y grandes (salvo en Chiautla de Tapia).



**Cuadro IV.10**  
**Zona de Puebla-Tlaxcala: población, IRR, acceso a internet y densidad de empresas para las localidades urbanas con el más alto IRR**

Entidad	Municipio	Localidad	Población 2010	IRR nivel localidad	Porcentaje de viviendas con acceso a internet	Número de empresas por tamaño				Densidad de empresas por 1.000 habitantes, por tamaño			
						Micro	Pequeñas	Medianas	Grandes				
Puebla	Zoquitlán	Zoquitlán	2 624	0,049	10,6	267	7	1	1	78,4	2,1	0,3	0,3
Puebla	Tecomatlán	Tecomatlán	2 661	0,040	26,5	223	6	5	1	60,2	1,6	1,3	0,3
Puebla	Soltepec	Soltepec	2 755	0,037	19,0	404	8	1	0	61,8	1,2	0,2	-
Puebla	Tlacotepec de B. Juárez	Santo Nombre	2 759	0,036	10,3	132	2	0	0	36,5	0,6	-	-
Puebla	Chiautla	Tlancualpican	2 806	0,037	9,5	243	3	0	0	51,5	0,6	-	-
Puebla	Chiautla	Ciudad de Chiautla de Tapia	2 817	0,037	36,3	1 128	26	5	1	96,1	2,2	0,4	0,1
Puebla	Tlatlauquitepec	Ocotlán de Betancourt	2 821	0,040	13,5	190	3	1	0	56,7	0,9	0,3	-
Puebla	Santa Inés Ahuatempan	Santa Inés Ahuatempan	2 828	0,043	13,3	695	6	2	0	157,0	1,4	0,5	-
Puebla	Tilapa	Tilapa	2 835	0,038	37,0	169	2	3	0	55,4	0,7	1,0	-
Puebla	Tehuiztingo	Tehuiztingo	2 865	0,042	24,8	652	7	3	0	99,8	1,1	0,5	-
Puebla	Palmar de Bravo	Jesús Nazareno	2 985	0,038	11,7	155	2	0	0	47,2	0,6	-	-
Puebla	Palmar de Bravo	La Purísima	3 111	0,044	19,9	149	1	0	0	37,1	0,2	-	-
Tlaxcala	Xaltocan	San Simón Tlatlahuquitepec	3 322	0,041	19,6	110	2	1	0	34,2	0,6	0,3	-
Tlaxcala	Cuaxomulco	Cuaxomulco	4 024	0,038	22,4	199	6	0	0	61,9	1,9	-	-
Puebla	Tochimilco	San Antonio Alpanocan	4 105	0,054	11,4	199	12	1	0	60,9	3,7	0,3	-
Puebla	Tulcingo	Tulcingo de Valle	5 249	0,041	46,2	861	15	3	0	143,2	2,5	0,5	-
Puebla	San Nicolás Buenos Aires	Emilio Portes Gil	5 456	0,39	19,0	183	1	0	0	51,8	0,3	-	-
Puebla	Chignahuapan	Ixtlahuaca Barrio	6 547	0,044	16,8	142	2	0	0	44,0	0,6	-	-
Puebla	Acatlán	San Vicente Boquerón	10 320	0,049	6,3	185	3	0	0	62,7	1,0	-	-
Puebla+Tlaxcala			5 064 497	0,015	46	386 950	12 093	3 723	1 380	68,4	2,1	0,7	0,2

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

## V. Conclusiones

El presente trabajo se inscribe dentro de un marco analítico necesario para comprender la nueva ruralidad y para estudiar brechas estructurales persistentes con objeto de reducir la pobreza rural y la desigualdad. En este capítulo se ha buscado revisar el estado del arte sobre la caracterización de los espacios rurales, así como comparar las metodologías empleadas en el caso de México. También se recopilan las limitaciones y críticas emitidas hacia el criterio de definición de lo rural/urbano en México y se argumenta la necesidad de redefinir la metodología de clasificación.

El concepto de nueva ruralidad emerge como una necesidad de redefinir lo rural, a causa de las numerosas transformaciones que han ocurrido en este ámbito. La actual caracterización de lo rural está desactualizada e impide dar cuenta de la nueva realidad rural, así como de la diversidad existente dentro del ámbito rural. Se entiende así la necesidad de superar la visión dicotómica rural/urbano para integrar indicadores que den cuenta de un gradiente de ruralidad. Se requiere también un enfoque multidimensional capaz de integrar dimensiones tales como el uso del suelo, la densidad poblacional, la ocupación de la población, la accesibilidad a ciertos servicios, además de criterios dinámicos como los flujos e interacciones entre territorios. Se ha corroborado en este estudio que México cuenta con una riqueza de información disponible para diferentes niveles territoriales, por lo cual se pueden replicar varias de las metodologías observadas en la literatura.

Se considera importante avanzar hacia indicadores continuos y no dicotómicos, integrar nuevas dimensiones y superar la clasificación al nivel localidad. Se desarrollan varias actividades tanto desde órganos oficiales y no oficiales así como desde la academia en busca de proponer nuevas formas de caracterizar lo rural. En este capítulo se exponen y se discuten varias de ellas, y se presentan formas de adaptarlas al caso de México, al tiempo que se verifica la disponibilidad de la información oficial relevante.

En el trabajo se incluyó también un análisis de variables socioeconómicas que muestran la relevancia de una medición continua de ruralidad, abandonando el criterio dicotómico basado solo en el tamaño poblacional. El trabajo enfatiza que los indicadores socioeconómicos arrojan un gradiente de acuerdo con el grado de ruralidad, lo que otorga una visión muy diferente a la que surge al emplear la división dicotómica rural/urbana. El análisis de variables socioeconómicas abarcó ocho indicadores que reflejan la dimensión educativa, demográfica, de acceso a servicios básicos de la vivienda y

activos, y el porcentaje de personas en situación de pobreza. Se observa una correlación entre la mayoría de los indicadores y el IA e IRR, donde un mayor grado de urbanidad se correlaciona con un menor nivel de pobreza, menor ausentismo escolar, mayor nivel educativo y acceso a servicios básicos de la vivienda. Se presentaron en el trabajo cuadros con el IRR agrupado en diez rangos a fin de observar mejor la utilidad del gradiente<sup>23</sup>.

En este trabajo se aportan argumentos sobre la necesidad de cambiar la definición oficial de rural/urbano en México y se proponen metodologías apropiadas para la tarea. Esas metodologías se desarrollaron como ejercicios tendientes a promover procesos de diálogo de políticas sobre la nueva ruralidad. Con el propósito de hacer operativa la clasificación y formar parte de una nueva definición oficial de ruralidad en México, es conveniente llegar a acuerdos sobre las dimensiones a integrar, las unidades territoriales a clasificar, y las metodologías para categorizar el territorio. Pasos importantes en este sentido son los resultados obtenidos en el Seminario-Taller “Bases para la definición de los términos urbano y rural” llevado a cabo durante 2022 conjuntamente por el Comité Técnico Especializado en Información Registral y Catastral (CTEICR) y el Comité Técnico Especializado en Información sobre Desarrollo Regional y Urbano (CTEIDRU). En este evento participaron representantes de importantes instituciones del sector público mexicano y los autores de este capítulo asistieron en carácter de invitados como parte del equipo de la CEPAL<sup>24</sup>. En las trece sesiones de este Seminario-Taller se avanzó en la definición de un nuevo indicador de ruralidad, el Índice Territorial Urbano-Rural (ITUR), el que contiene los mismos elementos que los del IRR desarrollado más arriba (población, densidad, uso del suelo construido y distancia a localidad de 50 mil habitantes y más), con agregados relacionados con las características del equipamiento urbano, al acceso a servicios básicos y a la mezcla del uso del suelo. La primera versión del ITUR se basó en identificar las variables para una superficie de grillas de 1 km<sup>2</sup>, fue concluida a fines de diciembre 2022 y se espera se continúe en su refinamiento durante 2023.

---

<sup>23</sup> Si bien para ahorrar espacio no se muestra en el texto, esta relación también se encontró al utilizar la clasificación con base en grillas de 1km<sup>2</sup>.

<sup>24</sup> Los Comités Técnicos Especializados forman parte del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) y su propósito apunta a la elaboración y revisión de las normas técnicas, lineamientos, metodologías y demás proyectos y procesos requeridos para la integración del Sistema, así como promover su conocimiento y aplicación entre las Unidades (INEGI, 2010). En el CTEICR y en el CTEIDRU participan el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), la Comisión Nacional de la Vivienda (CONAVI), la Secretaría de Economía, el Registro Agrario Nacional (RAN) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO), entre otras instituciones mexicanas.

Tal como se indicó en Soloaga y otros (2020), la definición de ruralidad que en definitiva se adopta tiene consecuencias para la política pública. Por ejemplo, en el caso de México, las mediciones de pobreza que realiza el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) siguen la definición oficial de áreas rurales y urbanas, para las cuales calcula canastas de consumo distintas para obtener indicadores de pobreza multidimensional a partir de una línea de pobreza urbana y otra rural, considerando que el valor de las canastas alimentarias y no alimentarias varía según cada uno de estos ámbitos. Asimismo, el programa Prospera (hoy sustituido por el programa de Becas Benito Juárez) se basaba en políticas diferenciales según estas fueran aplicadas en zonas urbanas o en zonas rurales. Esto tiene implicaciones en la definición de asignaciones presupuestarias y otras decisiones de política pública que están basadas precisamente en los niveles de pobreza así calculados<sup>25</sup>.

Como conclusión, en este trabajo se mostró que hay información y metodologías apropiadas para redefinir la interpretación oficial de lo rural y lo urbano en México. Tomando en cuenta las propuestas incluidas más arriba, y sobre todo, los desarrollos recientes en el marco del Seminario-Taller “Bases para la definición de los términos urbano y rural”, es posible pensar que está cerca el momento en el que México cambie la actual definición oficial de lo rural y lo urbano, adoptando una definición continua, la que podría tener características similares al IRR propuesto más arriba. Estos ejercicios constituyeron así el primer paso en un contexto de diálogo de políticas sobre la nueva ruralidad y los enfoques dinámicos de análisis para elaborar metodologías innovadoras que midan y caractericen los espacios rurales. De especial relevancia fue, y sigue siendo, colaborar en este trabajo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el Consejo Nacional de Población, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, la Secretaría del Bienestar, la Secretaría de Economía, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y el Banco de México, entre otras instituciones públicas. El objetivo que guio las tareas fue concluir con la redefinición de lo rural y lo urbano en México y aplicar mediciones alternativas a diferentes propósitos de políticas públicas de desarrollo.

---

<sup>25</sup> De la misma manera, las zonas rurales han sido elegibles para aplicar proyectos como el Programa Integral de Desarrollo Rural, el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales, el Programa Microrregiones y el Programa de Vivienda Rural o el Proyecto de Seguridad Alimentaria para Zonas Rurales (PESA), entre otros.

## Bibliografía

- Banco Mundial (2016), *Measuring Rural Access: Using New Technologies*, Washington, D.C.
- Berdegúe, J. A. e I. Soloaga (2018), "Small and medium cities and development of Mexican rural areas", *World Development*, vol. 107, Elsevier.
- Chomitz, K. M., P. Buys y T. S. Thomas (2005), "Quantifying the rural-urban gradient in Latin America and the Caribbean", *Banco Mundial Policy Research Working Paper*, N° 3634.
- Christaller, W. (1935), *Die Zentralen Orte in Süddeutschland*, Jena.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población) (2013), "Concepto y dimensiones de la marginación", *Índice absoluto de marginación 2000-2010*, cap. 1 [en línea] [http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/1755/1/images/IAM\\_00-04.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/1755/1/images/IAM_00-04.pdf) [fecha de consulta: 10 de febrero de 2020].
- \_\_\_\_ (2012), "Marginación de las localidades, 2010", *Índice de marginación por localidad 2010*, cap. 3 [en línea] [http://www.conapo.gob.mx/workmodels/CONAPO/indices\\_margina/2010/documentoprincipal/Capitulo03.pdf](http://www.conapo.gob.mx/workmodels/CONAPO/indices_margina/2010/documentoprincipal/Capitulo03.pdf) [fecha de consulta: 25 de agosto de 2020].
- CONEVAL (Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social) (2018), "Grado de accesibilidad a carretera pavimentada" [en línea] [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Accesibilidad\\_carretera/Documento\\_metodologico.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Accesibilidad_carretera/Documento_metodologico.pdf) [fecha de consulta: 31 de marzo de 2020].
- De Montis, A., S. Caschili y D. Trogu (2012), "Accessibility, rurality and remoteness: an investigation on the Island of Sardinia, Italy", *Planning Support Tools: Policy Analysis, Implementation and Evaluation*, Proceedings of the 7th International Conference on Informatics and Urban and Regional Planning INPUT.
- Depraz, S. (2009), "Vers une définition internationale du rural en Europe", *Héritages et trajectoires rurales en Europe*, A. Berger y otros (comps.), coll. "Logiques sociales" [en línea] <https://www.editions-harmattan.fr/index.asp?navig=catalogue&obj=livre&no=28973>.
- Dijkstra, L. y H. Poelman (2008), "Remote rural regions: How the proximity to a city influences the performances of rural regions", *Regional Focus*, N° 1, European Union Regional.
- Dirven, M. y otros (comps.) (2011), "Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina", *Documentos de Proyectos (LC/W. 397)*, Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2018), *México rural del siglo XXI* [en línea] <http://www.fao.org/3/i9548es/i9548ES.pdf> [fecha de consulta: 10 de febrero de 2020].
- Gallardo, R. y R. Scammahorn (2012), "Determinants of innovative versus non innovative entrepreneurs in three southern states", *The Review of Regional Studies*, vol. 41 (2, 3).
- Gómez, S. (2002), *La "nueva ruralidad": ¿Qué tan nueva?*, Valdivia, Chile, Ediciones LOM, Universidad Austral de Chile.
- González Arellano, S. y A. Larralde Corona (2013), "Conceptualización y medición de lo rural: una propuesta para clasificar el espacio rural en México", *La situación demográfica de México 2013*, México, D.F., Consejo Nacional de Población (CONAPO).
- \_\_\_\_ (2017), "Migraciones internas: un análisis espacio-temporal del período 1970-2015", *Economía UNAM*, vol. 14, N°40, ISSN 1665-952X.

- Heflin, C. y K. Miller (2012), "The geography of need: Identifying human service needs in rural America", *Journal of Family Social Work*, 359-374,15(5).
- Houillon V. y L. Thomsin (2001), "Définitions du rural et de l'urbain dans quelques pays européens", *Espace, populations, sociétés*, (1-2).
- INEE (Instituto Nacional para la Evaluación Educativa) (2005), *Panorama educativo de México 2005*, Ciudad de México.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2010), "Reglas para la integración y operación de los Comités Técnicos Especializados de los Subsistemas Nacionales de Información", [en línea] [https://www.snieg.mx/DocumentacionPortal/Normatividad/historica/3\\_Reglas\\_CTE\\_aprob\\_200710\\_con\\_fecha\\_modif.pdf](https://www.snieg.mx/DocumentacionPortal/Normatividad/historica/3_Reglas_CTE_aprob_200710_con_fecha_modif.pdf) [fecha de consulta: 21 de enero 2023].
- \_\_\_\_\_(2012), "Síntesis metodológica y conceptual de la infraestructura y características del entorno urbano del Censo de Población y Vivienda 2010", *Censo de Población y Vivienda (2010)*.
- \_\_\_\_\_(2011a), "Síntesis metodológica y conceptual de la infraestructura y características socioeconómicas de las localidades con menos de 5 mil habitantes del Censo de Población y Vivienda 2010", *Censo de Población y Vivienda (2010)*, México.
- \_\_\_\_\_(2011b), "Principales resultados por localidad", *Población y Vivienda (2010)* [en línea] [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2010/doc/fd\\_iter\\_2010.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2010/doc/fd_iter_2010.pdf) [fecha de consulta: 16 de julio de 2020].
- \_\_\_\_\_(2005), *Población rural y rural ampliada en México* [en línea] <ftp://soporte.uson.mx/PUBLICO/>.
- \_\_\_\_\_(2001), *Resultados del levantamiento censal en área rural. Censos Económicos 1999*, Aguascalientes.
- \_\_\_\_\_(1999), "Resultados del levantamiento censal en área rural", *Censos Económicos 1999*.
- Naciones Unidas (2017), "Principles and recommendations for population and housing censuses", Revision 3, *Statistical Papers*, N° 67/Rev.2, Sales N° E.15.XVII.10.
- \_\_\_\_\_(2008), "Principles and recommendations for population and housing censuses", *Statistical Papers*, Revision 2, N° 67/Rev.2, Sales N° E.07.XVII.8.
- \_\_\_\_\_(1998), "Principles and recommendations for population and housing censuses", *Statistical Papers, Series M*, Revision 1, N° 67/Rev.1, Sales N° E.98.XVII.8.
- \_\_\_\_\_(1969), *Principles and recommendations for the 1970 population censuses*, *Statistical Papers Series M*, N° 44, Department of Economic and Social Affairs, Statistical Office of the United Nations, Sales N° E.67. XVII.3.
- National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine 2016. *Rationalizing Rural Area Classifications for the Economic Research Service: A Workshop Summary*. Washington, DC: The National Academies Press. <https://doi.org/10.17226/21843>.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2011), *OECD Regional Typology*, París. OECD, Directorate for Public Governance and Territorial Development.
- \_\_\_\_\_(2008), *OECD Regions at a Glance 2007*, París, OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_(2007), *Estudios de política rural, México* [en línea] <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/39076610.pdf> [fecha de consulta: 10 de febrero de 2020].

- OECD, European Commission, FAO, UN-Habitat y World Bank (2021). Applying the degree of urbanisation a methodological manual to define cities, towns and rural areas for international comparisons 2021 EDITION. OECD Regional Development Studies, OECD Publishing, Paris/European Union, Brussels, <https://doi.org/10.1787/4bc1c502-en>.
- Partridge, M. D. y otros (2008), "Lost in space: Population growth in the American Hinterlands and small cities", *Journal of Economic Geography*, 8.
- Peña, D. (2002) Análisis de datos multivariantes. McGraw-Hill/Interamericana de España.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2010), *Human Development Report* [en línea] <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2010> [fecha de consulta: 10 de febrero de 2020].
- Pugh, C. (1996), "Urban bias, the political economy of development and urban policies for developing countries", *Urban Studies*, vol. 33(7).
- Ravallion, M., C. Shaohua y S. Prem (2007), "New evidence on the urbanization of global poverty", *Policy Research Working Paper*, N° 4199, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Rieutort, L. (2012), "Du rural aux nouvelles ruralités", *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [en línea] <https://journals.openedition.org/ries/2267> [fecha de consulta: 31 de marzo de 2020].
- Roberts, P., K. C. Shyam, y C. Rastogi (2006), "Rural access index: A key development indicator", *Transport Papers TP-10*, Washington, D.C., The Banco Mundial Group.
- Rodríguez, A. y M. Saborío (eds.) (2008), *Lo rural es diverso: evidencia para el caso de Costa Rica*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Schejtman, A. y J. A. Berdegué (2004), *Desarrollo territorial rural*, Santiago, Chile, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).
- SEDATU (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano) (2015), "Regionalización Funcional de México", Primera reunión extraordinaria del Comité Técnico Especializado en Información para el Desarrollo Regional y Urbano del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
- Secretaría de Gobernación/Serretaría General del Consejo Nacional de Población/Serretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2018), "Sistema Urbano Nacional, 2018" [en línea] [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/400771/SUN\\_2018.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/400771/SUN_2018.pdf) [fecha de consulta: 10 de febrero de 2020].
- Soloaga, I., T. Plassot y M. Reyes (2020), "Caracterización de los espacios rurales en México a partir de estadísticas nacionales", *Documentos de Proyectos*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Soloaga, I., M. Uribe y M. Vargas (2016), "Crecimiento y bienestar: importancia de la relación entre el tamaño de las ciudades y los vínculos urbanos-rurales", *Serie documentos de trabajo*, N° 220, Santiago de Chile, Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial, Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Unikel, L., G. Garza y C. Ruiz (1978), *El desarrollo urbano en México: diagnóstico e implicaciones futuras*, México, El Colegio de México.

- United Nations Department of Economic and Social Affairs-Population Division (2018), *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision, Methodology* [en línea] <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Methodology.pdf> [fecha de consulta: 10 de febrero de 2020].
- Waldorf, B. (2006), *A Continuous Multi-Dimensional Measure of Rurality: Moving Beyond Threshold Measures*, Annual Meeting of American Agricultural Economics Associations, Long Island, California.
- Waldorf, B. y A. Kim (2015), "Defining and measuring rurality in the us: from typologies to continuous indices", *Workshop on Rationalizing Rural Classifications*, Washington, D.C. [en línea] [http://sites.nationalacademies.org/cs/groups/dbasssite/documents/webpage/dbasse\\_168031.pdf](http://sites.nationalacademies.org/cs/groups/dbasssite/documents/webpage/dbasse_168031.pdf).



## Capítulo V

# **Medición y caracterización de los espacios rurales a partir de estadísticas nacionales: una aplicación al caso de Panamá**

*Isidro Soloaga  
Thibaut Plassot  
Yannick Gaudin  
Moisés Reyes  
Sara Hess*

## **Introducción**

En este capítulo se analizan los alcances y las limitaciones de la definición y las herramientas de medición y caracterización actuales de las áreas rurales en Panamá. En la investigación se expone evidencia sobre la necesidad de repensar la metodología actualmente utilizada para caracterizar lo rural, que tiende a privilegiar los enfoques estáticos y dicotómicos, además de practicar en ese concepto un descarte con respecto a lo urbano. Asimismo, se presentan estadísticas oficiales de Panamá y sus fuentes, y se formulan y emplean propuestas de metodologías alternas de medición de lo rural a partir de la información existente, considerando las transformaciones socioeconómicas y medioambientales que han experimentado los diversos territorios que integran el país.

En este capítulo se resume el trabajo realizado en Panamá en el contexto del proyecto de colaboración técnica “Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe”. Como se mencionó en

la introducción del presente libro, en el proyecto se planteaba como objetivos: a) evidenciar, gracias a los conceptos de la nueva ruralidad, las brechas territoriales y contribuir a las estrategias nacionales de desarrollo para el avance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y del bienestar en el medio rural; b) elaborar evidencia empírica sólida útil en la formulación de políticas de desarrollo rural integrales, y c) evaluar el impacto de una definición heterogénea y dinámica de lo rural para la medición de las brechas estructurales y la formulación de políticas públicas.

La estructura de este capítulo refleja las etapas seguidas en el proyecto. La primera fase consistió en estudiar la caracterización de la ruralidad en Panamá a partir de estadísticas oficiales y desarrollar, a partir de los aportes de la teoría de la nueva ruralidad, tres índices alternativos de ruralidad. La segunda fase comprendió la elaboración de mapas que presenten escenarios alternativos de ruralidad y la caracterización socioeconómica de Panamá a partir de los escenarios alternativos de ruralidad. Por último, la tercera fase se concentró en el análisis de los aportes de los escenarios alternativos de ruralidad en materia de política pública, con una aplicación concreta en dos ejercicios.

En todas las etapas del proyecto se interactuó con organismos públicos de Panamá, con el objetivo de buscar una retroalimentación a los ejercicios, así como la difusión de los resultados y su posible incidencia en la agenda pública. Los espacios brindados por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), entidad responsable en la República de Panamá de las estadísticas oficiales y el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) fueron centrales para la ejecución del proyecto. La interacción con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) también representó un gran aporte. El estudio se realizó a partir de la exploración de estadísticas oficiales del INEC, así como de documentos e informes sobre estudios previos en la región y en el país provenientes de instituciones como la Universidad de Panamá, la Universidad Tecnológica de Panamá y de otros autores.

Desde 1940, el Gobierno de Panamá divide los espacios que ocupa su población en urbano y rural. Al igual que en la mayoría de los países de la región, desde un inicio, esta división ha sido dicotómica, por lo que el concepto de espacio rural se caracteriza de manera excluyente y por descarte con respecto al espacio urbano.

El objetivo de esta iniciativa es que las nuevas metodologías sugeridas brinden a las autoridades y al sector privado herramientas innovadoras de comprensión de la realidad rural a partir de los aportes de la teoría de la nueva ruralidad y los nuevos enfoques de análisis, con miras a fomentar el desarrollo rural y disminuir las disparidades territoriales en el país. También se busca promover un mejor entendimiento de las realidades rurales para el diseño de políticas públicas de desarrollo territorial más eficaces.

Este documento se divide en siete secciones. En la primera sección se exponen, de forma resumida, las diferentes herramientas oficiales vigentes del Gobierno de Panamá para medir y caracterizar los espacios rurales. En la segunda sección se presentan las principales transformaciones de la ruralidad panameña, evidenciando la necesidad de adaptar las herramientas vigentes de medición de lo rural para tomar en cuenta estas nuevas dinámicas y complejidades territoriales en la forma de analizar dichas áreas. Con ese fin, se ofrece información estadística del país, obtenida de diferentes fuentes oficiales, por ejemplo: el último Censo de Población y Vivienda de 2010, el Censo Agropecuario de 2011 y las encuestas aplicadas a los hogares en 2019 sobre mercado laboral y propósitos múltiples.

En la tercera sección se analiza, bajo la mirada de los aportes de las nuevas teorías y enfoques de análisis de la ruralidad, los alcances y las limitaciones de las definiciones actuales de ruralidad y las herramientas vigentes para su análisis en Panamá. En la sección siguiente se presentan de manera sintética las estadísticas disponibles sobre ruralidad, mientras que en la quinta sección se formulan tres propuestas alternativas de medición de lo rural en Panamá. En la sexta sección se exponen elementos metodológicos para construir un nuevo índice de ruralidad en Panamá, mientras que en la séptima se resumen dos aplicaciones de las nuevas definiciones a la agenda pública panameña y, finalmente, se plantean las conclusiones.

## **I. Definiciones oficiales y marco normativo nacional sobre lo rural en Panamá**

El INEC ha mantenido una segmentación clásica y dicotómica entre espacios urbanos y rurales, por lo que ese criterio constituye la definición oficial del país que se utiliza en los programas de desarrollo ejecutados por el resto de las instituciones de gobierno. En el marco del Censo de Población y Vivienda de 2010, el INEC define los espacios rurales por descarte, es decir, como aquellos espacios que no cuentan con las características propias de los espacios urbanos. Los espacios urbanos son definidos como localidades de 1.500 o más habitantes y que disponen de servicio de luz eléctrica, acueducto público, sistema de alcantarillado y calles pavimentadas. Dichas localidades también deben ofrecer facilidades para la asistencia a colegios secundarios, establecimientos comerciales, centros sociales, recreativos y aceras. Las propiedades mencionadas pueden corresponder a toda la localidad o a una parte de ella. Sin embargo, las barriadas o urbanizaciones que reúnen la mayoría de dichas características, aunque cuenten con menos de 1.500 habitantes, son clasificadas como urbanas.

La división político-administrativa de Panamá se compone de tres niveles<sup>1</sup>. El primer nivel está constituido por 10 provincias y cuatro comarcas. El INEC identifica y define las comarcas indígenas como áreas donde existe una alta proporción de población indígena que goza de cierta autonomía política y administrativa<sup>2</sup>. El segundo nivel está constituido por 81 distritos y el tercero por 681 corregimientos<sup>3</sup>. Los corregimientos se conforman por un número variado de lugares poblados<sup>4</sup>. Las instituciones públicas utilizan esta información para desarrollar y poner en operación programas destinados a la población.

El Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) tiene a su cargo el promover y asegurar el mejoramiento económico, social y político de las poblaciones y comunidades rurales. Este ministerio es responsable de liderar y coordinar la asistencia a las comunidades rurales en situación de pobreza y pobreza extrema, brindando la oportunidad de mejorar la producción de alimentos en sus huertos familiares y comunitarios y, progresivamente, lograr la producción de excedentes que comercializarán en los mercados comunitarios para aumentar el ingreso familiar.

Si bien el MIDA trabaja para el desarrollo agropecuario con un enfoque sectorial, puede llegar a rebasar el enfoque sectorial tradicional para incluir en su trabajo actividades no agrícolas que se pueden desarrollar en las áreas rurales del país. Por ejemplo, uno de los programas de relevancia para transformar los espacios rurales es el de agroturismo, que se desarrolla como una actividad de valor agregado asociada al sector productivo agropecuario a través del fortalecimiento del desarrollo rural mediante la adecuación de granjas y fincas a nivel nacional, a fin de que estén en condiciones óptimas para ofertar un producto agroturístico de calidad.

---

<sup>1</sup> Panamá, Constitución Política de 1972, "Artículo 5. El territorio de la República de Panamá se distribuye en provincias y estas en distritos, divididos en corregimientos que constituyen la base política del Estado".

<sup>2</sup> En Panamá hay 10 provincias y cuatro comarcas indígenas. Las provincias funcionan como órgano administrativo y político con un gobernador del Estado panameño y con un concejo provincial, integrado por todos los representantes de los corregimientos de la provincia. Las comarcas indígenas son Guna Yala, Emberá-Wounaan, Naso Tjër Di y Ngöbe Buglé donde, por ejemplo, existe la posibilidad de explotar colectivamente la tierra y contar con cierta autonomía política y administrativa. El análisis que se presenta a continuación fue realizado con los datos del censo de 2010.

<sup>3</sup> Existen dos comarcas indígenas a nivel de corregimiento: Guna de Madugandí y Guna de Wargandí.

<sup>4</sup> El lugar poblado es una localidad que está separada físicamente de otra y responde a un nombre localmente reconocido y está habitada por una o más personas. Panamá establece tres subdivisiones de lugar poblado: lugar poblado urbano, lugar poblado rural y lugar poblado indígena. No constituye una unidad político-administrativa, pero ofrece información censal básica para determinar sus características urbanas o rurales. Así, un lugar poblado indígena corresponde a una localidad que puede estar dentro o fuera del área comarcal y sus habitantes pertenecen a la etnia indígena, por tanto, responden a sus propias leyes.

La misión del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) consiste en ejecutar la política social del Estado, atendiendo las necesidades básicas de los grupos más vulnerables en situación de pobreza y pobreza extrema. Entre sus programas se halla la Red de Oportunidades, cuyo propósito es apoyar a las familias en situación de pobreza y pobreza extrema para insertarse en actividades productivas. Si bien no existe una dimensión propiamente territorial, la infraestructura es un componente importante de la iniciativa para facilitar el acceso de las poblaciones marginadas a bienes y servicios públicos<sup>5</sup>.

El MIDA y el MIDES han comenzado a darle un enfoque de carácter funcional y multidimensional a la cobertura de los programas que ejecutan, lo que representa un avance para los nuevos criterios de medir la ruralidad. Sin embargo, la forma de separar la estadística en urbano y rural se basa en la definición oficial del país, que con los cambios ocurridos en las comunidades rurales ha quedado desfasada.

El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) cuenta desde 2009 con un Viceministerio de Ordenamiento Territorial. Esta entidad pública está a cargo de mejorar la calidad de las viviendas en todo el territorio panameño, así como de elaborar y coordinar los planes de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano en el país. El MIVIOT elabora mapas de zonificación del país que acompañan a los proyectos de desarrollo urbano y planificación territorial. En este sentido, es un ente central en la comprensión rural-urbana y en el mapeo del país para su planificación y ordenamiento territorial.

En 2019 el Gobierno de Panamá comenzó la llamada Política Nacional de Ordenamiento Territorial. El MIVIOT, el Ministerio de la Presidencia, el MEF, el MIDA, el Ministerio de Ambiente y la Secretaría Nacional de Descentralización están a cargo de la ejecución de esta iniciativa, en colaboración con el sector privado y la sociedad civil. El objetivo es detonar una dinámica interinstitucional y crear sinergias entre el sector público y privado a favor del ordenamiento territorial en Panamá para el desarrollo competitivo y productivo del país y la reducción de las disparidades territoriales, de acuerdo con los principios planteados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París sobre el clima (CEPAL, 2020; Naciones Unidas, 2016).

De esta manera, se plantean las bases de una comprensión más integral y territorial funcional de la ruralidad panameña, en particular en el marco de las dinámicas e interacciones entre áreas establecidas como

---

<sup>5</sup> Las entidades gubernamentales focalizan sus recursos en los corregimientos de pobreza extrema, priorizando la inversión en infraestructura territorial que se requiera para atender las necesidades de agua, saneamiento, electrificación rural, caminos y vías de acceso en las áreas indígenas y rurales. Si bien el dispositivo no está propiamente dirigido a áreas rurales, los grupos de población más pobres y vulnerables se encuentran en áreas rurales o marginadas.

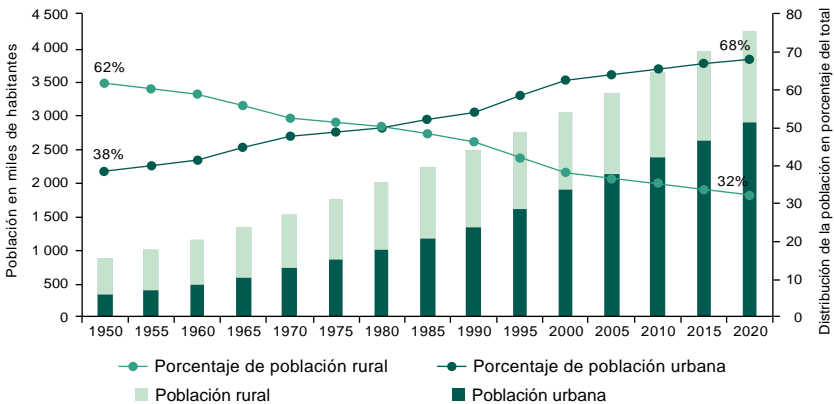
urbanas y rurales. No obstante, falta que estas instituciones identifiquen la importancia de presentar estadísticas que permitan caracterizar lo rural y medirlo más finamente con las transformaciones que se dan en estos espacios, apoyándose en los conceptos contenidos en la teoría de la nueva ruralidad, que son una herramienta de carácter innovador y congruente con la realidad de los espacios rurales panameños.

La institucionalidad pública panameña dedicada al desarrollo rural integra algunos aspectos del enfoque funcional en la medida en que reconoce que en estos espacios convergen actividades no exclusivas del sector agrícola o ganadero.

## II. Contexto general y sintético de lo rural en Panamá

La ruralidad panameña ha experimentado importantes transformaciones socioeconómicas en décadas recientes. Como se observa en el gráfico V.1, la población panameña era de 860.000 habitantes en 1950, con una proporción de población rural del 62%. En un período de 70 años, la población panameña creció casi cinco veces y llegó a 4,24 millones de habitantes en 2020. En términos absolutos, las poblaciones rural y urbana crecieron. Sin embargo, con base en estadísticas oficiales, la proporción de población rural bajó gradualmente hasta representar un 32% en 2020<sup>6</sup>.

**Gráfico V.1**  
**Panamá: distribución de la población rural-urbana, 1950-2020**  
*(En miles de habitantes y porcentajes)*



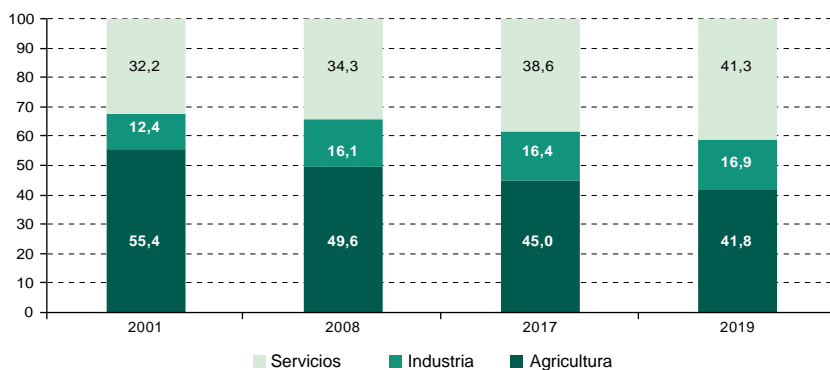
**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT.

<sup>6</sup> Datos de CEPALSTAT.

Varios factores explican la reducción de la población rural: las migraciones internas hacia las ciudades por necesidad económica y atracción por los modos de vida urbanos, así como la mecanización y modernización de los procesos de producción agrícola que se traducen en una concentración de la propiedad de la tierra en grandes fincas, entre otros.

La transformación rural planteada en la teoría de la nueva ruralidad se observa en Panamá como una diversificación productiva, una disminución relativa del peso de la población que trabaja en el sector agrícola y una creciente proporción de población rural inserta en el sector secundario y servicios. En el gráfico V.2 se muestra una reducción continua de la población rural ocupada en el sector agrícola, que en 2019 representaba el 41,8% de la población rural activa.

**Gráfico V.2**  
**Panamá: población ocupada rural según actividad económica,**  
**2001, 2008, 2017 y 2019**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT.

Se constata también una creciente participación de las mujeres entre la población activa en los espacios rurales. El empleo informal en áreas rurales era tradicionalmente importante debido al aislamiento geográfico y a la baja cobertura de la administración y los servicios públicos. Ciertas actividades femeninas informales, como el apoyo a las tareas agrícolas en un modelo de policultivos familiar y los trabajos domésticos, solían traducirse en una mayor tasa de informalidad femenina. Esta tendencia tiende a reducirse con la diversificación productiva rural y con una mayor cobertura de los sistemas de seguridad social, lo que evidencia una mayor participación de las mujeres en las labores rurales formales.

El porcentaje de mujeres que se dedica a la agricultura aumentó. En 2015 era 5,6 puntos porcentuales mayor al registrado en 1991, mientras que el porcentaje de hombres que trabaja en el sector descendió 18 puntos

porcentuales (véase el cuadro V.1). Este fenómeno obedece quizás a la formalización de una actividad que existía antes de manera informal. En el contexto panameño, los hombres suelen tener más oportunidades de empleo en el sector primario en zonas rurales, por lo que su peso en el sector sigue siendo mayor que el de las mujeres (Camacho y otros, 2015).

**Cuadro V.1**  
**Panamá: distribución de la población ocupada en actividades agropecuarias por género, 1991, 2015 y 2018**  
*(En porcentajes)*

Año	Hombres	Mujeres
2018	20	9,0
2015	20	8,9
1991	38	3,3

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Informe de políticas agropecuarias en Panamá, 2019* [en línea] <https://publications.iadb.org/es/analisis-de-politicas-agropecuarias-en-panama>.

Las áreas rurales en Panamá acusan importantes signos de rezago. Uno de ellos es el menor salario medio mensual en zonas rurales, en comparación con lo reportado en las zonas urbanas. Las comarcas indígenas presentan el salario mensual más bajo, inferior al promedio de las zonas rurales y urbanas. En el cuadro V.2 se muestran también diferencias por sexo, en el que se registra un mayor salario de los hombres en las zonas urbanas, pero menor en las zonas rurales. La diferencia salarial a favor de las mujeres es especialmente acentuada en las comarcas, lo que puede estar asociado con el papel tradicional de administradoras de recursos en un contexto de responsabilidad y actividad económica colectiva.

**Cuadro V.2**  
**Panamá: salario medio mensual por sexo y área geográfica (2019)**  
*(En balboas mensuales)*

Población empleada	Salario	
	Promedio del salario mensual	Mujeres
Total	709,8	715,6
Urbana	745,8	737,1
Rural	513,8	575,8
Comarca Kuna Yala	349,5	134,2
Comarca Emberá	234,4	526,3
Comarca Nágbe Buglé	322,8	377,2

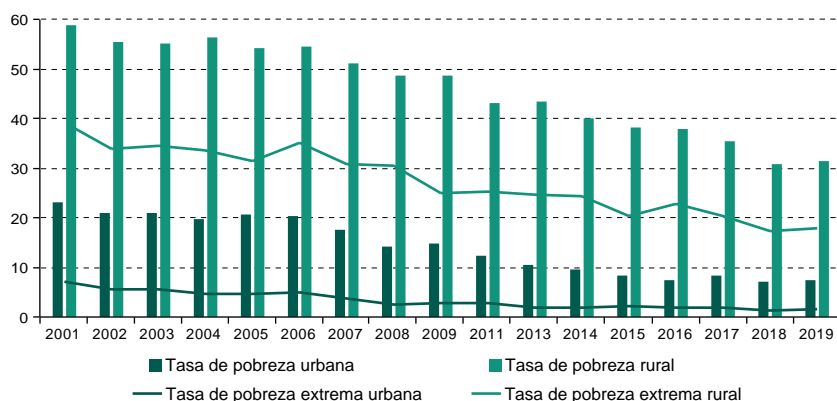
**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

La tasa de pobreza y pobreza extrema en Panamá es mucho más alta en áreas rurales que en áreas urbanas. Como se ilustra en el gráfico V.3, las tasas de pobreza y pobreza extrema tienen una trayectoria



a la baja, tanto en áreas urbanas como rurales. Aunque se observa una disminución progresiva de las tasas de pobreza y pobreza extrema, tanto rural como urbana, las disparidades entre áreas urbanas y rurales todavía son significativas. En 2001, las diferencias entre tasas de pobreza y pobreza extrema entre áreas urbanas y rurales eran de 35,7 y 32,0 puntos porcentuales, respectivamente. En 2018, estas disparidades eran de 23,7 y 16 puntos porcentuales, respectivamente. Entonces, si bien disminuyeron, las brechas territoriales en términos de pobreza continúan siendo relevantes.

**Gráfico V.3**  
**Panamá: población en situación de pobreza y pobreza extrema según área geográfica, 2001-2019**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos de CEPALSTAT.

En el cuadro V.3 se presentan datos que reflejan las disparidades en cuanto a la calidad y el acceso a la infraestructura y servicios públicos entre zonas urbanas y rurales. En el acceso a agua la diferencia urbano-rural es de 10 puntos porcentuales y se torna mucho más pronunciada en el caso de las instalaciones sanitarias.

**Cuadro V.3**  
**Panamá: disparidades de infraestructura entre áreas geográficas**  
(En porcentajes de los hogares)

Indicador	Total promedio	Urbano	Rural
Acceso a fuentes mejoradas de agua	94	97	87
Instalación sanitaria mejorada	73	80	53

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, (FAO), *Análisis y diagnóstico de políticas agroambientales en Panamá, 2015* [en línea] <https://www.fao.org/documents/card/es/c/984ac23d-cfb2-46a3-b122-25bc4061d574/>.

Al igual que en otros países de la región, en Panamá los movimientos migratorios suelen hacerse hacia la capital del país y a otros centros urbanos, en busca de acceder a un empleo que permita a la población rural

mejorar sus ingresos, tener acceso a la seguridad social, conseguir un mayor nivel educativo para los jóvenes, obtener servicios de salud y una mejor calidad de vida.

Con el traslado diario por motivos laborales de habitantes hacia los centros urbanos y a los que se encuentran cercanos a estos, se han creado automáticamente las llamadas ciudades dormitorio, debido a los largos tiempos de traslado entre trabajo y vivienda, algunas veces por el exceso de autos en la calle y otras por debilidades en la infraestructura pública de tránsito.

A lo largo del año calendario, por períodos de cosecha, una parte de la población indígena y campesina realiza generalmente dos movimientos migratorios que incluyen a todo el núcleo familiar. Se abandona temporalmente la vivienda de residencia permanente para ubicarse en las viviendas de trabajadores, mientras dure la cosecha de las fincas en las que sus servicios han sido requeridos. Esto ocurre entre las comunidades indígenas de la comarca Nāgbe Buglé y los campesinos que habitan en las provincias de Bocas del Toro, Chiriquí y Veraguas. Conocer estas dinámicas territoriales y tomarlas en cuenta en la implementación de políticas públicas y la participación política y social de las poblaciones rurales y de las comarcas indígenas es indispensable para avanzar hacia procesos de desarrollo incluyente y bienestar equitativo.

Asimismo, hay razones ambientales cuando se analiza lo rural en Panamá. Como se indica en el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), han representado serios desafíos los cambios en el uso del suelo como la deforestación, la desertificación y la contaminación de la tierra y del agua. Por ejemplo, de acuerdo con sus estimaciones, solamente el 25% del territorio panameño es adecuado para el uso agropecuario, pero en realidad más del 40% de la tierra está dedicada a actividades agropecuarias, lo que ha desembocado en que el 28% del territorio continental esté experimentando un proceso de desertificación, en especial en el arco seco y la Comarca (MIVIOT, 2019). En el cuadro V.4 se resumen las principales transformaciones recientes de la ruralidad panameña.

**Cuadro V.4**

**Panamá: principales transformaciones recientes de la ruralidad panameña**

Demográficas y migratorias	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Crecimiento absoluto de la población rural, pero disminución en términos relativos</li> <li>· Mayor población masculina en áreas rurales</li> <li>· Migraciones temporales y permanentes hacia las ciudades</li> </ul>
Económicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Diversificación productiva y de la PEA rural</li> <li>· Disminución del peso relativo del PIB del sector primario</li> <li>· Mayor integración de las áreas rurales en redes de comercio internacional</li> </ul>
Sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Creciente participación de las mujeres en la PEA rural formal</li> <li>· Ingreso formal de las mujeres rurales en aumento</li> <li>· Niveles altos de pobreza y pobreza extrema rural</li> </ul>
Ambientales	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Deforestación</li> <li>· Desertificación</li> <li>· Contaminación de la tierra y del agua</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia.

### III. Análisis de alcances y limitaciones de las definiciones oficiales de ruralidad en Panamá

El Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) ha expresado sus inquietudes acerca de la definición actual de la ruralidad en Panamá, argumentando que las cifras oficiales subestiman el número de panameños que viven en el ámbito rural (MIDA, 2014). Aunque la definición actual incluye una variedad de factores dinámicos, como las características socioeconómicas en términos del acceso a servicios públicos y actividad comercial, se basa en el tamaño de la población como el primer y principal filtro. Si una población tiene más de 1.500 habitantes, es reconocida como urbana, aunque registre carencias importantes en acceso a servicios.

Los desafíos ambientales y los cambios sociodemográficos son dos factores que marcan el cambio en la ruralidad panameña y que no están reflejados adecuadamente en el tamaño de la población y la falta o presencia de servicios públicos y negocios privados (las características principales de la definición oficial de lo rural actual). La definición vigente de la ruralidad no toma en cuenta el uso del suelo y por ende impide entender cómo la evolución en esta variable podría estar impactando a algunas de las poblaciones más vulnerables del país.

En su Boletín N° 11, el INEC (2007) describe el territorio nacional como “dos tipos de áreas muy diferentes entre sí, en las que se asientan dos tipos de poblaciones con características sociodemográficas totalmente distintas; el área urbana y el área rural” (pág. IV). Estas definiciones corresponden a un enfoque dicotómico tradicional. Las teorías de la nueva ruralidad, junto con las características propias de Panamá, demuestran que las diferencias entre lo rural y lo urbano son dinámicas y siempre están evolucionando, lo que apunta hacia la necesidad de tomar nuevas medidas para entender mejor los aportes y los desafíos de las zonas rurales del país. En el cuadro V.5 se resumen las fortalezas y limitaciones de la definición oficial de lo rural.

**Cuadro V.5**  
**Panamá: fortalezas y límites de la definición oficial de lo rural**

Fortalezas	Límites
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Incluye una variedad de factores como la disponibilidad de servicios públicos, actividad comercial e infraestructura.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Es dicotómica, por lo que no mide ni caracteriza espacios intermedios.</li> <li>· Define lo rural por descarte y no por sus propias características.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Permite comparabilidad en el tiempo desde los años cuarenta.</li> <li>· Existen algunos datos de medición y caracterización de los flujos territoriales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· El énfasis sobre la población puede resultar en una subestimación de la población que vive en condiciones de ruralidad.</li> <li>· No refleja suficientemente la realidad cambiante de lo rural, especialmente los desafíos ambientales y las dinámicas sociodemográficas.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia.

## **IV. Inventario de indicadores en las estadísticas panameñas para medir y caracterizar la ruralidad**

El INEC es la fuente principal de datos para medir la ruralidad, con una amplia oferta de variables demográficas, sociales y económicas. Los datos demográficos y socioeconómicos están disponibles en el Censo de Población y Vivienda, la Encuesta de Mercado Laboral y la Encuesta de Propósitos Múltiples. Respecto de información sobre el sector primario, el INEC dispone del Censo Agropecuario y del Censo de Población y Vivienda. Esos datos están desagregados a nivel de provincia, distrito y corregimiento. El Ministerio de Ambiente (2017) también cuenta con productos geográficos de cobertura y uso de la tierra, elaborados en el marco del Programa de colaboración de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones de la Deforestación y la Degradación de bosques en los países en desarrollo (ONUREDD) y con el apoyo financiero de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Este producto proporciona información sobre el uso de la tierra y la cobertura boscosa para el año 2012.

También existe el sistema de generación de datos en línea para el usuario, que se desarrolló utilizando REDATAM (Recuperación de Datos para Áreas pequeñas por Microcomputador). Con este sistema, de manera rápida y sencilla se pueden construir frecuencias, cruces de variables y otros cuadros informativos para complementar lo que no ha sido publicado en los tres últimos censos de población realizados (1990, 2000 y 2010)<sup>7</sup>. Por su parte, la encuesta de mercado laboral aplicada a los hogares ha mejorado gradualmente su cobertura. A partir de 2012 incluye la población que habita en las comarcas, que representan el 6% del total de Panamá. Esta encuesta incluye información sobre más de 15.300 viviendas, de las que el 42% está ubicada en el área rural, pero no se dispone de información publicada de todas las variables investigadas para todas las provincias. En los cuadros V.6, V.7 y V.8 se muestran indicadores que sirven para medir la ruralidad en Panamá de acuerdo con las dimensiones económica, social y ambiental.

---

<sup>7</sup> A causa de la crisis sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19, el censo de 2020 fue postergado. En marzo de 2021, el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) actualizó los mapas que utilizará para llevar a cabo el nuevo censo a partir del primer trimestre de 2023.

**Cuadro V.6**  
**Panamá: variables disponibles para medir la ruralidad, dimensión económica**

Variable	Categoría y dimensiones	Nivel administrativo	Fuente	
Empleo	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Población económicamente activa (PEA)</li> <li>· Población ocupada</li> <li>· Población desocupada</li> <li>· Población no económicamente activa (PNEA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Género</li> <li>· Grupo de edad</li> <li>· Tipo de empleo (formal e informal)</li> <li>· Nivel de escolaridad</li> <li>· Promedio de años aprobados de la población ocupada no agrícola</li> <li>· Estado civil</li> <li>· Seguridad social</li> <li>· Categoría en la actividad económica</li> <li>· Categoría en la ocupación</li> <li>· Ingreso mensual del hogar</li> <li>· Mediana de salario mensual de la población ocupada empleada</li> <li>· Horas trabajadas</li> </ul>	Provincia, distrito, corregimiento, segmento censal	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)</li> <li>· Censo de Población y Vivienda 2010</li> <li>· Encuesta de Mercado Laboral 2019</li> <li>· Encuesta de Propósitos Múltiples 2019</li> </ul>
	Productor	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Sexo</li> <li>· Grupo de edad</li> <li>· Tamaño de la explotación</li> </ul>	Provincia, distrito, corregimiento, segmento censal	· INEC-Censo Agropecuario 2011

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

**Cuadro V.7**  
**Panamá: variables disponibles para medir ruralidad, dimensión social**

Variable	Categorías y dimensiones		Nivel administrativo	Fuente
Población	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Indígena dentro de la Comarca</li> <li>· Indígena fuera de la Comarca</li> <li>· No indígena</li> <li>· Afrodescendiente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Grupo al que pertenece</li> <li>· Género</li> <li>· Grupo de edad</li> <li>· Nivel de escolaridad</li> <li>· Estado civil</li> <li>· Seguridad social</li> </ul>	Provincia, distrito o corregimiento, segmento censal	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)</li> <li>· Censo de Población y Vivienda 2010</li> <li>· Encuesta de Mercado Laboral 2019</li> <li>· Encuesta de Propósitos Múltiples 2019</li> </ul>
Viviendas particulares ocupadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Vivienda y hogares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Uso y clase de servicio sanitario</li> <li>· Equipo doméstico</li> <li>· Material de construcción de la vivienda (techo, paredes, piso)</li> <li>· Tipo de vivienda</li> <li>· Tipo de alumbrado</li> <li>· Número de cuartos</li> <li>· Tenencia</li> <li>· Relación de parentesco</li> <li>· Tipo de hogar</li> <li>· Tamaño del hogar (número de personas)</li> <li>· Número de hijos en el hogar</li> </ul>	Provincia, distrito, corregimiento, segmento censal	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)</li> <li>· Censo de Población y Vivienda 2010</li> <li>· Encuesta de Propósitos Múltiples 2019</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

**Cuadro V.8**  
**Panamá: variables disponibles para medir ruralidad, dimensión ambiental**

Variable	Categoría y dimensiones		Nivel administrativo	Fuente
Ocupación de tierras	Tipo de ocupación	Extensión de bosques, extensión de praderas, producción	Provincia, distrito, corregimiento, segmento censal	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Ministerio de Desarrollo Agropecuario</li> <li>· Ministerio de Ambiente</li> </ul>
Vivienda	Eliminación de la basura	Río, quebrada, mar o lago, terreno baldío, entierro, incineración o quema	Provincia, distrito, segmento censal	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)</li> <li>· Censo de Población y Vivienda 2010</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

## V. Propuestas metodológicas alternativas para medir la ruralidad en Panamá

Con la evaluación de los indicadores oficiales disponibles sobre aspectos demográficos, económicos, laborales y ambientales en la estadística panameña, se exponen tres propuestas metodológicas alternativas para medir lo rural en Panamá. Estas propuestas incorporan los cambios dinámicos mencionados que ocurren en los territorios rurales y su población, en donde lo rural ya no es solo lo agrícola y hay una evolución constante en términos de las características de los habitantes y la tierra misma.

Los índices propuestos tienen como base el enfoque funcional. Este enfoque mide la población rural utilizando sobre todo dimensiones demográficas, laborales, económicas y ambientales. Las variables incluidas en los índices propuestos no son exhaustivas. En ejercicios futuros se podría agregar la disponibilidad de servicios públicos e infraestructura, por ejemplo, como muestras de variables incorporadas en las definiciones oficiales actuales del país.

Se listan a continuación las variables que permiten la construcción de tres índices de ruralidad aplicados al caso de Panamá. Se calculan para corregimiento, provincia y distrito (véase el cuadro V.9). Más adelante se aborda con detalle la construcción de cada uno de ellos.

**Cuadro V.9**

**Panamá: índices propuestos para la medición alternativa de la ruralidad en el país**

	Indicador		
	Índice ambiental de ruralidad (IAR)	Índice relativo de ruralidad (IRR)	Índice demográfico de ruralidad (IDR)
Variables	Densidad de población	Población total	Densidad de población
	Bosques por corregimiento (En porcentajes)	Densidad de población	Suelo dedicado a la agricultura por corregimiento (En porcentajes)
	Agricultura por corregimiento (En porcentajes)	Suelo urbano por corregimiento (En porcentajes)	Población nacida en otro distrito (En porcentajes)
		Distancia a localidades mayores a 10.000 habitantes	

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de A. Pittí, Y. Gaudin y S. Hess, "Caracterización de los espacios rurales en Panamá a partir de estadísticas nacionales: enfoque social, económico y demográfico", Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/40; LC/MEX/TS.2021/6), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021 [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46797-caracterizacion-espacios-rurales-panama-partir-estadisticas-nacionales-enfoque>.

Las principales fuentes de información utilizadas en la construcción de los índices son los datos del Censo de Población de 2010 del Instituto

Nacional de Estadística y Censo de Panamá (INEC), y los datos sobre uso del suelo en 2012 proporcionados por el Ministerio del Medio Ambiente (MIAMBIENTE) de Panamá<sup>8</sup>.

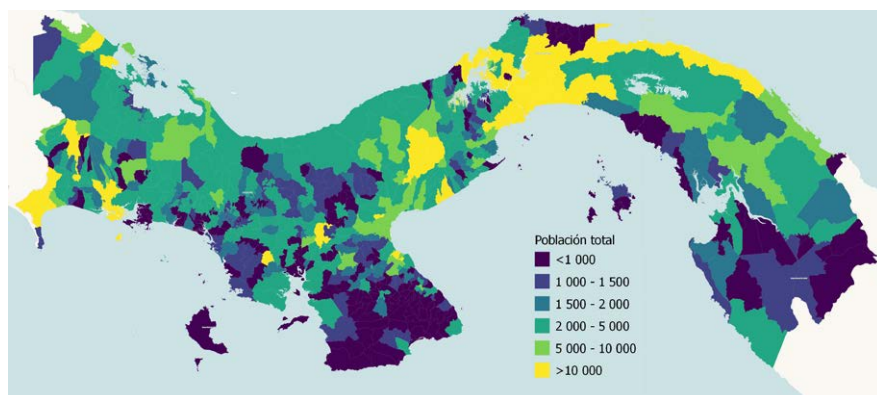
La información disponible clasifica a los lugares urbanos principalmente como aquellos en los que existe una población de al menos 1.500 habitantes y que cumplen con algunos requisitos de traza urbana y de acceso a servicios<sup>9</sup>. En el trabajo que aquí se presenta se utiliza también información sobre uso del suelo del monitoreo físico del Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales (STRI, por sus siglas en inglés) y de la red de carreteras del Instituto Geográfico Nacional “Tommy Guardia” (IGNTG), en tanto que el cálculo de distancias a centros urbanos se realizó vía GoogleMaps.

## A. Fuentes de información y métodos

### 1. Población total

Sobre la base del Censo de población de 2010 que proporciona la población residente en cada lugar poblado<sup>10</sup>, se agrega la información para corregimiento, distrito y provincia (véase el mapa V.1).

Mapa V.1  
Panamá: población total en los corregimientos, 2010



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), del Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales y del Instituto Geográfico Nacional “Tommy Guardia” (IGNTG).

<sup>8</sup> La cobertura forestal y uso del suelo disponible a través de MIAMBIENTE se inscribe dentro del marco del programa ONUREDD, con un apoyo técnico y financiero de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Más información [en línea] <https://stridata-si.opendata.arcgis.com/maps/9331485ecbc9400a9059ce15a88136ce/about>.

<sup>9</sup> Como se indicó más arriba, en algunos casos se consideraron como lugar poblado urbano aquellos lugares habitados, barriadas o urbanizaciones que reunían la mayoría de las características antes mencionadas, aún cuando no contaban con el número de habitantes (INEC, 2011).

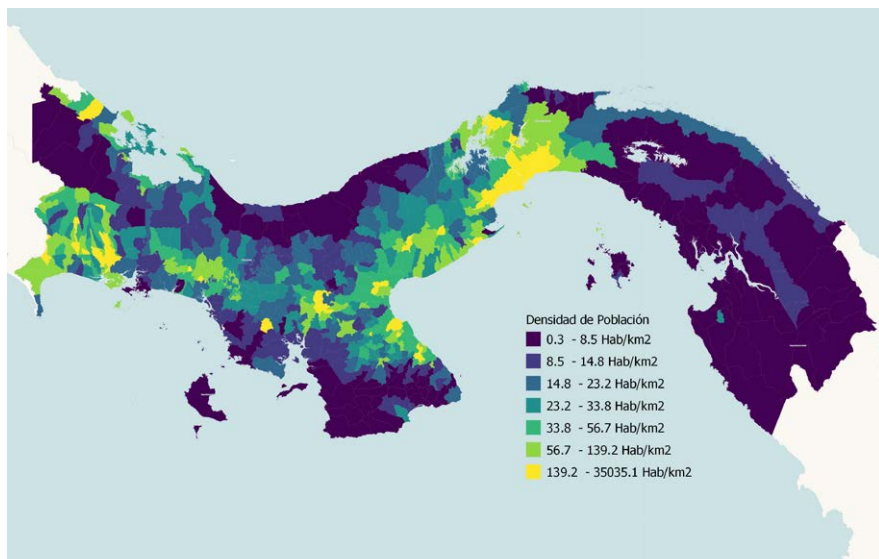
<sup>10</sup> Dichos lugares poblados son definidos como toda aquella localidad urbana o rural, separada físicamente de otra y que está habitada por una o más personas (INEC: [en línea] [https://www.inec.gov.pa/Aplicaciones/POBLACION\\_VIVIENDA/notas/def\\_vol2.htm](https://www.inec.gov.pa/Aplicaciones/POBLACION_VIVIENDA/notas/def_vol2.htm)).



## 2. Densidad de población

Se calcula el área en km<sup>2</sup> de cada corregimiento, distrito y provincia sobre la base de insumos geospaciales proporcionados por el INEC. La densidad poblacional se obtiene al dividir la población total de cada corregimiento sobre el área en km<sup>2</sup> de dicho corregimiento (véase el mapa V.2).

Mapa V.2  
Panamá: densidad de población, 2010



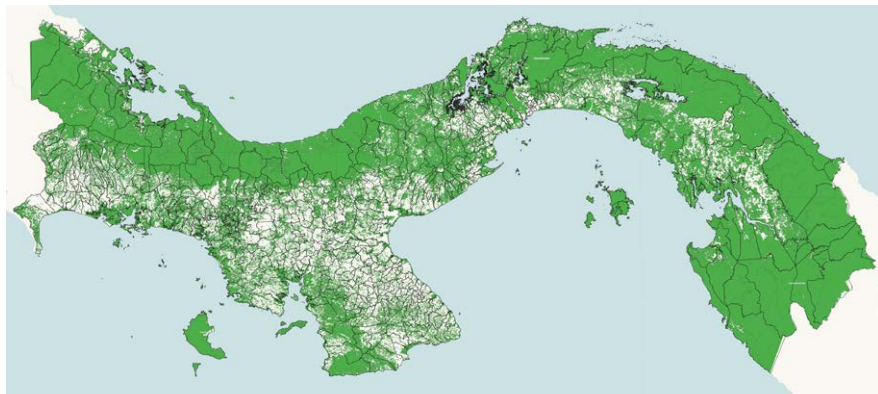
**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), del Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales y del Instituto Geográfico Nacional "Tommy Guardia" (IGNTG).

## 3. Uso del suelo

A partir del mapa de cobertura y uso de suelo de 2012, se identifica el uso del suelo que pertenece a tres categorías: bosque, área poblada e infraestructura, y agricultura<sup>11</sup>. Se obtiene el área en kilómetros cuadrados en cada categoría y se divide por la superficie del corregimiento, distrito y provincia para obtener el porcentaje de cada uso de suelo (véanse los mapas V.3, V.4, y V.5).

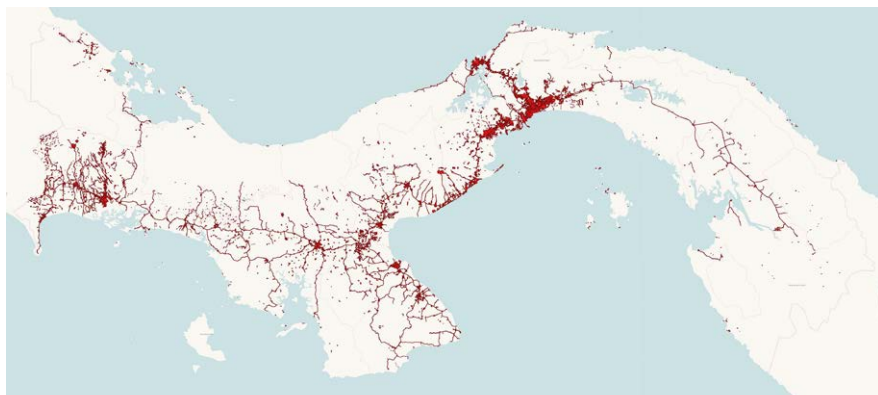
<sup>11</sup> Para la dimensión de Agricultura se tomaron en cuenta las categorías siguientes: arroz, café, caña de azúcar, cítrico, estanque para acuicultura, horticultura mixta, maíz, otro cultivo anual, otro cultivo permanente, palma aceitera, piña, plátano/banano.

**Mapa V.3**  
**Panamá: cobertura de bosques por corregimiento, 2010**



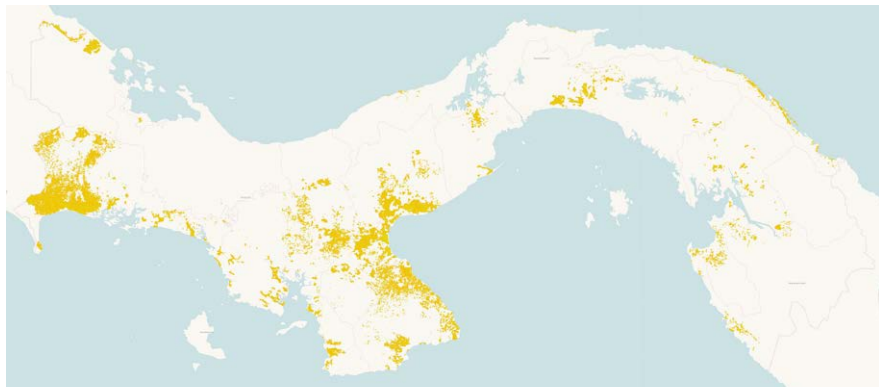
**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), del Instituto Smithsoniano de Investigaciones Tropicales y del Instituto Geográfico Nacional "Tommy Guardia" (IGNTG).

**Mapa V.4**  
**Panamá: uso de suelo urbano por corregimiento, 2010**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), del Instituto Smithsoniano de Investigaciones Tropicales y del Instituto Geográfico Nacional "Tommy Guardia" (IGNTG).

Mapa V.5  
Panamá: suelo dedicado a la agricultura, 2010



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), del Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales y del Instituto Geográfico Nacional “Tommy Guardia” (IGNTG).

#### 4. Distancia a localidades mayores con 10,000 habitantes o más

En la construcción de este indicador, una primera etapa consiste en identificar una red de carreteras que posibilite calcular la distancia por ruta y carretera. Se utiliza la red de carreteras de Panamá en su versión de 2011, creada por el Instituto Geográfico Nacional “Tommy Guardia” (IGNTG) (véase el mapa V.6). Sobre la base de las categorías de la red de carreteras, se consideran únicamente aquellas que tienen material de asfalto, hormigón y ladrillo, esto es, que fueran transitables todo el año. Con respecto al caso de los distritos de Balboa y Bocas del Toro, y el corregimiento de Gobernadora, se construyeron las rutas de ferri con base en los datos disponibles en Google, al no contar con información oficial. Estas rutas se integraron a la red de caminos de Panamá, y así se logró el primer insumo. A partir de los insumos geospaciales que definen los lugares poblados, se obtuvo el centroide de las localidades que tuvieran 10.000 o más habitantes.

A partir de los insumos anteriores, y mediante el complemento de QNEAT3<sup>12</sup>, integrado en QGIS (*software* libre de Sistemas de Información Geográfica), se obtuvo una matriz de distancia a través de la red de caminos, partiendo de los lugares poblados hacia las localidades de 10.000 habitantes o más. Con el propósito de obtener un indicador para corregimiento, se pondera la distancia de cada lugar poblado a la localidad de 10.000 habitantes o más con base en el peso relativo poblacional del lugar poblado dentro del corregimiento (véase el mapa V.7).

<sup>12</sup> QNEAT3 es un accesorio de QGIS que permite analizar redes (*network analysis*, en inglés), procesando información para encontrar, por ejemplo, los caminos más cortos y las isócronas desde cada punto.

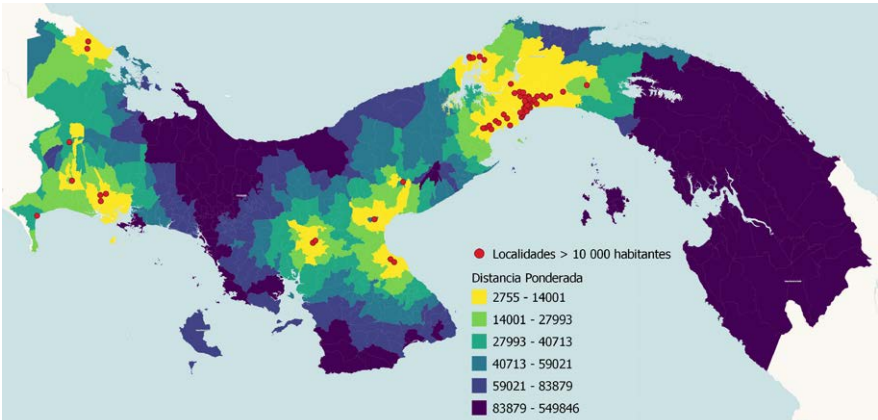
**Mapa V.6**  
**Panamá: red de caminos y lugares poblados de 10.000 habitantes o más**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), del Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales y del Instituto Geográfico Nacional “Tommy Guardia” (IGNTG).

Se escoge aquí una cota determinada de población, en este caso, 10.000 habitantes, con objeto de indicar la distancia a una localidad con un número mínimo de servicios (escuela primaria y secundaria, tamaño de mercado para productos e insumos, atención médica mínima, entre otros). Esta cota es susceptible de modificar con base en información adicional sobre la calidad y cantidad de servicios que efectivamente estén disponibles o con base en requerimientos específicos, que pueden estar ligados a un tamaño mínimo de mercado para productos o para insumos de producción, entre otros.

**Mapa V.7**  
**Panamá: distancia ponderada a nivel de corregimientos**

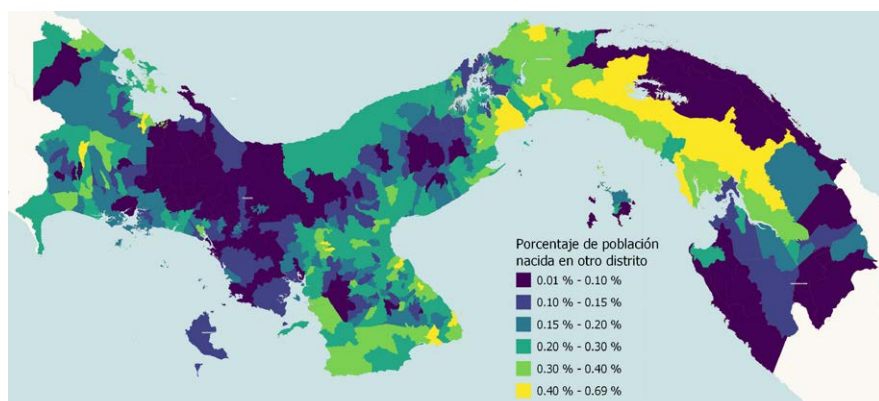


**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), del Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales y del Instituto Geográfico Nacional “Tommy Guardia” (IGNTG).

## 5. Porcentaje de población nacida en otro distrito

Esta variable se utiliza con el objetivo de reflejar la movilidad laboral de las personas y el grado probable de atracción a la migración que tendría un área determinada. Con base en los datos del Censo de 2010 para lugar poblado, se calculó el número de personas nacidas en otro distrito. A partir de dicho resultado, se obtuvo el porcentaje de acuerdo con la población total por corregimiento, distrito y provincia (véase el mapa V.8).

Mapa V.8  
Panamá: población nacida en otro distrito, 2010



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), del Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales y del Instituto Geográfico Nacional "Tommy Guardia" (IGNTG).

## VI. Construcción de los índices

Los índices que se presentan a continuación pertenecen a la familia de índices relativos basados en un índice agregado desarrollado originalmente por Waldorf (2006) y aplicado, con modificaciones importantes, al análisis de la ruralidad para el caso de México (véase el capítulo IV de este libro y Soloaga, Plassot y Reyes, 2020). Esta familia de índices es multidimensional y tiene la cualidad de que puede ser calculada a diferentes escalas geográficas, sujeto a la disponibilidad de información. Se conforma una medida continua y no dicotómica, y el indicador (de ruralidad, por ejemplo) es un concepto relativo, es decir, a cada territorio se asocia un grado del índice, que a su vez es relativo al grado del índice en los otros territorios.

El índice engendra un continuo multidimensional a partir de cuatro pasos: i) identificar las dimensiones que se consideran para el índice; ii) seleccionar las variables adecuadas para representar cada una de esas dimensiones; iii) reescalar las variables con el fin de hacerlas comparables

entre sí de manera similar a lo que se hace para calcular el índice de desarrollo humano (IDH), y iv) realizar la agregación con la metodología del IDH que utilizaba el PNUD a partir de 2010.

## A. Índice ambiental de ruralidad (IAR)

El índice contempla tres dimensiones y sigue la misma metodología que la presentada en el capítulo anterior de este libro sobre el caso de México. La primera dimensión es la de población, la segunda dimensión es la cercanía con áreas boscosas o forestales (1 significa localidad más alejada de áreas boscosas o forestales, y 0 localidad más cercana) y la tercera representa el uso del suelo agropecuario en la localidad (0 es localidad con menor uso agropecuario, y 1 localidad con mayor uso agropecuario). Esta metodología se aplicó con subindicadores continuos en lugar de indicadores dicotómicos para obtener un gradiente del índice. Por lo anterior, se emplearon las dos dimensiones del uso de suelo a través de la variable de porcentaje de uso de suelo con cobertura de bosque y la variable cobertura de suelo agropecuario.

Los subindicadores son reescalados para, a través de un mayor uso del suelo agrícola y urbano, indicar un menor grado de medio ambiente natural<sup>13</sup>. De esta manera, la dimensión de densidad de cobertura de bosque se reescala de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$X_{i \text{ re-escalado}} = \frac{X_i - X_{\min}}{X_{\max} - X_{\min}} \in [0,1] \quad (\text{Ecuación 1})$$

Este subindicador tiende a 1 cuando mayor es el área ocupada por bosques. Con el mismo propósito, las variables densidad de población y porcentaje de suelo con cobertura de agricultura son reescaladas de una forma en la que un menor valor del subindicador refleje que son ambientes menos naturales, en el sentido de que son lugares donde hay mucha población o donde un alto porcentaje del suelo se utiliza para la agricultura. Esto se formula de la siguiente forma:

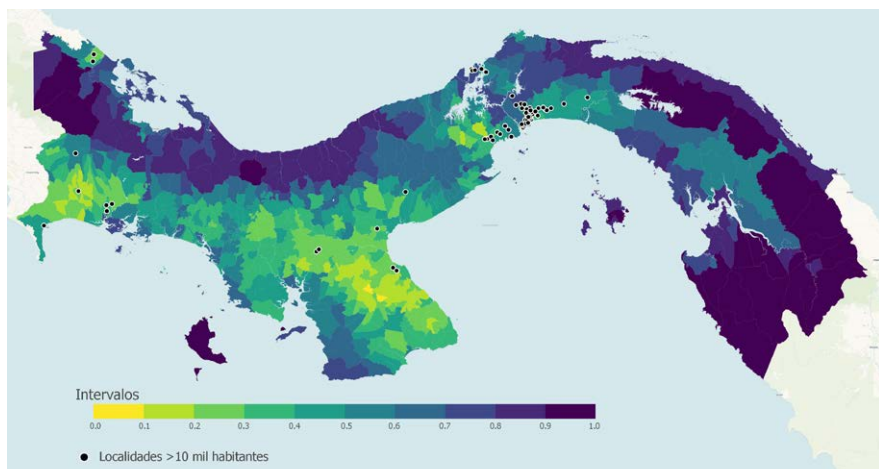
$$X_{j \text{ re-escalado}} = \frac{X_{\max} - X_j}{X_{\max} - X_{\min}} \in [0,1] \quad (\text{Ecuación 2})$$

<sup>13</sup> Como para el índice se utilizarán indicadores con distintas dimensiones (población, porcentaje de áreas boscosas o forestales y uso de suelo agropecuario) se hace necesario reescalarlos de tal manera que se considere la amplitud de los valores que puede tomar cada indicador y que es muy distinta en las tres variables consideradas. Se sigue aquí la metodología que realiza el PNUD para el índice de desarrollo humano, que combina mediciones de esperanza de vida, ingreso y educación, tres variables también de muy distintas dimensiones, antes de reescalarlas. El numerador presenta la distancia de una variable al valor máximo (o mínimo, según corresponda) de esa variable en el país en consideración, el que al ser dividido por la amplitud máxima que puede tener la variable ( $X_{\max} - X_{\min}$ ) genera un indicador reescalado que queda siempre comprendido en el intervalo (0,1). Este reescalamiento permite combinar las variables en un índice, tal como el índice ambiental de ruralidad, así como en los otros dos que se proponen más adelante.

Como se ha argumentado en el trabajo de Soloaga, Plassot y Reyes (2020), y al igual que en los indicadores del índice de desarrollo humano (IDH), se opta también aquí por expresar la densidad en logaritmos y agregar los subindicadores utilizando la media geométrica:

$$IAR_{\text{Corregimiento}} = (X_{\ln(\text{densidad})} * X_{\text{perbosque}} * X_{\text{peragroc}})^{1/3} \quad (\text{Ecuación 3})$$

Mapa V.9  
Panamá: índice ambiental de ruralidad (IAR) a nivel de corregimiento



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

## B. Índice relativo de ruralidad (IRR)

El índice relativo de ruralidad (IRR) se compone de cuatro dimensiones: i) población total; ii) densidad poblacional; iii) porcentaje de suelo urbano, y iv) distancia a localidades mayores a 10.000 habitantes. Las transformaciones logarítmicas de las dos primeras variables (población total y densidad poblacional) se utilizan para corregir las distribuciones asimétricas (Waldorf y Kim, 2015)<sup>14</sup>.

Las tres primeras dimensiones se reescalan siguiendo la especificación utilizada en la ecuación 2 (a menor valor, menor ruralidad), mientras que la cuarta dimensión se reescala siguiendo a la ecuación 1 (a mayor distancia, mayor ruralidad). De esta manera, el índice toma valores entre 0 y 1, donde 0 representa un mayor grado de urbanidad mientras que 1 representa un mayor grado de ruralidad.

<sup>14</sup> Es un fenómeno conocido que algunas dimensiones que no tienen una distribución normal en sus valores originales adoptan ese tipo de distribución al ser transformadas a logaritmos.



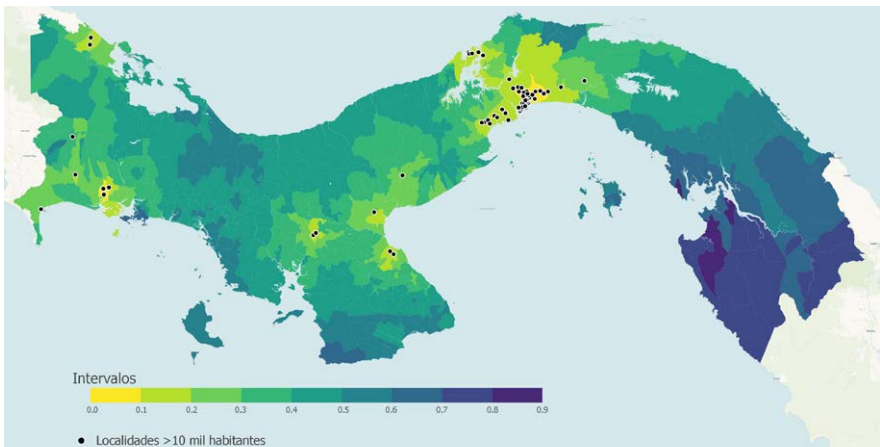
De igual forma que los otros índices propuestos, se utilizan la población y la densidad en logaritmos y se agregan las dimensiones como una media geométrica:

$$IRR_{\text{Corregimiento}} = (X_{\ln(\text{población})} * X_{\ln(\text{densidad})} * X_{\text{per Urbano}} * X_{\text{DistanciaLoc 10mil}})^{1/4}$$

(Ecuación 4)

Si bien el IRR es un índice continuo, es conveniente hacer operativa su presentación en segmentos, los cuales pueden seguir un criterio arbitrario de valores iguales de los intervalos o, alternativamente, de intervalos que reflejen en alguna medida realidades institucionales. Al efecto de visualizar la ruralidad de Panamá con ejercicios aplicados distintas, se presenta en el mapa V.10 el IRR para corregimiento con intervalos iguales de 0,1 unidad, mientras que en el mapa V.11 se representa el mismo indicador, pero con una clasificación de los corregimientos por deciles, en la que se toma en cuenta un mismo número de observaciones en cada intervalo. Obviamente, cada ejercicio de aplicación brindará información distinta sobre la caracterización de los espacios: mientras que en el mapa V.10 puede indicarse que son muy pocos los corregimientos con el más alto índice de ruralidad (entre 0,8 y 0,9), en el mapa V.11 se fuerza a que en el intervalo de mayor valor estén contenidos 63 corregimientos y, para lograrlo, el mapa agrupa corregimientos con un IRR entre 0,52 y 0,89. En este último caso, puede indicarse entonces que los 63 corregimientos más rurales de Panamá tienen un IRR que está entre 0,52 y 0,89.

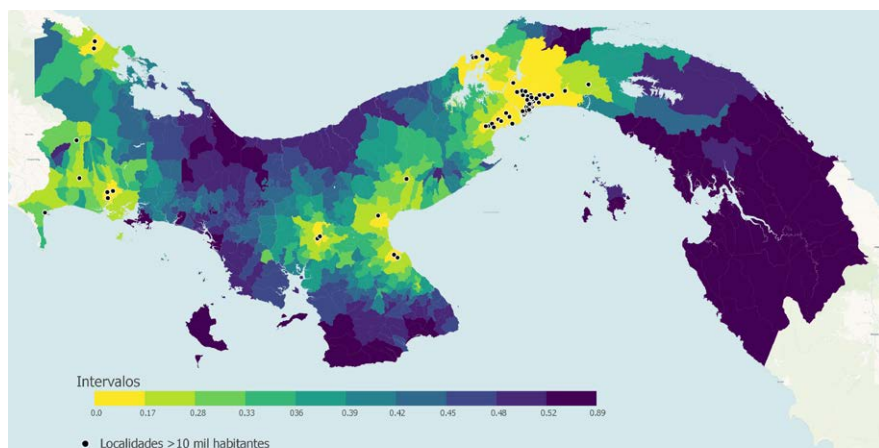
**Mapa V.10**  
**Panamá: índice relativo de ruralidad (IRR) a nivel de corregimiento**  
*(En intervalos de 0,1 unidades)*



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).



**Mapa V.11**  
**Panamá: índice relativo de ruralidad (IRR) a nivel de corregimiento**  
 (Por deciles del número de corregimientos)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

### C. Índice demográfico de ruralidad (IDR)

El índice demográfico de ruralidad se compone de tres dimensiones: i) densidad poblacional; ii) porcentaje de suelo urbano y iii) movilidad laboral. Como los censos de población no recogen información de población para corregimiento, sino solo para distrito, esta dimensión del índice demográfico de ruralidad se calculó tomando en cuenta el porcentaje de personas que en cada corregimiento, distrito y provincia eran nacidas en otro distrito. Este argumento se basa en la suposición de que los territorios con mayor población no nativa del lugar tendrían mercados laborales más atractivos.

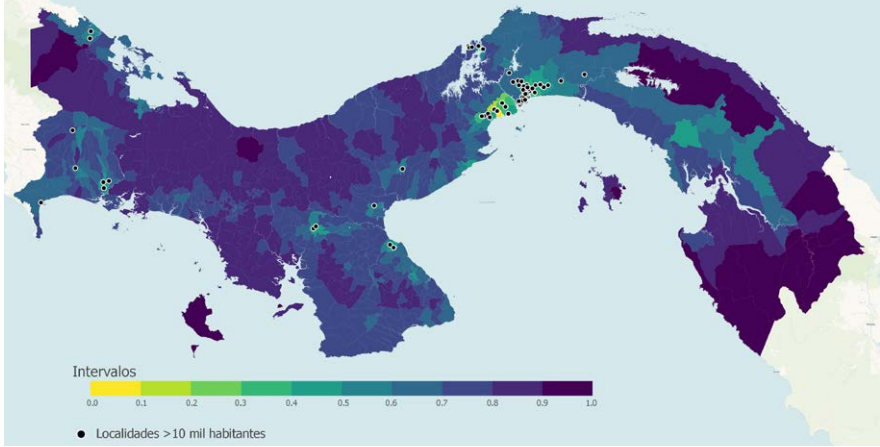
Las tres dimensiones se reescalan como se ha especificado en la ecuación 2 y la agregación se realiza utilizando la media geométrica:

$$IDR_{Corregimiento} = (X_{Densidad} * X_{per\ Urbano} * X_{Movilidad\ Laboral})^{1/3} \quad (\text{Ecuación 5})$$

El IDR se muestra en el mapa V.12.

Siguiendo los resultados que muestra el mapa V.12, puede observarse un traslape entre los lugares en los que existen localidades de más de 10.000 habitantes y los valores más bajos del IDR, ligados a valores relativos de alta densidad, alto porcentaje de suelo construido y alta capacidad de atracción de población.

**Mapa V.12**  
**Panamá: índice demográfico de ruralidad (IDR) por corregimiento**  
*(En intervalos iguales del IDR)*

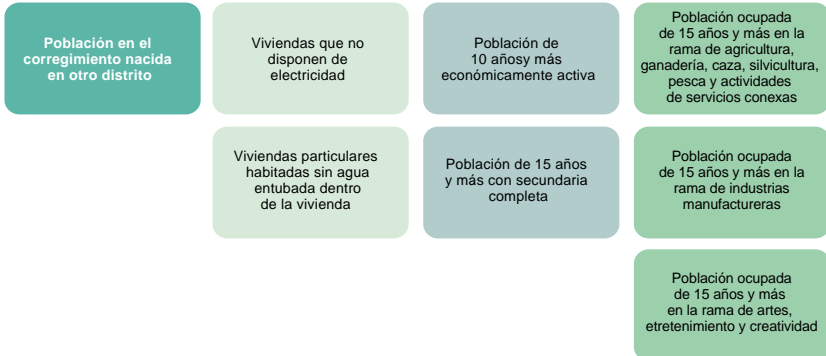


**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

### D. Información para el análisis de variables sociodemográficas

Se utiliza la información del Censo de Población 2010 del INEC y se construyen los indicadores a diferentes niveles: a escala de los lugares poblados, de los corregimientos, de los distritos y de las provincias. Los indicadores seleccionados sirven para dar cuenta del nivel educativo de la población, del acceso a servicios básicos de la vivienda, los sectores en los cuales se ocupa la población y la tasa de población nacida en otro distrito, un *proxy* de la atracción relativa del lugar. En el diagrama V.1 se presentan los ocho indicadores seleccionados para el análisis.

**Diagrama V.1**  
**Indicadores sociodemográficos utilizados en el análisis**



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

## E. Análisis de variables sociodemográficas

Por medio de los indicadores utilizados se observan variaciones a lo largo de diferentes métodos que miden el grado de ruralidad y urbanidad. A fin de contrastar con la visión oficial, se presenta también información obtenida a partir de la desagregación dicotómica oficial. En el texto se analizan tres indicadores sobre 2010: i) porcentaje ocupado en el sector primario; ii) porcentaje de población de 15 años y más con educación posbásica o superior, y iii) porcentaje de viviendas sin acceso a electricidad.

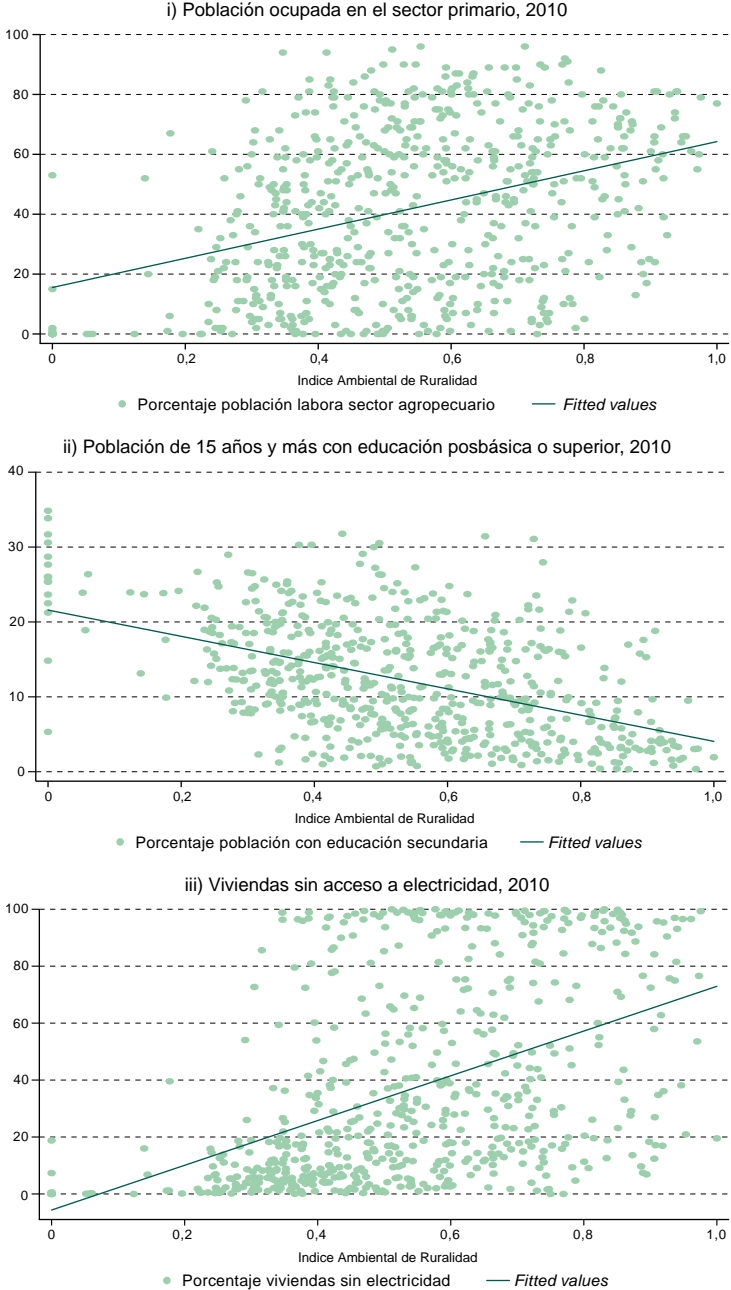
Como se expone en los elementos del gráfico V.4, los valores crecientes en el grado de ruralidad (cuando los índices IAR, IRR o IDR se alejan de cero) se asocian positivamente con una mayor presencia de actividades agropecuarias (como era de esperarse) y de modo negativo con el porcentaje de población con un nivel de escolaridad de secundaria completa o más y con acceso a electricidad. La correlación entre los indicadores de ruralidad (IAR, IRR o IDR y aquel con la definición oficial) y los tres indicadores socioeconómicos que se presentan en los elementos del gráfico V.4 es estadísticamente significativa.

En los distintos elementos del gráfico V.4A-V.4C se presenta la relación entre los indicadores y los niveles de los índices calculados más arriba con el fin de poder comparar la información obtenida con el IAR (primer panel, gráficos indicados con la letra A), con el IRR (segundo panel, indicados con la letra B) y con el IDR (tercer panel, indicados con la letra C). En el cuarto panel se muestra la relación de los indicadores con la clasificación basada en criterios oficiales (indicados con la letra D). A partir de los índices es posible identificar los territorios que además de ser relativamente más rurales, carecen de acceso a electricidad. Este método ayuda a enfocar la acción pública hacia zonas prioritarias y planear acciones diferenciadas en función del ámbito: muy rural, rural-urbano, intermedio, urbano, entre otros, que estaría determinado por cortes apropiados en los índices propuestos.

Como se aprecia en el gráfico V.4A.i, en el interior de los corregimientos donde toda la población vive en zonas rurales (de acuerdo con el criterio oficial, e indicados como 100% de población rural en los elementos del gráfico V.4D.i del cuarto panel) existe una gran heterogeneidad en términos de ocupaciones (la población dedicada a la agricultura oscila entre cero y el 100%); en términos de escolaridad (la población con educación secundaria o más puede ir desde cero hasta casi 30%), y en términos de acceso a la electricidad (la carencia se mueve desde cero hasta 100%). Esto no permite determinar —dentro de esos corregimientos definidos oficialmente como rurales— cuáles son los de mayor marginación en cuanto, por ejemplo, a acceso a servicios eléctricos o a educación. Esto podría llevar a que una política que asignara fondos solo en función de la clasificación dicotómica rural/urbana actual pueda no alcanzar todo el impacto esperable.

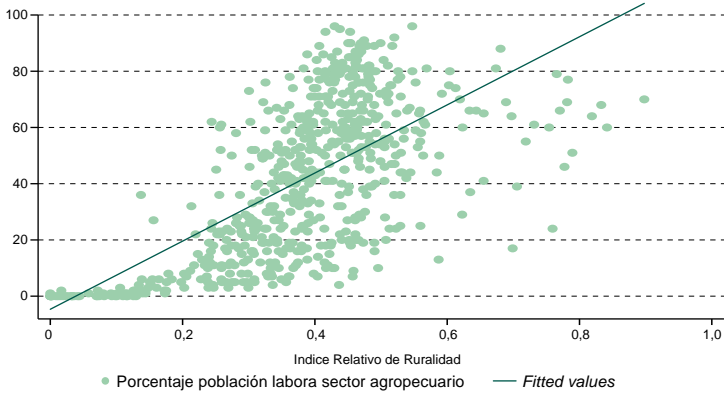
**Gráfico V.4**  
**Panamá: índice demográfico de ruralidad (IDR) y porcentaje de población rural en el corregimiento, en función de indicadores socioeconómicos, 2010**

A. Índice ambiental de ruralidad  
(En porcentajes)

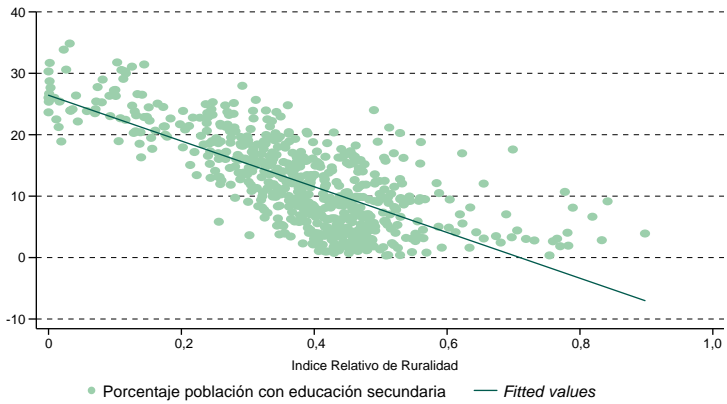


B. Índice relativo de ruralidad  
(En porcentajes)

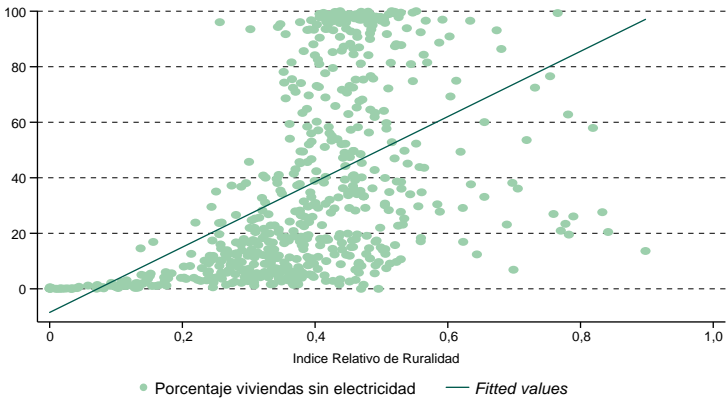
i) Población ocupada en el sector primario, 2010



ii) Población de 15 años y más con educación posbásica o superior, 2010

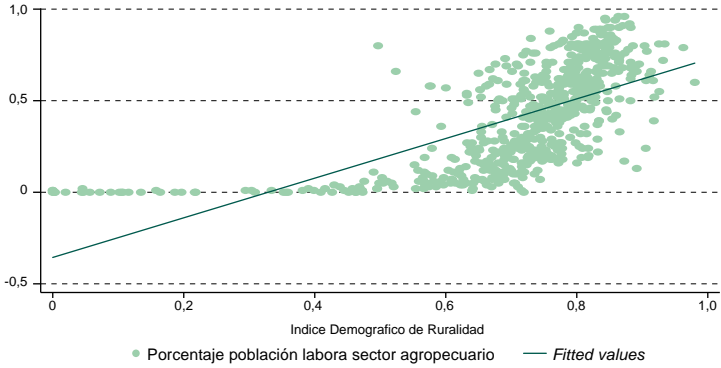


iii) Viviendas sin acceso a electricidad, 2010

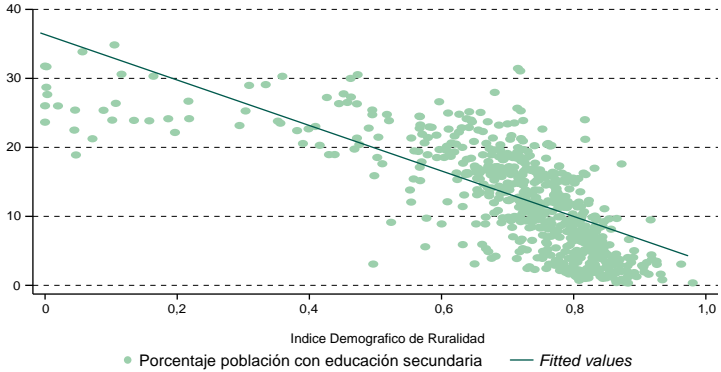


C. Índice demográfico de ruralidad  
(En porcentajes)

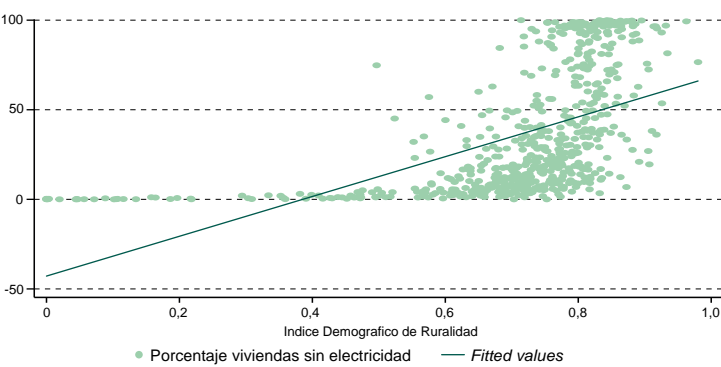
i) Población ocupada en el sector primario, 2010



ii) Población de 15 años y más con educación posbásica o superior, 2010

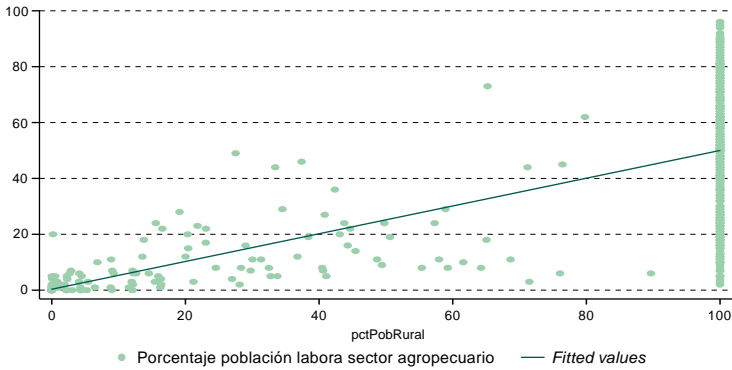


iii) Viviendas sin acceso a electricidad, 2010

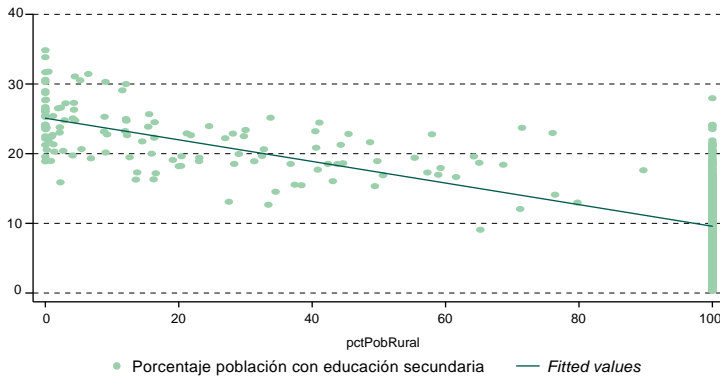


D. Definición oficial: población rural por corregimiento  
(En porcentajes)

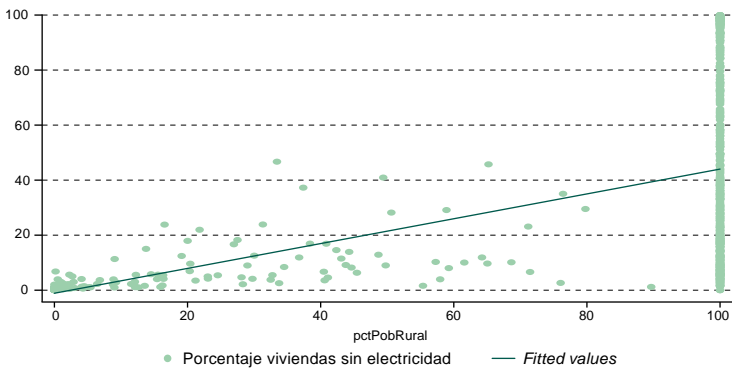
i) Población ocupada en el sector primario, 2010



ii) Población de 15 años y más con educación posbásica o superior, 2010



iii) Viviendas sin acceso a electricidad, 2010



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).  
**Nota:** El eje horizontal en la definición oficial es el porcentaje de población rural en el corregimiento de acuerdo con la clasificación que el INEC hace de los lugares poblados de cada corregimiento. Se observa una concentración de corregimientos en los que todas las localidades son clasificadas como rurales por el INEC y por tanto el porcentaje de población rural es del 100% (indicado como 100 en los gráficos D i), ii) y iii)).

Una vez calculado el IRR, resulta informativo clasificar la información que compara los promedios de los tres indicadores del Censo de Población de 2010 utilizados en el texto para diferentes niveles de ruralidad con aquellos que surgen al utilizar la definición oficial. Esto se lleva a cabo considerando intervalos que contienen el mismo número de corregimientos (véase el cuadro V.10). Como la definición oficial del INEC, además de tomar en cuenta la población del lugar poblado también incluye el acceso a servicios para su caracterización dicotómica, se deriva que el 99% de los hogares urbanos disponen de electricidad (véanse las tres últimas filas del cuadro V.10). Esta perspectiva es distinta si se utiliza, por ejemplo, el gradiente de ruralidad obtenido a través del IRR donde el porcentaje de población viviendo en las zonas más rurales (nivel 5 al 9 de las categorías de IRR en el cuadro V.10) y que no tiene acceso a la electricidad es mucho más alto (supera al 53%).

**Cuadro V.10**  
**Promedio de los indicadores socioeconómicos**  
**en cada categoría del IRR, 2010**

*(Clasificación del IRR en deciles de acuerdo con el número de corregimientos)*

Grado de ruralidad corregimiento (IRR)	Número de corregimientos	Población total (En porcentajes)	Población ocupada en el sector primario (En porcentajes)	Población de 15 años y más con secundaria completa en 2010 (En porcentajes)	Viviendas sin acceso a la electricidad (En porcentajes)
<b>Continuidad rural-urbana</b>					
Nivel 0 - IRR : [0 y 0,176]	64	59	1	54	2
Nivel 1 - IRR : [0,176 y 0,282]	63	12	15	20	10
Nivel 2 - IRR : [0,282 y 0,331]	63	7	23	17	15
Nivel 3 - IRR : [0,331 y 0,367]	63	4	32	14	27
Nivel 4 - IRR : [0,367 y 0,394]	63	4	43	10	39
Nivel 5 - IRR : [0,394 y 0,427]	63	3	51	9	53
Nivel 6 - IRR : [0,427 y 0,454]	63	3	61	7	66
Nivel 7 - IRR : [0,454 y 0,480]	63	3	59	8	56
Nivel 8 - IRR : [0,480 y 0,526]	63	3	59	6	65
Nivel 9 - IRR : [0,526 y 0,898]	63	2	58	7	51
<b>Definición oficial</b>					
Urbano		65	2	25	1
Rural		35	41	11	38
Nacional			12	21	14

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo de Panamá (INEC) del Ministerio del Medio Ambiente – MIAMBIENTE y del Instituto Geográfico Nacional “Tommy Guardia”.

**Nota:** El IRR está definido con base en cuatro variables para corregimiento: población, densidad, porcentaje de uso de suelo urbano y distancia desde el centroide de cada corregimiento a un lugar poblado de al menos 10.000 habitantes. Está agregado como el indicador IDH del PNUD (media geométrica de los cuatro componentes, medidos de manera relativa a los valores máximos y mínimos en Panamá). El IRR varía desde 0 (corregimientos totalmente urbanos, identificados con el color amarillo) a valores superiores a 0,526 (corregimientos rurales, identificados con los colores más oscuros en los mapas de este trabajo).



## **VII. Implicaciones en materia de políticas públicas de desarrollo rural en Panamá**

La CEPAL presentó las nuevas definiciones y la metodología de construcción de los índices de ruralidad al INEC, el MIDES, el MIDA y el MEF. Mediante los contactos sostenidos con los representantes de dichas instituciones se logró corroborar tanto la necesidad de redefinir lo que se entiende por ruralidad en Panamá, así como la oportunidad de cubrir ese déficit en un corto plazo. A continuación, se resumen dos ejercicios específicos, en los que se emplearon las definiciones alternativas de la ruralidad para ilustrar su utilidad a organismos que diseñan y ejecutan políticas públicas en Panamá.

### **A. Cooperación con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)**

La principal estrategia de política social del Gobierno de Panamá, el Plan Colmena<sup>15</sup>, ha estado enfocada en los 300 corregimientos con los indicadores de bienestar más rezagados del país<sup>16</sup>. En el marco del proyecto de asistencia técnica de la CEPAL y el FIDA, se han desarrollado clasificaciones y análisis con base en los conceptos de la nueva ruralidad que pueden ayudar a fortalecer la focalización de dicho programa y darle un mejor seguimiento a las acciones que se emprenden a través de él.

La CEPAL elaboró un análisis para la Secretaría Técnica del MIDES que sienta las bases para la caracterización socioeconómica de los 300 corregimientos trabajados en el marco del Plan Colmena, antes mencionados, con el objetivo de evidenciar y definir las brechas de desarrollo existentes entre los diferentes territorios de Panamá. De esta manera, desde el proyecto CEPAL/FIDA se crearon mapas que muestran dichas brechas utilizando los 14 indicadores ocupados por la Secretaría Técnica y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para calcular el índice multidimensional de pobreza (IPM) a nivel de distritos y corregimientos, con base en los Censos de Población y Vivienda de Panamá.

---

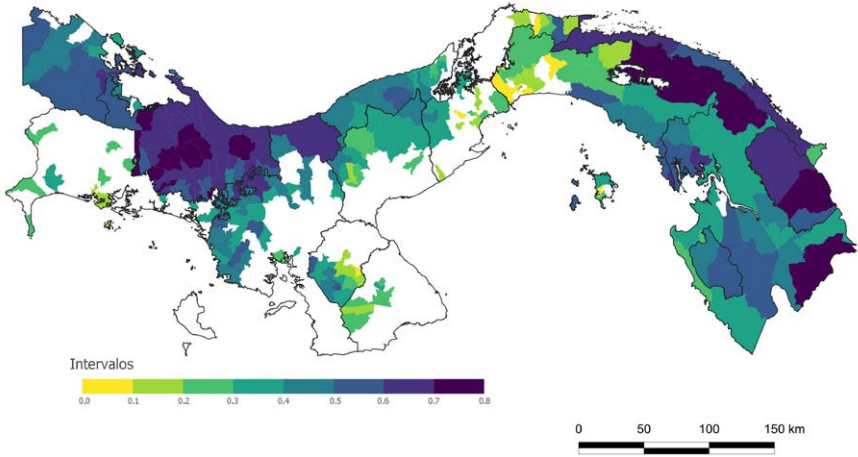
<sup>15</sup> El Plan Colmena es una estrategia multisectorial que busca impulsar procesos de desarrollo territorial potenciando la política pública y la institucionalidad del Estado en áreas de pobreza y vulnerabilidad, al tiempo que se articula una serie de servicios dirigidos a satisfacer necesidades fundamentales del ser humano en comunidad, en nivel local y territorial. Se trata de contextos afectados por las consecuencias del centralismo del Estado, caracterizado por correlaciones políticas en constante transformación que condicionan los alcances de la participación y las formas de interacción sociopolítica.

<sup>16</sup> Aunque como se ve más adelante no todos los corregimientos incluidos en el Plan Colmena tienen estas características.

El Plan Colmena, que tiene una cobertura nacional, en su primera fase identifica los 300 corregimientos con base en un enfoque de pobreza multidimensional, complementado por la medición de ingreso y otras técnicas cualitativas.

La medición de la pobreza multidimensional se desarrolla en Panamá a partir de estimar la incidencia de la pobreza H (esto es, el porcentaje de población con carencias), la intensidad de la pobreza A (esto es, el promedio de carencias para la población en situación de carencias) y el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que es la incidencia ajustada, y se obtiene multiplicando H por A:  $IPM=H*A$ . El mapa V.13 muestra los niveles de la pobreza multidimensional para los 300 Corregimientos de Panamá en los cuales se aplica el Plan Colmena.

Mapa V.13  
Índice de Pobreza Multidimensional en corregimientos  
Colmena, 2010



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de PNUD-Gabinete Social, 2021.

Se observa que si bien el plan está presente en los corregimientos de mayores niveles de pobreza (en colores más oscuros), éste también se implementó en corregimientos con relativamente bajos niveles promedio de pobreza multidimensional (en colores verde claros o amarillos).

En el cuadro V.11 se muestra el porcentaje de corregimientos incluidos en el Plan Colmena según su ordenación, alternativamente, por deciles crecientes de la Incidencia (segunda columna), la Intensidad (tercera columna), la multiplicación de ambos, el IPM (cuarta columna) o

por el IRR (última columna). Siguiendo cualquiera de los tres primeros ordenamientos, los deciles 8, 9 y 10 fueron incluidos casi en su totalidad (área coloreada en gris, en el cuadro V.11). A partir de esos deciles, el porcentaje de inclusión de corregimientos en cada decil es decreciente (entre 48% y 53% para el decil 7 de los distintos ordenamientos) y porcentajes menores de allí en adelante.

**Cuadro V.11**  
**Porcentaje de corregimientos incluidos en el Plan Colmena, siguiendo distintos ordenamientos crecientes de los niveles de pobreza y de ruralidad**



















Decil (cada decil está compuesto de 63 corregimientos)	Decil de incidencia de la pobreza (H)	Deciles de intensidad de la pobreza (A)	Deciles de la pobreza multidimensional (IPM)	Deciles del indicador de ruralidad (IRR)
I	14	5	14	38
II	16	13	8	17
III	14	23	21	9
IV	10	17	8	22
V	18	21	22	28
VI	32	29	25	56
VII	49	53	48	66
VIII	95	88	98	59
IX	98	98	98	66
X	100	100	100	77

**Fuente:** Elaboración propia con base en información de PNUD-Gabinete Social (2020).

**Nota:** Los porcentajes indican la participación de los corregimientos en el Plan Colmena siguiendo, alternativamente, un ordenamiento creciente de los niveles de pobreza H, A, IPM e IRR. Por ejemplo, mientras que el 14% de los 63 corregimientos que acusaron menores niveles de Incidencia de la Pobreza H y de Pobreza IPM participan en el Plan Colmena, mientras que sólo participan el 5% de los 63 corregimientos que registraron menores niveles de Intensidad de la Pobreza A. En el decil 10 de mayores niveles de pobreza, el 100% de los corregimientos participan en el Plan Colmena, pero sólo el 77% de ellos pertenecen a la máxima categoría de ruralidad, indicada por el IRR (última columna).

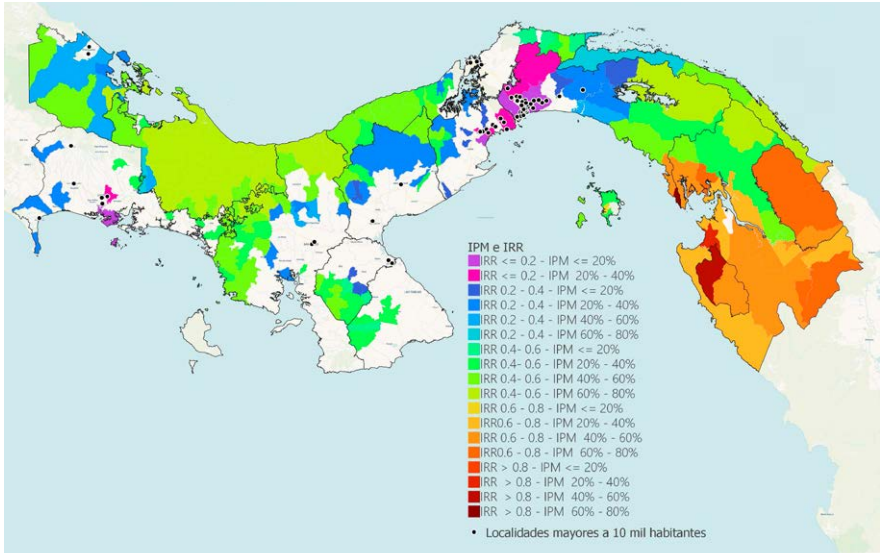
En cuanto a la ruralidad, medida por el Índice Relativo de Ruralidad (IRR), se observa que los corregimientos de mayor nivel de pobreza incluidos en el Plan Colmena se hallan en su mayoría en zonas consideradas de alta ruralidad. Así, puede verse en el cuadro V.11 que participan el 77% de los 63 corregimientos de mayor ruralidad (con el IRR más alto), el 66% de los 63 corregimientos con el segundo decil más alto del IRR, y el 59% de aquellos en el decil 8 más alto del IRR. Cabe destacar que, al clasificar los corregimientos por su nivel de ruralidad, aún en el decil menos rural, 38% de los 63 corregimientos habían sido incluidos en el Plan Colmena. Combinaciones posibles del grado de ruralidad (IRR) con los niveles de pobreza multidimensional (IPM) se muestran en el cuadro V.12 y en el mapa V.14.

**Cuadro V.12**  
**Niveles crecientes de ruralidad (IRR) con niveles crecientes de la pobreza multidimensional (IPM)**

Índice relativo de ruralidad e índice de pobreza multidimensional	
	IRR <= 0,2 - IPM <= 20%
	IRR <= 0,2 - IPM 20% - 40%
	IRR 0,2 - 0,4 - IPM <= 20%
	IRR 0,2 - 0,4 - IPM 20% - 40%
	IRR 0,2 - 0,4 - IPM 40% - 60%
	IRR 0,2 - 0,4 - IPM 60% - 80%
	IRR 0,4 - 0,6 - IPM <= 20%
	IRR 0,4 - 0,6 - IPM 20% - 40%
	IRR 0,4 - 0,6 - IPM 40% - 60%
	IRR 0,4 - 0,6 - IPM 60% - 80%
	IRR 0,6 - 0,8 - IPM <= 20%
	IRR 0,6 - 0,8 - IPM 20% - 40%
	IRR 0,6 - 0,8 - IPM 40% - 60%
	IRR 0,6 - 0,8 - IPM 60% - 80%
	IRR > 0,8 - IPM <= 20%
	IRR > 0,8 - IPM 20% - 40%
	IRR > 0,8 - IPM 40% - 60%
	IRR > 0,8 - IPM 60% - 80%

Fuente: Elaboración propia.

**Mapa V.14**  
**Combinaciones de ruralidad (IRR) y pobreza (IPM)**  
**para Corregimientos en el Plan Colmena**



Fuente: Elaboración propia con base en Soloaga y otros (2020) y PNUD-Gabinete Social (2020).

El coeficiente de correlación del IRR con el IPM es de 0.50, por lo que no sorprende detectar la presencia de corregimientos que combinan altos niveles de IRR con altos niveles de IPM (color marrón y naranja), así como bajos niveles del IRR con bajos niveles de IPM (colores violeta y rosa oscuro), altos niveles del IRR con bajos niveles de IPM (color naranja claro), bajos niveles del IRR con altos niveles del IPM (color celeste, Mapa V.11) y, por último, con niveles intermedios (entre 20% y 60% del IPM y entre 0,2 y 0,6 del IRR, colores verde y azul). Si bien están casi todas las combinaciones representadas en los corregimientos que forman parte del Plan Colmena, existe una mayor presencia de corregimientos con relativamente altos niveles de ruralidad (IRR superior al 0,4) combinados con niveles de pobreza en general superiores al 20% (color verde claro y varios en la gama del marrón y naranja).

## **B. Cooperación con el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA)**

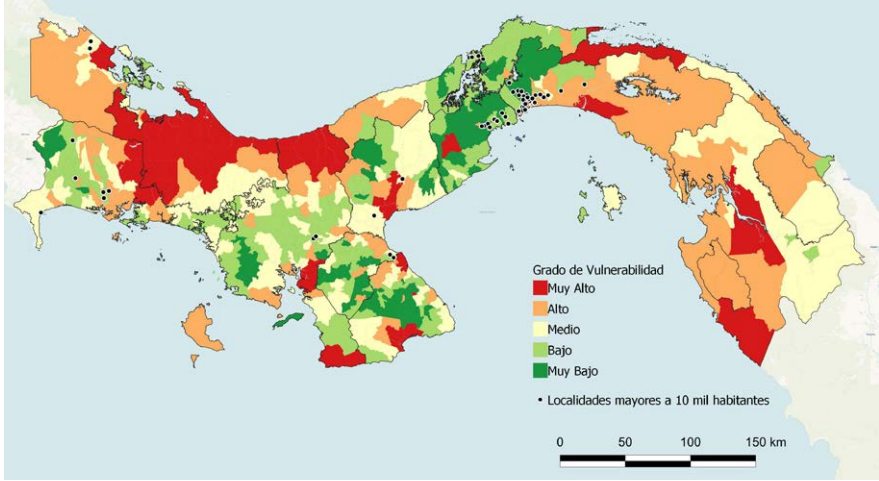
La colaboración con el MIDA se enfocó en contar con un instrumento que permita visualizar la focalización de programas del ministerio, en particular el de Agricultura Familiar, y que posteriormente pueda utilizarse para realizar análisis geoespaciales específicos que coadyuven a darle seguimiento a las acciones desde una mirada espacial. De esta manera, desde el proyecto coordinado por la CEPAL se creó una herramienta que permite la fácil ubicación de los lugares en los que operan los programas del MIDA, así como su correlación con otras variables consideradas clave para el análisis (vulnerabilidad climática, pobreza multidimensional, etc.).

Utilizando el software de acceso libre QGIS se elaboraron diferentes mapas para identificar de manera georreferenciada los corregimientos con mayor vulnerabilidad climática (mapa V.15), la matrícula en las escuelas del programa “Estudiar sin Hambre”, la presencia de familias agrícolas por tipo de agricultura y la distribución geográfica de diferentes cultivos en Panamá, entre otros.

La elaboración de mapas de ruralidad sirve a diferentes propósitos de política pública, especialmente en la asignación de fondos públicos de apoyo a la agricultura familiar, y también para respaldar las regiones más afectadas por el cambio climático y los desastres naturales. Para poder llevar a la práctica esta metodología, es necesario contar con una capacitación específica sobre la construcción de diferentes escenarios de ruralidad, con insumos cartográficos y análisis estadísticos derivados de la caracterización socioeconómica de los territorios. Un debate nacional fomentado por el MIDA, en conjunto con el INEC, sería de gran utilidad para desarrollar la metodología de medición y

caracterización de los espacios rurales en Panamá, con el objetivo de avanzar hacia un patrón territorial de comprensión de la ruralidad, con aplicaciones posibles a diferentes propósitos de política pública.

**Mapa V.15**  
**Vulnerabilidad climática**



**Fuente:** Elaboración propia con base en información del MIDA e INEC.

Cabe mencionar que el proyecto CEPAL-FIDA impactó de forma sensible sobre la agenda pública de desarrollo rural en Panamá, ya que el índice relativo de ruralidad (IRR), elaborado en el marco del proyecto y propuesto a las autoridades de Panamá, fue incluido en la Ley 855 (artículo 4.24) de Panamá, la cual establece la Política Agroalimentaria de Estado<sup>17</sup>. En este sentido, la ley identifica como territorios rurales “los territorios que están comprendidos en las áreas definidas de acuerdo con el mapa de Índice Relativo de Ruralidad de Panamá, elaborado con las estadísticas socio demográficas y económico elaboradas por el Instituto de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.”

La CEPAL brindó asistencia técnica al MIDA y el INEC, capacitando a su personal sobre utilidad de herramientas de georreferenciación para el análisis y la focalización de esfuerzos, a través de diferentes enfoques de comprensión y medición de la ruralidad. Se espera que estos sean los primeros pasos para que se materialice la utilidad de la nueva mirada a los ambientes rurales panameños al relacionarla con la aplicación de programas públicos específicos.

<sup>17</sup> Para más información, véase: [en línea] [https://www.asamblea.gob.pa/APPS/SEG\\_LEGIS/PDF\\_SEG/PDF\\_SEG\\_2020/PDF\\_SEG\\_2022/2022\\_P\\_855.pdf](https://www.asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2020/PDF_SEG_2022/2022_P_855.pdf).

## VIII. Conclusiones y recomendaciones

En este capítulo se plantea la necesidad de medir la ruralidad en Panamá a través de nuevas variables que definan los territorios de acuerdo con los cambios que han experimentado en sus características demográficas, productivas, laborales y medioambientales, y que sirvan para captar el dinamismo que actualmente sucede en las actividades que realizan, en sus cambios y transformaciones continuos.

En cumplimiento de ese objetivo, se propone una clasificación de unidades territoriales, desde las más rurales a las más urbanas, en función de un gradiente con índices compuestos. Esta aplicación construye índices relativos de ruralidad continuos y multidimensionales, calculados para cada unidad territorial en función del valor de las otras unidades. Estos índices se basan en combinaciones de variables tales como la población, la densidad de población, el uso del suelo y la migración, y como consecuencia se observan gradientes en los indicadores socioeconómicos, con lo que se otorga una visión muy diferente a la obtenida utilizando la división dicotómica rural/urbana, actualmente empleada por el INEC. El análisis de variables socioeconómicas se llevó a cabo en el texto para indicadores de ocupación, educación y de acceso a servicios básicos.

Se mostró que utilizar un gradiente de ruralidad conduce a observar con mayor detalle los indicadores socioeconómicos, que cuando se utiliza una caracterización dicotómica oficial rural/urbana. Como ejemplo, se mostró que dentro de los corregimientos donde toda la población se clasifica como viviendo en zonas rurales existe una gran heterogeneidad en términos de ocupaciones (la población dedicada a la agricultura puede ir desde 0% hasta 100%), en términos de escolaridad (la población con educación secundaria o más oscila desde 0% hasta casi 30%) y en términos de acceso a la electricidad (la carencia fluctúa desde 0% hasta 100%). Los niveles de estas variables están mucho más acotados al utilizar los gradientes de ruralidad desarrollados en este trabajo, lo que provee información relevante para las políticas públicas. Finalmente, se desagregó el IRR en diez rangos con el fin de observar mejor la utilidad del gradiente para analizar la ruralidad.

Con este trabajo se aportan argumentos sobre la necesidad de cambiar la definición oficial de rural/urbano en Panamá, más allá del IRR aplicado en el marco de la Ley Agroalimentaria de Estado. Se han propuesto aquí metodologías apropiadas para la tarea a partir de la literatura y de la información oficial disponible. Si bien esas metodologías se desarrollaron como ejercicios empíricos y para fomentar nuevas ideas y formas de medir lo rural, solo constituyen un primer paso con miras a promover procesos de diálogo de políticas sobre la nueva ruralidad. Se necesitará llegar a acuerdos sobre las dimensiones que se deben integrar,

las unidades territoriales por clasificar y las metodologías para categorizar el territorio. Como se afirma más arriba, este método significa una ayuda cuando se desea enfocar la acción pública hacia zonas prioritarias y desarrollar acciones diferenciadas en función del ámbito (muy rural, rural-urbano, intermedio, urbano, entre otros). Con esta herramienta se ubica dentro de los territorios relativamente con mayor precisión cuáles son los que presentan un mayor rezago y, por lo tanto, se obtiene información sobre dónde focalizar esfuerzos.

Si bien escapa al alcance de este trabajo formular recomendaciones concretas de políticas públicas -más allá del énfasis puesto en utilizar distintas caracterizaciones no dicotómicas de lo rural-, a partir de las líneas aquí propuestas es válido apuntar que la presencia de gradientes de ruralidad alrededor de los centros más poblados de Panamá sugiere la existencia de interrelaciones rurales-urbanas de distinta intensidad. Estas parecen ser más urbanas en el área de la ciudad de Panamá (el IRR muestra una amplia área de mínima ruralidad, seguida por un área importante marcada con el segundo nivel del IRR) y más rurales en las áreas de, por ejemplo, Chitré, Procri o Santiago de Veraguas, en el centro oeste del país (en las cuales, partiendo desde el segundo nivel de ruralidad marcado por el IRR se pasa rápidamente a niveles más intensos de ruralidad). Con un ulterior esfuerzo de caracterización, estos elementos serían útiles en una regionalización del país con miras a diseñar el tipo de acciones públicas más convenientes, tomando en cuenta la necesidad de los diferentes tipos de inversiones y de acompañamiento técnico, que a su vez contemplan las interacciones y sinergias de los territorios urbano-rurales.

Los espacios rurales de Panamá, al igual que otros espacios rurales de América Latina y el Caribe, mantienen una constante pérdida de población que migra hacia los espacios urbanos por diversos factores, aunque también existe una población arraigada en esos espacios que presenta una baja escolaridad, con menos accesibilidad física, en donde la mujer registra una menor participación en la vida laboral en comparación con los hombres y mujeres del resto del país, y con una población indígena que enfrenta grandes carencias y desigualdades. Se trata de una población que necesita de políticas efectivas que les ayuden a desarrollar sus capacidades, considerando integralmente sus características socioeconómicas distintivas.

Las metodologías alternas presentadas en este capítulo, con una forma de medición más fina de lo rural, con indicadores que muestran la evolución y las transformaciones de las poblaciones, pretenden ser una herramienta de utilidad para las autoridades encargadas de poner en práctica programas y políticas de desarrollo rural, enfocadas en la diversidad productiva y funcional del campo. En consideración de los próximos pasos, se destaca que las metodologías propuestas aquí para medir la ruralidad son sugerencias para discutir y adaptar a las necesidades del país.



Los trabajos realizados en cooperación con el MIDES y el MIDA permitieron evidenciar la necesidad de avanzar hacia nuevas formas de comprensión y de medición de lo rural en Panamá. A partir de la metodología presentada, es factible realizar diferentes ejercicios de caracterización socioeconómica y georreferenciada del país, en función de diferentes propósitos de políticas públicas. La cooperación de ambas instituciones con el INEC, institución encargada de proveer la estadística nacional y territorial, tendría un carácter estratégico para que las dependencias encargadas del diseño y la ejecución de políticas públicas de desarrollo rural cuenten con herramientas innovadoras.

En este sentido, se sugiere activar y mantener una relación constante entre ministerios, organizaciones internacionales, la población panameña, en especial quienes viven en las áreas rurales, y otros agentes relevantes sobre cuáles son las medidas adecuadas para entender mejor las brechas territoriales en el país y elaborar la evidencia necesaria para diseñar políticas públicas que cierren estas brechas. Sobre este último punto, una vez que se hayan determinado las mejores medidas para la ruralidad panameña es necesario conectar la evidencia empírica a través de los datos y el desarrollo de políticas públicas y acción, lo que requerirá cooperación y un compromiso interinstitucional.

## Bibliografía

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2019), *Informe de análisis de políticas agropecuarias en Panamá*. [en línea] [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/An%C3%A1lisis\\_de\\_pol%C3%ADticas\\_agropecuarias\\_en\\_Panam%C3%A1\\_es\\_es.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/An%C3%A1lisis_de_pol%C3%ADticas_agropecuarias_en_Panam%C3%A1_es_es.pdf).
- Camacho, M., F. Cabrera y A. Pittí (2015), “Poblaciones urbanas y rural de Panamá: un análisis a partir de microdatos censales”, *Revista novedades en población*, vol. 11, N° 22, julio-diciembre [en línea] <http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci-arttext&pid=S1817-40782015000200012>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el nuevo contexto mundial y regional* (LC/PUB.2020/5), Santiago de Chile [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45336-la-agenda-2030-desarrollo-sostenible-nuevo-contexto-mundial-regional-escenarios>.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censo) (2021), “Glosario de Términos” [en línea] [https://inec.gob.pa/glosario/Default.aspx?ORDEN=L&ID\\_IDIOMA=1](https://inec.gob.pa/glosario/Default.aspx?ORDEN=L&ID_IDIOMA=1) [fecha de consulta: mayo 14 de 2021].
- \_\_\_\_ (2011). *Volumen I. Lugares Poblados de la República: Año 2010. Definiciones y explicaciones*. Panamá, [en línea] <http://www.contraloria.gob.pa/INEC/archivos/P3551Definiciones.pdf>.
- \_\_\_\_ (2007), “Estimaciones y proyecciones de la población total, urbana - rural en la república, por provincia, comarca indígena y sexo: años 2000-2010”, *Situación demográfica*, Boletín, N° 11 [en línea] [https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID\\_PUBLICACION=19&ID\\_CATEGORIA=3&ID\\_SUBCATEGORIA=10](https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLICACION=19&ID_CATEGORIA=3&ID_SUBCATEGORIA=10).

- Ministerio de Ambiente de Panamá (2017), “Mapa de cobertura y uso de la tierra 2012”, *Gaceta oficial digital*, 3 de marzo.
- MIDA (Ministerio de Desarrollo Agropecuario) (2014), *Aportes para el desarrollo del sector agropecuario y rural de Panamá, desde una política de Estado de mediano y largo plazo* [en línea] <https://docplayer.es/10494304-Aportes-para-el-desarrollo-del-sector-agropecuario-y-rural-de-panama-desde-una-politica-de-estado-de-mediano-y-largo-plazo.html>.
- MIVIOT (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial) (2019), “Política Nacional de Ordenamiento Territorial de Panamá”, Propuesta, anexo 1, *Gaceta oficial digital*, 4 de julio [en línea] <https://plataformaurbana.cepal.org/es/instrumentos/planificacion/politica-nacional-de-ordenamiento-territorial-de-panama-pnot>.
- Naciones Unidas (2016), “Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015”, Convención Marco sobre el Cambio Climático (FCCC/CP/2015/10/Add.1), [en línea] <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf>.
- Pittí, A., Y. Gaudin y S. Hess, “Caracterización de los espacios rurales en Panamá a partir de estadísticas nacionales: enfoque social, económico y demográfico”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/40; LC/MEX/TS.2021/6), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021 [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46797-caracterizacion-espacios-rurales-panama-partir-estadisticas-nacionales-enfoque>.
- Soloaga, I., T. Plassot y M. Reyes (2020) “Caracterización de los espacios rurales en México a partir de estadísticas nacionales”, *Documentos de Proyectos*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46350-caracterizacion-espacios-rurales-mexico-partir-estadisticas-nacionales>.
- Waldorf, B. (2006), “A Continuous Multi-Dimensional Measure of Rurality: Moving Beyond Threshold Measures”, *Annual Meeting of American Agricultural Economics Associations*, Long Island, California [en línea] <https://ageconsearch.umn.edu/record/21383>.
- Waldorf, B. y A. Kim (2015), “Defining and measuring rurality in the us: From typologies to continuous indices”, *Workshop on Rationalizing Rural Classifications*, Washington, D.C. [en línea] [http://sites.nationalacademies.org/cs/groups/dbasssite/documents/webpage/dbasse\\_168031.pdf](http://sites.nationalacademies.org/cs/groups/dbasssite/documents/webpage/dbasse_168031.pdf).

## Capítulo VI

# **Medición y caracterización de los espacios rurales en Costa Rica a partir de estadísticas nacionales: metodología aplicada y resultados principales**

*Mario Samper  
Marco Martínez  
Hernán González  
Jorge León*

## **Introducción**

En este capítulo se valoran los alcances y los límites de la definición y la metodología oficial de medición de lo rural en Costa Rica. Al mismo tiempo, se explora la pertinencia de metodologías alternas, teniendo en cuenta los aportes de la teoría de la nueva ruralidad y el enfoque territorial orientado a la comprensión de lo rural. Así se pretende avanzar hacia una redefinición de los espacios rurales y una nueva medición y determinación de estos, con miras a analizar las implicaciones que ello supone en las políticas públicas de desarrollo rural. Sus resultados se presentan a escala distrital y cantonal, y se ensaya una caracterización socioeconómica de las categorías no dicotómicas de ruralidad obtenidas. De forma complementaria, se comparten algunos elementos de su

aplicación a las seis regiones de planificación y 29 territorios rurales en este país, como insumos para procesos de planificación y gestión multi-escalar del desarrollo<sup>1</sup>.

En Costa Rica ha sido usual que se definiera lo rural de manera residual, como el remanente no urbano de la población o del país. Históricamente se determinó como zonas urbanas las ciudades principales o capitales provinciales, y los distritos centrales o cabeceras cantonales, y se calificó como rural el resto de los espacios y la población residente en ellos. A continuación, se definieron como urbanos aquellos segmentos censales con mayores agrupamientos de viviendas u otros criterios como cuadrantes o acceso a determinados servicios, y los demás fueron clasificados como rurales. Los cambios significativos ocurridos en las últimas décadas en la ruralidad costarricense, incluyendo sus aspectos poblacionales, socioeconómicos y medioambientales, exigen una muy necesaria revisión de las formas de medirla y caracterizarla para orientar políticas e inversiones públicas, programas institucionales y acciones en apoyo a iniciativas de desarrollo en los territorios rurales o rural-urbanos, desde el ámbito local hasta el regional y nacional.

A fin de medir y caracterizar la ruralidad en Costa Rica se propone aquí adoptar un enfoque territorial sistémico e integral, multidimensional, relacional y pluriescalar. Su integralidad y pluridimensionalidad, como sistema complejo, se refiere a la imbricación de procesos socioambientales, socioeconómicos, sociopolíticos y socioculturales en los territorios rurales. Su naturaleza relacional se refiere a las interacciones entre actores sociales, privados e institucionales, grupos e individuos participantes en redes territoriales, y a modalidades de gobernanza en las que participan tanto el sector público y los gobiernos locales como la sociedad civil en sentido amplio. Y su pluriescalaridad, desde ámbitos locales hasta regionales, conlleva significados distintos, a diversas escalas, tanto de lo rural como de su relación con lo urbano.

La construcción de un concepto general de territorio y de elementos diferenciadores de territorialidades rurales, urbanas y rural-urbanas, acorde con sus características en Costa Rica, facilita la comprensión de los contrastes, imbricaciones y sinergias entre lo rural y lo urbano en el país, en sus regiones y en los territorios rurales<sup>2</sup>. La definición de lo rural en sus propios términos, por la relación especial entre sociedad y naturaleza,

---

<sup>1</sup> En este capítulo se resumen selectivamente elementos medulares de dos publicaciones anteriores (Samper, Martínez y González, 2022 y 2023), correspondientes a su primera y segunda fase, además de actividades y productos de la tercera, y procesos en curso durante la actual. Los autores agradecen la colaboración activa en una fase anterior de la economista Milagro Saborío Rodríguez.

<sup>2</sup> Este concepto general de territorio y la especificidad de lo rural se abordan en el primer trabajo citado (Samper, Martínez y González, 2022), y la diferenciación conceptual para su caracterización rural, urbana o rural-urbana en el segundo (Samper, Martínez y González, 2023). Se aborda también en el capítulo tres de este libro.

y por los medios y modos de vida directa o indirectamente relacionados con el acervo local de recursos naturales, y no como categoría residual con respecto a lo urbano, facilita la visibilización, comprensión y valorización de la ruralidad actual en el país.

Las propuestas de medición alternativa desarrolladas en el marco de este capítulo combinan múltiples criterios y facetas de la ruralidad, definida en sus propios términos y no como remanente con respecto a lo urbano. Se establece que la proporción de población rural en 2011, por distritos, era cercana al 37%, estimación que contrasta con el 27% reflejado en los datos oficiales obtenidos con la metodología vigente de medición de lo rural.

En este capítulo se resume el trabajo realizado en Costa Rica en el contexto del Proyecto de colaboración técnica “Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe”, coordinado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con financiamiento del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Como se mencionó en la introducción del presente libro, los objetivos de este proyecto eran: a) evidenciar, empleando los conceptos de la nueva ruralidad, las brechas territoriales y contribuir a las estrategias nacionales de desarrollo para el avance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y del bienestar en el medio rural; b) gestar evidencia empírica sólida para la formulación de políticas de desarrollo rural integrales, y c) evaluar el impacto de una definición heterogénea y dinámica de lo rural para la medición de las brechas estructurales y la formulación de políticas públicas.

La estructura de este capítulo refleja las etapas seguidas en el proyecto. La primera fase consistió en estudiar la caracterización de la ruralidad en Costa Rica a partir de estadísticas oficiales y desarrollar, utilizando los aportes de la teoría de la nueva ruralidad, cuatro índices alternativos de ruralidad. La segunda fase abarcó la construcción de un gradiente rural-urbano y de categorizaciones a las escalas distrital y cantonal, aunada a la elaboración de mapas que presenten escenarios alternativos de ruralidad y la caracterización socioeconómica espacialmente diferenciada de Costa Rica basada en los escenarios alternativos de ruralidad. La tercera fase se concentró en el análisis de los aportes de los escenarios alternativos de ruralidad en materia de política pública, con aplicaciones concretas a las seis regiones de planificación y 29 territorios rurales. Sus principales contrapartes institucionales en Costa Rica han sido el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), el Ministerio de Hacienda y el Instituto de Desarrollo Rural (INDER)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Actualmente CEPAL está apoyando al INEC en la construcción de un indicador urbano-rural no dicotómico para el procesamiento y publicación de los datos del Censo de Población y Vivienda de 2022, y a MIDEPLAN e INDER con varias actividades y productos en respuesta a solicitudes de sus autoridades.

En la primera sección del capítulo se exponen las principales transformaciones de la ruralidad costarricense que condujeron a referirse a una nueva ruralidad, y se reflexiona sobre la necesidad de repensar la forma de medir la ruralidad. La segunda sección ofrece propuestas alternativas de medición de lo rural en Costa Rica con elementos metodológicos para su definición e implementación, con el propósito de superar los enfoques dicotómicos y estáticos de lo rural. En la tercera sección se presentan, por medio de mapas, los diferentes escenarios de ruralidad desarrollados. En la siguiente sección se exponen algunos aportes a la caracterización socioeconómica del país a partir de los nuevos escenarios de ruralidad planteados. En la quinta sección se reseñan los grandes pasos y resultados de la cooperación llevada a cabo con las contrapartes institucionales del proyecto en Costa Rica. En la sexta sección se plantean las reflexiones finales y las conclusiones.

## **I. Cambios recientes en la ruralidad costarricense y planteamientos preliminares para mejorar su metodología de medición**

### **A. Transformaciones recientes de la ruralidad costarricense**

En Costa Rica se han experimentado profundas transformaciones de las zonas rurales que coinciden con lo que plantea la teoría de la nueva ruralidad. Esta exhibe la diversificación señalada, en conjunto con importantes cambios socioculturales asociados a su tejido social y a la configuración de relaciones y manifestaciones distintas, cambiantes e imbricadas de lo urbano y lo rural (véase el cuadro VI.1). Así, se ha creado una realidad urbano-rural nueva que requiere de una renovada comprensión e instrumentos de medición y caracterización apropiados.

Un cambio relevante ha sido la modernización y tecnificación de la agricultura y del procesamiento agroindustrial, tanto a pequeña o mediana escala como en grandes empresas corporativas o asociativas. Otro ha sido el surgimiento de nuevas ocupaciones en el campo, incluyendo las del sector terciario, en particular las turísticas u otras asociadas a la base de recursos naturales del territorio. También se observa una mayor interacción rural-urbana y desplazamientos laborales cotidianos, semanales o estacionales. Esto se inscribe, a su vez, en la creciente integración de nuevos eslabones productivos rurales costarricenses a cadenas de valor nacionales, centroamericanas y mundiales. Por otra parte, el peso relativo de la población rural en el país ha disminuido, en parte por la migración permanente del campo a las ciudades principales, en particular, la Gran Área Metropolitana (GAM), o secundarias. La fase más reciente de este

proceso se ha puesto en evidencia en las estadísticas nacionales según las cuales la población rural habría pasado de 41% del total en 2000, a solo 27% en 2011, de acuerdo con los criterios oficiales de medición.

Cuadro VI.1

**Costa Rica: principales transformaciones recientes de la ruralidad en el país**

Ámbito	Tipo de transformación	Nueva ruralidad
Modelo de desarrollo sustentado en la apertura de la economía	<p>Nuevas inversiones en la agricultura con miras a la exportación.</p> <p>Incremento de la inversión extranjera en empresas de alta tecnología.</p> <p>Inversión creciente en formación y capacitación de trabajadores calificados.</p> <p>Posicionamiento como un país ecológico.</p> <p>Acuerdos comerciales y reducción de aranceles a determinadas importaciones agrícolas.</p>	<p>Disminución del peso relativo de la agricultura en la economía nacional (baja tendencial desde 25% del PIB en 1982 hasta 4,2% en 2019)<sup>a</sup>.</p> <p>Diversificación del comercio exterior y peso porcentual decreciente de la agricultura en las exportaciones costarricenses Formación y empleo de recursos humanos en actividades no agropecuarias en zonas rurales.</p> <p>Diversificación de la producción agrícola.</p> <p>Aumento de la agricultura empresarial mediana y grande; reducción de las fincas muy grandes (de más de 1000 ha).</p> <p>Pequeños agricultores proveedores de alimentos básicos con características diferenciadas de innovación tecnológica de acuerdo con su escala, acceso a tierras fértiles, acumulación histórica de activos (principalmente tierra) y apoyos estatales en materia de crédito agrícola, seguro de cosechas, asistencia técnica, capacitación y acceso a canales públicos de comercialización.</p>
Demografía	<p>Transición demográfica con incremento inicial de las personas en edad de trabajar y posterior envejecimiento de la población.</p> <p>Incremento de la inmigración tanto para trabajos agrícolas como de servicios varios y de construcción.</p> <p>Alta concentración de la población urbana en la GAM y de la población rural en la Región Central.</p> <p>Crecimiento de aglomeraciones urbanas en las denominadas ciudades intermedias de las regiones costeras o fronterizas del país, principalmente San Carlos, Liberia, San Isidro de El General, Limón y Puntarenas.</p>	<p>Peso relativo decreciente de la población propiamente rural en el país.</p> <p>Cambios progresivos en las pirámides etarias de la población tanto urbana como rural, lo que desemboca en un creciente porcentaje de personas mayores de 60 años.</p> <p>Migración de población joven rural a las zonas urbanas y al exterior.</p> <p>Sustitución parcial de la fuerza de trabajo nacional por mano de obra migrante internacional en cultivos importantes.</p> <p>Baja progresiva de la tasa de crecimiento de la población.</p> <p>Ralentización gradual del incremento de la densidad demográfica nacional (61,1 x km<sup>2</sup> en 1990; 77,6 en 2000; 89,6 en 2010 y 97,9 en 2018)<sup>b</sup> en 2018), más acentuada en zonas rurales.</p> <p>Cambios económicos y demográficos significativos en las áreas rurales circunvecinas a la Gran Área Metropolitana, con mayor vinculación rural-urbana y desplazamientos laborales más frecuentes al interior de la GAM.</p> <p>Expansión del uso residencial y comercial de la tierra rural, así como relocalización de las zonas industriales, en particular con la creación de zonas francas con parques industriales y de servicios</p> <p>Nueva relación entre áreas urbanas y rurales, con importantes elementos urbanos en el campo, y ciudades con alta dependencia de las áreas rurales próximas.</p>

Ámbito	Tipo de transformación	Nueva ruralidad
Recursos naturales y turismo en áreas rurales	Recuperación del área boscosa del país <sup>a</sup> y de las áreas silvestres protegidas (25% de la superficie continental hacia 2019 <sup>a</sup> 2019 y un incremento de 2,7% a cerca de 30% de la marina a partir de 2022 <sup>a</sup> de 2022). Crecimiento progresivo del turismo en áreas rurales, paralelo al incremento progresivo de su peso relativo en el PIB nacional hasta 2019 <sup>f</sup> .	Valorización de áreas reforestadas y de las áreas silvestres protegidas en su aporte a la economía nacional. Diversificación económica, social y cultural de importantes territorios rurales con incremento del turismo en áreas rurales (incluyendo, entre otros tipos, el turismo de sol y playa, agro/ecoturismo, turismo rural/comunitario, turismo de aventura y el de bienestar).
Educación y comunicación	Aumento de la cobertura de los servicios de educación al conjunto de las áreas rurales. Mayor alcance geográfico de medios de comunicación y creciente conectividad a internet en zonas rurales.	Mayor acceso de la población rural a tecnologías de información y comunicación (TIC) e información nacional e internacional (uso de internet por 5,8% de la población en 2000, 36,5% en 2010 y 74,1% en 2018). Cambios en hábitos de consumo y expresiones culturales en diversas zonas rurales.

**Fuente:** Elaboración propia.

<sup>a</sup> Datos sobre las cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos de cuentas nacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), "Agricultura, valor agregado (porcentajes del PIB) – Costa Rica" [en línea] <https://datos.bancomundial.org/indicador/NV.AGR.TOTL.ZS?locations=CR> [fecha de consulta: 18 de agosto de 2020].

<sup>b</sup> Véase Banco Mundial, "Costa Rica, Country Profile" [en línea] [https://databank.worldbank.org/views/reports/reportwidget.aspx?Report\\_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=CRI](https://databank.worldbank.org/views/reports/reportwidget.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=CRI) [fecha de consulta: 18 de agosto de 2020].

<sup>c</sup> De acuerdo con datos del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) y del Banco Mundial incluidos en el Informe del Estado de la Región 2021, la cobertura boscosa se redujo de 50,7% a 34,9% entre 1986 y 1996, y luego se incrementó a 44,7% en 2006, superó nuevamente el 50% hacia 2014, y ascendió hasta 59% en 2020 (PEN, 2021).

<sup>d</sup> Políticas nacionales de desarrollo regional en Costa Rica (Genta y otros, 2022), cuadro 103.

<sup>e</sup> Costa Rica acordó en diciembre de 2021 ampliar las áreas de protección marinas a un 30% del total [en línea] <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2021/12/costa-rica-amplia-parque-nacional-isla-del-coco-y-area-marina-de-manejo-del-bicentenario/#:~:text=La%20Isla%20del%20Coco%20y,del%20país%20y%20del%20mundo>.

<sup>f</sup> De 2012 a 2016, datos del MIP Turismo y Cuenta Satélite de Turismo del Banco Central (Meneses y otros, 2019). Con el impacto de la crisis sanitaria y económica de 2020, bajó fuertemente el ingreso de turistas y divisas, que se recuperó parcialmente en 2021 y casi por completo en 2022.

## B. Planteamientos para mejorar la metodología de medición de lo rural en Costa Rica

El INEC, en el contexto del Censo de Población y de Vivienda 2011, creó un marco geoestadístico nacional como sistema único y de carácter nacional diseñado para referenciar correctamente la información estadística de los censos y las encuestas con los lugares geográficos correspondientes. Así, se definió la unidad geoestadística como un área geográfica trazada sobre rasgos físicos naturales y culturales que la distinguen como única y diferente, necesaria para conocer aspectos sociales y geográficos, tanto urbanos como rurales.

La unidad geoestadística mínima (UGM) es definida por el INEC como un espacio geográfico de forma poligonal, y se usan como límites



físicos calles, veredas, cercas, arroyos, áreas de cultivos y otros elementos. Es la unidad mínima del marco estadístico para el trabajo operativo de censos y encuestas.

Existen formas alternativas de medir lo rural en Costa Rica. Por ejemplo, el INEC elaboró entre 2016 y 2017 un índice de urbanización compuesto y ponderado (mediante análisis factorial) para clasificar los distritos en urbanos, predominantemente urbanos, predominantemente rurales y rurales. Para ello tomó como indicadores el porcentaje de población urbana, la densidad, las viviendas individuales ocupadas y el porcentaje de población que trabajaba fuera del sector primario (INEC, 2016 y 2018).

Las expresiones de la ruralidad y de su relación con lo urbano varían de acuerdo con la escala y se deben abordar de manera flexible con métodos de medición y clasificación ajustables<sup>4</sup>. Un abordaje territorial multiescalar de la ruralidad permite explorar y comprender las interrelaciones entre sus expresiones locales. En el análisis de la ruralidad a distintas escalas se requiere de una definición flexible, acorde con los diferentes grados de complejidad de los espacios rurales.

Las interacciones entre lo urbano y lo rural, así como la diferenciación entre lugares urbanos y rurales, contienen amplias variaciones de acuerdo con la escala de análisis. Ciertos tipos de análisis, como los de la funcionalidad económica de territorios o regiones y de las interacciones entre ciudades principales o secundarias y zonas rurales circundantes, solo son viables a escalas intermedias. Una comprensión sistémica y multiescalar de la ruralidad y, en sentido más amplio, del desarrollo territorial urbano y rural, posibilita integrar la medición estadística tanto de lo rural como de lo urbano, con sus respectivas gradaciones o subcategorías, así como la caracterización de territorios con rasgos diversos en cuanto al peso relativo de ambos y las interacciones campo-ciudad.

La medición multiescalar de la ruralidad actual en Costa Rica ha de tener en cuenta, entre otros aspectos, los siguientes elementos básicos.

- El primer aspecto que se requiere contemplar es el poblacional: las características y dinámicas de la población; su densidad y distribución espacial; su composición por edad y sexo; patrones de poblamiento; desplazamientos temporales y movimientos

---

<sup>4</sup> Al respecto son pertinentes diversas reflexiones, experiencias y orientaciones manifestadas en un reciente encuentro latinoamericano promovido por la CEPAL (Cuervo y Délano, 2019a, 2019b y 2019c). El carácter multiescalar de los territorios y la necesidad de un abordaje multiescalar del desarrollo territorial es reconocido en numerosos trabajos sobre el tema, pero las implicaciones de la multiescalaridad territorial para el análisis de la ruralidad y de las interacciones rural-urbanas han recibido menos atención en América Latina.

migratorios. También se debe abarcar la relación existente entre concentración o dispersión de la población, facilidades de transporte y acceso a servicios públicos.

- El segundo tema es el económico, referente a los sistemas de producción y las cadenas de valor basadas en el aprovechamiento de los recursos naturales; a los bienes y servicios rurales; a los mercados laborales y de tierras, crediticios y de productos; a las ocupaciones e ingresos de la población; al consumo y la comercialización local o externa, y la competitividad territorial; a la preponderancia de determinados tipos de unidades productivas familiares o corporativas y a los procesos asociativos; a la agregación de valor y a las articulaciones entre actividades primarias, secundarias y terciarias.
- El tercer aspecto que se trata es el ambiental, asociado a la transformación del medio natural por la acción humana, a la gestión y uso de los recursos naturales, a su conservación y manejo sostenible o explotación intensiva y degradación progresiva, y a las condiciones físico-geográficas, edafológicas y climatológicas perdurables o cambiantes del medio ambiente. Interesan tanto los servicios ambientales a la sociedad como el potencial de dicho acervo de recursos naturales para un desarrollo territorial sustentable.

El punto de partida para la construcción de índices alternativos de ruralidad es la información estadística o cuantificable públicamente disponible o que sea posible crear a la escala deseada. Al mismo tiempo, ciertos aspectos fundamentales de la ruralidad y de sus transformaciones solo pueden apreciarse en forma cualitativa y recurriendo al conocimiento local, por lo cual conviene combinar, en proporciones variables y de manera creativa, ambos tipos de análisis e integrarlos en forma convergente.

## **II. Metodología aplicada en la medición alternativa de la ruralidad y caracterización socioeconómica local**

En esta sección, a partir de los elementos planteados en la anterior, se expone una medición alternativa y elementos destinados a una caracterización socioeconómica multiescalar de los espacios rurales en Costa Rica. Asimismo, se explica cómo fueron aplicados los índices alternativos de ruralidad propuestos, a las escalas distrital y municipal (cantonal), procedimiento en el que se obtuvieron gradientes y categorías de ruralidad.

## A. Metodología y fuentes para la medición alternativa de los espacios rurales en Costa Rica

Se diseñaron y se aplicaron tres opciones distintas de índices en términos de las dimensiones o aspectos abordados y las variables e indicadores a considerar para su medición: el índice tridimensional de ruralidad (ITR), el índice funcional de ruralidad (IFR) y el índice multivariado de ruralidad (IMR). Cada una de estas opciones ofrece distintas ventajas para determinados propósitos en la medición y caracterización de la nueva ruralidad costarricense. Su integración en un índice combinado de ruralidad (ICR) da lugar a una aproximación comprensiva de varias facetas interrelacionadas de la ruralidad actual en el país.

### 1. Índice tridimensional de ruralidad (ITR)

#### a) Definición de la propuesta de ITR

Este índice integra tres aspectos relevantes de la ruralidad: el poblacional, asociado a las distintas densidades demográficas y la cantidad de habitantes en determinados ámbitos territoriales; el económico, en lo atinente a las ocupaciones o actividades relacionadas de una u otra manera con la base de recursos naturales del territorio a la escala correspondiente, y el ambiental, vinculado con la conservación del bosque natural y, con él, de su biodiversidad (véase el cuadro VI.2)<sup>5</sup> Al diseñar el índice tridimensional de ruralidad es importante tener presente las actividades relacionadas con el procesamiento agroindustrial o de otros bienes primarios, y con el turismo en áreas rurales u otros servicios vinculados al acervo local de recursos naturales.

**Cuadro VI.2**  
**Variables, indicadores y fuentes del índice tridimensional de ruralidad**

Dimensiones	Variables principales	Indicadores específicos	Opciones de fuentes
Poblacional	Densidad demográfica.	Número de hab/km <sup>2</sup> Población absoluta por cantón.	Censos de población, estadísticas vitales y proyecciones de población (INEC).
Económica	Población ocupada en actividades directa o indirectamente relacionadas con la base de recursos naturales a la escala territorial correspondiente.	Porcentaje de la población ocupada del sector primario, agroindustria/ procesamiento de bienes primarios, y turismo en áreas rurales.	Censos de población y agropecuarios (INEC), con opción de complementar con otros datos oficiales sobre empleo en empresas agroindustriales y sector turismo.

<sup>5</sup> Un estudio reciente sobre la relación entre cobertura boscosa y biodiversidad (Montero y otros, 2021) demuestra la importancia que ha tenido la restauración de cobertura boscosa durante los últimos 20 años para la conservación de la biodiversidad, mayormente localizada en los bosques naturales del país.

Dimensiones	VARIABLES principales	Indicadores específicos	Opciones de fuentes
Ambiental	Bosque natural remanente o regenerado como proporción del área de la entidad territorial correspondiente.	Porcentaje del área en cobertura boscosa natural (bosque primario y secundario). Área boscosa en hectáreas.	Mapas de cobertura boscosa, teledetección y repositorios geoespaciales oficiales (Instituto Geográfico Nacional, IGN; Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Sinac; Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG), complementados en caso necesario con datos para Cuentas del Bosque, en Cuentas Ambientales del BCCR, y con datos sobre pagos por servicios ambientales.

Fuente: Elaboración propia.

## b) Aplicación del ITR para 2011

En el ITR, aplicado con datos oficiales del Censo de Población y Vivienda 2011, los aspectos propiamente demográficos -población absoluta y densidad- se basan en los resultados publicados a escala distrital.

La dimensión económica se centra en las personas ocupadas que viven en el distrito y trabajan en actividades relacionadas con su acervo de recursos naturales. Interesa medir dos grupos de actividades de este tipo. El primero está compuesto por la agricultura, actividades pecuarias, pesca, silvicultura, minería y agroindustria. A este grupo se le ha llamado sector primario ampliado. El segundo grupo está compuesto por labores turísticas asociadas a recursos naturales. El número de ocupados en 2011 en el sector primario ampliado en todo Costa Rica era de 274.435 personas, lo que constituía 16,4% del total.

Con respecto a la dimensión ambiental, se obtiene información sobre bosque a partir del *Inventario forestal nacional 2014-2015* (Emanuelli y otros, 2015), en el que se unen las capas de bosque maduro, bosque secundario, bosque deciduo y palmas. El bosque natural remanente representa el grado más bajo de artificialización o transformación del medio, y su preponderancia en el uso del suelo es una de las características de lo rural profundo.

La actualización de los indicadores del índice tridimensional, a partir de los datos de población por distrito contenidos en el censo de 2011, pueden realizarse mediante las proyecciones de crecimiento poblacional elaboradas periódicamente por el INEC, basadas en tendencias históricas y susceptibles de modificación, principalmente por procesos migratorios. Los de personas ocupadas en actividades relacionadas con los recursos naturales pueden aproximarse a escalas mayores mediante otras fuentes, pero su determinación precisa a escala distrital se haría con el próximo censo de población y vivienda<sup>6</sup> La cobertura boscosa es susceptible de actualizarse mediante la interpretación de productos derivados de imágenes satelitales recientes.

<sup>6</sup> Para ello, sería necesario que en dicho censo se incorporaran preguntas específicas sobre actividades y lugares de trabajo directamente relacionados con turismo nacional o internacional. Alternativamente, tendría que recabarse información localmente detallada de cámaras de turismo o del Instituto Costarricense de Turismo (ICT).

## 2. Índice funcional de ruralidad (IFR)

### a) Definición de la propuesta de IFR

Este índice de ruralidad combina la conformación de mercados laborales, usando como indicador la conmutación laboral, y la mancha urbana demarcada mediante productos geográficos derivados de imágenes satelitales diurnas.

Los desplazamientos cotidianos registrados entre el lugar de residencia y el de trabajo sirven para diferenciar territorios propiamente rurales -laboralmente autocontenidos- de otros articulados en mayor o menor grado con ciudades secundarias o principales, así como las áreas laborales propiamente urbanas. La mancha urbana, por su parte, es indicativa de un alto grado de artificialización del suelo. Al interrelacionarla con los flujos laborales, es posible lograr una aproximación a las interconexiones y relaciones funcionales entre el campo y la ciudad (véase el cuadro VI.3).

**Cuadro VI.3**  
**Variables, indicadores y fuentes del índice funcional de ruralidad**

Variable	Indicador	Fuente
Conmutación laboral	Porcentaje de la población ocupada que se desplaza de un cantón a otro para ir de su residencia al lugar de trabajo.	Datos sobre desplazamientos laborales intercantonales en Censos de Población (2011 y 2022) (INEC).
Mancha urbana	Área urbana detectada mediante productos derivados de imágenes satelitales diurnas.	Para productos derivados de imágenes satelitales: Wang y otros (2017) [en línea] <a href="https://doi.org/10.7927/H4DN434S">https://doi.org/10.7927/H4DN434S</a> .

**Fuente:** Elaboración propia.

### b) Aplicación del IFR para 2011

Al aplicar el índice funcional de ruralidad para 2011 se usaron dos grupos de indicadores.

- i) El primero mide la cantidad de personas ocupadas del distrito que viajan regularmente a otro cantón por motivos laborales. En la medición de estos desplazamientos se usa directamente una pregunta del Censo de Población y Vivienda 2011 (INEC, 2011), que identifica a personas ocupadas que viajan a un cantón diferente al de su residencia, o que viajan a varios cantones por los mismos motivos.
- ii) El otro grupo de indicadores se calculó con información de la mancha urbana, tal y como lo hicieron Wang y otros (2017), quienes procesaron datos de la misión satelital Landsat 7 con

resolución a 30 metros por celda y año de referencia 2010. Con base en las celdas del ráster, se calculó en cada distrito el área cubierta por polígonos de mancha urbana y el porcentaje del área del distrito cubierta por polígonos de mancha urbana<sup>7</sup>.

### 3. Índice multivariado de ruralidad (IMR)

#### a) Elaboración de la propuesta de IMR

El tercer índice alternativo de ruralidad observa variables relacionadas con las condiciones de acceso a determinados servicios públicos y con los recursos naturales protegidos en la respectiva unidad territorial de análisis (UTA). Esto se hizo con el propósito de reflejar dos facetas de la ruralidad profunda, en lugar de enfocar solamente sus carencias: por una parte, las mayores distancias o dificultades para acceder a dichos servicios, y por otra parte el potencial del acervo natural de los territorios más rurales para modalidades de desarrollo sustentables, incluyendo el ecoturismo.

Las primeras están asociadas al ejercicio efectivo de ciertos derechos de la población para acceder a centros o redes de prestación de dichos servicios. Entonces, se propuso abordar dos facetas del acceso a servicios públicos: las distancias hasta centros de segunda enseñanza y a clínicas u hospitales, y la extensión efectiva de la provisión de electricidad, agua potabilizada e internet hasta los lugares de residencia.

Las segundas guardan relación con la protección legal del acervo local de flora y fauna silvestre y con la existencia de determinados servicios ecosistémicos<sup>8</sup>. Se estimó pertinente tomar de referencia la extensión -relativa al área del distrito- de las áreas silvestres protegidas y de los corredores biológicos establecidos para interconectarlas (véase el cuadro VI.4)<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Por el costo de adquisición de imágenes de alta calidad para todo el país y el trabajo de pre y post-procesamiento requerido, así como el ritmo usual de crecimiento urbano horizontal, la capa de mancha urbana podría actualizarse decenalmente, o a lo sumo quinquenalmente.

<sup>8</sup> Un estudio reciente sobre impactos de cambios en los usos de la tierra sobre la biodiversidad en Costa Rica (Montero y otros, 2021) combinó el estudio de mapas de cobertura y ecología de paisajes con los registros de especies de plantas y aves, corroborando que, si bien se ha revertido parcialmente la reforestación, y los bosques alojan la mayor parte de la biodiversidad, la expansión de monocultivos de exportación y áreas urbanas ha fragmentado y aislado a los bosques naturales remanentes. También se subrayó la relevancia de la conectividad ecológica para la conservación de la biodiversidad en el país.

<sup>9</sup> Originalmente se incluyeron también los servicios bancarios, pero la creciente diversidad y digitalización de estos limitaría su comparabilidad en el tiempo como indicador de ruralidad. Hubiera sido deseable contar con un indicador directo de biodiversidad, pero los grados actuales de precisión y exhaustividad en su inventario y georreferenciación impiden contar con datos locales homogéneos y contrastables para todo el país.

**Cuadro VI.4**  
**VARIABLES, INDICADORES Y FUENTES DEL ÍNDICE MULTIVARIADO DE RURALIDAD**

Aspecto	Variable	Indicador	Fuente
Acceso a la educación	Proximidad a centro de educación rural.	Distancia (kilómetros) hasta un centro de segunda enseñanza.	Mapas y bases de datos del Ministerio de Educación Pública.
Acceso a la salud	Proximidad de clínicas y hospitales.	Distancia (kilómetros) de la cabecera distrital al centro de salud de segundo o primer nivel más próximo.	Información sobre hospitales nacionales, regionales y periféricos y áreas de salud por región y cantón en memorias institucionales y bases de datos de la Caja Costarricense del Seguro Social. Memorias Institucionales [en línea] <a href="https://repositorio.binass.sa.cr/repositorio/handle/20.500.11764/315">https://repositorio.binass.sa.cr/repositorio/handle/20.500.11764/315</a> .
Acceso al agua potable	Provisión institucional de agua potabilizada.	Porcentaje de la población cubierta por los servicios de acueductos públicos.	Información del Censo de Población y Vivienda.
Acceso a electricidad	Provisión institucional de energía eléctrica.	Porcentaje de la población con servicio público de electricidad	Información del Censo de Población y Vivienda.
Acceso a TIC	Conectividad a internet.	Porcentaje del área de las UTA con servicios de internet.	Mapas y datos de cobertura y velocidad de descarga de internet por operador telefónico [en línea] <a href="https://mapas.sutel.go.cr">https://mapas.sutel.go.cr</a> .
Protección del acervo de recursos naturales	Cobertura por áreas de conservación y corredores biológicos.	Porcentaje del área del distrito en áreas silvestres protegidas y corredores biológicos.	Información sobre las distintas áreas de conservación [en línea] <a href="http://www.sinac.go.cr">http://www.sinac.go.cr</a> .

**Fuente:** Elaboración propia.

## **b) Aplicación del IMR para 2011**

La descripción de las fuentes y metodologías del IMR requirió que se dividieran los indicadores para 2011 en dos grupos: acceso a servicios y conservación del acervo de recursos naturales. Con respecto al acceso a servicios, se usaron dos metodologías: cálculo de distancia promedio a un punto de provisión y cálculo de personas con acceso.

Se calcularon varios indicadores de distancia a servicios específicos de educación y salud. En el caso de educación, se utilizaron datos del Sistema de Información Geográfica del Ministerio de Educación Pública (SIGMEP) con año de referencia 2021. En el caso de los servicios de salud, la información se obtuvo del Sistema de Geo Información en Salud (SGIS) y el año de referencia es 2020. Se decidió usar como indicador la distancia a hospitales, como centros de salud a los que se refieren pacientes de las unidades primarias de atención médica. También se creó información sobre la distancia hasta los equipos básicos de atención integrada de

salud. El indicador deseado se calcula mediante el algoritmo “Near” de ArcGis Desktop, que estima una distancia lineal a los centros de provisión de servicios seleccionados<sup>10</sup>.

Además, usando el Censo de Población y Vivienda 2011 (INEC, 2011) se calcularon indicadores de acceso a redes de provisión de determinados servicios en las viviendas, como la cantidad de personas con acceso a:

- una conexión a internet en la casa;
- agua que proviene de una fuente institucional, que en este caso corresponde al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), municipalidades y acueductos rurales<sup>11</sup>; así como servicio de electricidad.

En el caso de la protección ambiental, se calcularon las extensiones de las áreas silvestres protegidas y corredores biológicos de cada distrito. La fuente de información geográfica es el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) y el año de referencia es 2020.

#### **4. Uso del análisis de conglomerados para obtener los índices de ruralidad**

En cada uno de los índices mencionados, el objetivo es combinar estadísticamente un conjunto de indicadores, a fin de crear un índice que describa el grado de ruralidad de los distritos. En esa tarea se usa el análisis de conglomerados, a fin de crear grupos estables de distritos similares y generar una descripción estadística y espacial de éstos, con base en los indicadores que componen los índices de ruralidad.

La mejor estrategia es llevar a cabo dos análisis de conglomerados para cada índice, para conformar número determinado de grupos estables de distritos, y luego usar esa información para elaborar el índice por medio de un análisis combinado, integrando los resultados de los análisis de conglomerados con el de los mapas y las características de los grupos, a partir del cálculo de promedios de las variables de interés.

El análisis de conglomerados es una técnica iterativa empleada para crear grupos, de manera tal que los miembros de cada grupo sean similares entre sí, con respecto a los indicadores que se utilizan para hacer el análisis. Esto permite conformar una descripción estadística y espacial de los distritos, con base en los indicadores que componen los índices

<sup>10</sup> La distancia se calcula en forma lineal, no a través de carreteras ni tomando en cuenta las irregularidades del terreno (geoide).

<sup>11</sup> No hay nada que indique que esa agua tiene necesariamente una cierta calidad o cantidad, por lo que es posible que en ciertos casos el agua no haya sido potabilizada y que sea turbia o contenga sedimentos; además, puede ser que la provisión sea escasa (poca cantidad todo el día) o con cortes diarios o estacionales.



de ruralidad. El análisis de conglomerados se concreta por medio de un proceso iterativo, que empieza con una cantidad de grupos que se desea formar, con base en un conjunto de indicadores de interés; por ejemplo, 4 grupos y 2 indicadores. Se asignan centroides iniciales de los indicadores; esto es, para el grupo 1 se asigna un valor del indicador 1 y un valor del indicador 2, e igual para los otros grupos.

En la primera iteración todas las observaciones se asignan al grupo al cual se parecen más, por medio de comparar el valor de sus indicadores con los centroides. De esta forma, todas las observaciones quedan asignadas a algún grupo. En la siguiente iteración, dentro de cada grupo se recalculan los centroides, usando los indicadores de los miembros del grupo, y luego se vuelven a asignar las observaciones a los grupos más parecidos. El proceso continúa hasta que las observaciones no cambien de grupo entre una iteración y la siguiente.

Teniendo en cuenta estas características del análisis de conglomerados, en cada análisis realizado se toman en consideración dos aspectos.

- i) Primero, dada una cantidad de grupos que se desea formar,  $n$ , se hacen 6 estimaciones sucesivas del análisis de conglomerados. Para determinar si el análisis es estable o no, se comparan los seis diferentes resultados entre sí y si uno solo de los resultados es diferente, el análisis no es estable.
- ii) Segundo, para la cantidad de grupos,  $n$ , se hicieron pruebas usando valores de 3 a 8. Se procede entonces de la siguiente forma: se usa la cantidad de grupos 3, se hacen 6 estimaciones diferentes y se determina si el análisis con 3 grupos es estable o no. Luego se repite lo mismo con la cantidad de grupos 4 y con 6 repeticiones, y así se continúa hasta probar 8 grupos.

Como siguiente paso, se practica un análisis combinado de los conglomerados. En el caso del índice tridimensional, la combinación de los dos conglomerados forma 25 grupos en los que se podría dividir el índice. Conjuntando algunos de estos grupos y por medio de un análisis de los mapas y de las características de los grupos, a partir del cálculo de promedios de las variables de interés, se determinó la creación de 5 grupos que conforman el índice tridimensional de ruralidad. En el caso del índice funcional, la combinación de los dos análisis de conglomerados forma 12 grupos posibles. Se conjuntan también ciertos grupos y se exploran los resultados usando su representación cartográfica y tablas con promedios de las variables de interés. De esta forma se determinó la creación de 6 grupos que integran el índice funcional de ruralidad. En el caso del índice multivariado, la combinación de los dos análisis de conglomerados forma

16 grupos posibles. Se exploran los resultados calculando el promedio de las variables de interés y usando mapas, para diferentes formas de agrupar los 16 posibles grupos. De esta forma se determinó la creación de 5 grupos que conforman el índice multivariado de ruralidad.

## 5. Propuesta de índice combinado de ruralidad (ICR)

La categorización del gradiente rural-urbano se basó en los resultados de la aplicación de los tres índices alternativos a escala distrital y en la construcción, a partir de ellos, de un índice combinado de ruralidad (ICR).

Así, con el procedimiento explicado usando análisis de conglomerados, se obtuvieron los tres índices, para cada distrito  $j$ , donde,  $j = 1, 2, \dots, 472$ . Se denominan los índices con la siguiente notación:

$itr_j$  es el índice tridimensional de ruralidad

$ifr_j$  es el índice funcional de ruralidad

$imr_j$  es el índice multivariado de ruralidad

El índice combinado de ruralidad de cada distrito se calcula como un promedio simple de los tres índices de la siguiente forma:

$$icr\_dis_j = \frac{1}{3} (itr_j + ifr_j + imr_j)$$

Para la construcción del índice combinado de ruralidad, se puede ponderar el peso de cada índice de acuerdo con el propósito de la investigación y de política pública. En este contexto, se decidió usar el promedio simple.

El índice combinado de ruralidad,  $icr\_dis_j$ , es una variable continua que toma valores entre 1 y 5,33 e indica una progresión de ruralidad. Cuanto mayor sea el valor del índice, mayor es el grado de ruralidad. Se puede usar el índice combinado de ruralidad distrital ( $icr\_dis_j$ ) para crear categorías del gradiente de ruralidad. Para escoger los rangos y nombrar las categorías, se efectúan diferentes pruebas con la representación cartográfica de  $icr\_dis_j$ , tablas descriptivas de las variables de interés, y contraste con los mapas de los índices de ruralidad y los análisis de conglomerados. Se define el gradiente de ruralidad distrital con las siguientes seis categorías:

- i) **Urbano central:** distritos con un índice combinado de ruralidad distrital menor o igual a 1,33.
- ii) **Urbano periférico:** distritos con un índice combinado de ruralidad distrital mayor a 1,33 y menor o igual a 2,33.
- iii) **Urbano con elementos rurales:** distritos con un índice combinado de ruralidad distrital mayor a 2,33 y menor o igual a 3,33.

- iv) **Rural con elementos urbanos:** distritos con un índice combinado de ruralidad distrital mayor a 3,33 y menor o igual a 4.
- v) **Rural próximo:** distritos con un índice combinado de ruralidad distrital mayor a 4 y menor o igual a 4,67.
- vi) **Rural profundo:** distritos con un índice combinado de ruralidad distrital mayor a 4,67.

A continuación, para cada cantón se calcula un índice combinado de ruralidad cantonal, que es un promedio simple del índice combinado de ruralidad distrital ( $icr\_dis_j$ ) calculado con los distritos que pertenecen al cantón. Se usa la siguiente fórmula:

$$icr\_cant_c = \frac{1}{n_c} \sum_{j \in c} icr\_dis_j$$

donde  $n_c$  es la cantidad de distritos en el cantón  $c$ , y la suma se realiza para los distritos  $j$  que pertenecen al cantón  $c$ .

Luego, se utiliza el índice combinado de ruralidad cantonal ( $icr\_cant_c$ ) para crear categorías del gradiente de ruralidad de los cantones. El procedimiento es similar al empleado para seleccionar las categorías de los distritos. El gradiente de ruralidad cantonal se define de la siguiente forma:

- **Urbano:** cantones con un índice combinado de ruralidad cantonal menor o igual a 2,93.
- **Rural-urbano:** cantones con un índice combinado de ruralidad cantonal mayor a 2,93 y menor o igual a 4.
- **Rural:** cantones con un índice combinado de ruralidad cantonal mayor a 4.

## B. Metodología y fuentes para la caracterización socioeconómica local

Cuando se trató de caracterizar a las unidades territoriales de análisis (UTA) —que pueden ser distritos o cantones— con distintos grados y tipos de ruralidad, se seleccionaron indicadores referidos a determinados aspectos económicos y sociales relevantes para la planificación y gestión de procesos de desarrollo. El propósito general es elaborar insumos para la caracterización diferenciada de la ruralidad costarricense y de las UTA a múltiples escalas.

Se establecieron tres criterios principales para seleccionar los indicadores socioeconómicos:

- i) la pertinencia temática asociada a las cuestiones de interés para el seguimiento a procesos de desarrollo territorial, a distintas escalas;
- ii) la disponibilidad y comparabilidad en el tiempo y la actualización periódica o no de los índices o indicadores, y
- iii) su desagregación espacial a las escalas correspondientes a las UTA (en este caso cantones), y en particular a escala cantonal por ser los municipios las entidades locales con autonomía de gestión, presupuestación y gobierno.

Además del propio INEC, el MIDEPLAN y el INDER, diversos ministerios e instituciones autónomas producen información socioeconómica. Los índices compuestos principales y otros índices e indicadores recurren a datos, en especial de los ministerios de Educación; Salud; Obras Públicas y Transporte; Economía, Industria y Comercio; Agricultura y Ganadería; Trabajo; Turismo; Hacienda, y Seguridad. También utilizan información de la Caja Costarricense del Seguro Social; Instituto de Fomento y Asesoría Municipal; Instituto Geográfico Nacional; Instituto Costarricense de Electricidad, e Instituto de Acueductos y Alcantarillados. De manera complementaria, es posible recurrir a teledetección y productos cartográficos derivados de ella.

Al caracterizar los cantones desde la perspectiva socioeconómica, se seleccionaron tres índices compuestos enfocados en diferentes aspectos, complementarios entre sí: a) el índice de desarrollo humano cantonal (IDHc), de elaboración anual por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con la Universidad de Costa Rica (UCR); b) el índice de desarrollo social cantonal (IDSc), construido por el MIDEPLAN para 2013 y 2017, y el índice de competitividad cantonal (ICC), de periodicidad anual, producido y actualizado periódicamente por la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica (UCR).

### **III. Resultados de la aplicación de índices alternativos de ruralidad y análisis estadístico-espacial en los planos distrital y municipal**

En esta sección se presentan los resultados de los índices alternativos de ruralidad para los distritos, así como los gradientes de ruralidad distrital y cantonal. En cada uno de los índices de ruralidad se muestran los análisis de conglomerados y se describen geográficamente los resultados obtenidos.

## A. Índice tridimensional de ruralidad (ITR)

En el cuadro VI.5 se describen las variables empleadas para construir este índice.

Cuadro VI.5

**Costa Rica: indicadores de población, densidad, porcentaje de empleo en el sector primario, porcentaje de empleo en alojamiento y servicios de comida, área y porcentaje de bosque, promedios y desviación estándar por distrito**

Indicadores	Promedio	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Población ( <i>En número de habitantes</i> )	9 114,0	9 601,0	273,0	71 384,0
Densidad ( <i>Por km<sup>2</sup></i> )	1 190,0	2 364,0	3,0	17 292,0
Porcentaje de empleo sector primario ampliado ( <i>En porcentaje</i> )	28,9	22,9	1,2	87,4
Porcentaje de empleo rama alojamiento y comida ( <i>En porcentaje</i> )	5,1	5,2	0,0	35,0
Área de bosque ( <i>En km<sup>2</sup></i> )	50,0	126,0	0,0	1 856,0
Porcentaje de área de bosque ( <i>En porcentaje</i> )	31,1	21,6	0,0	90,1
Área total ( <i>En km<sup>2</sup></i> )	108,0	188,0	1,0	2 223,0

**Fuente:** Elaboración propia.

El análisis de conglomerados con los indicadores de cantidad de población y densidad demográfica arrojó cinco grupos de distritos (véase el cuadro VI.6.A). La variabilidad en el interior de los conjuntos de distritos tiende a incrementarse en los grupos con mayor población y densidad. Por otra parte, hay una relación aproximadamente inversa entre estas últimas y el área de los distritos. Los resultados de cantidad de población y densidad demográfica observan un patrón en el interior de la región central y otro en las regiones costeras y fronterizas. Hay, claramente, una gradación espacial centrífuga de la dimensión poblacional de este índice, que se registra a distintas escalas: desde el centro del país hacia sus costas y fronteras.

Al combinar en el análisis de conglomerados el empleo en el sector primario ampliado con área y porcentaje de cobertura boscosa (véase el cuadro VI.6.B), se conformaron cinco grupos de distritos con áreas y proporciones crecientes de bosque, pero solamente en el primero y último hay una clara relación con el porcentaje de empleo primario ampliado. Los grupos de distritos conformados mediante el análisis combinado de conglomerados de empleo en el sector primario ampliado, área de bosque y porcentaje de cobertura boscosa por distrito arrojan un contraste entre un amplio conjunto de distritos con bajo empleo primario ampliado y muy poco bosque, y unos pocos distritos extensos con alto empleo primario ampliado y mucho bosque. Usando los dos análisis de conglomerados mencionados, se podrían formar 25 posibles grupos de distritos (véase el cuadro VI.6.C). Después de realizar una exploración descriptiva de los grupos y su localización espacial, usando mapas, se construye el índice tridimensional de ruralidad con cinco grupos (véase el cuadro VI.6.D).

**Cuadro VI.6**  
**Costa Rica: resultados del índice tridimensional de ruralidad, 2011**

A. Conglomerado de población y densidad			B. Conglomerado, porcentaje de empleo en sector primario ampliado, área de bosque (km <sup>2</sup> ) y porcentaje de bosque						
n3	Centroides (promedios)		n4	Centroides (promedios)					
	Población	Densidad		Porcentaje de empleo primario ampliado	Área de bosque km <sup>2</sup>	Porcentaje de bosque			
1	49 764	4 656	1	11,4	3	17,4			
2	28 352	3 441	2	46,1	33	37,3			
3	17 038	3 196	3	42,3	131	54,1			
4	8 167	1 014	4	39,4	295	60,6			
5	2 695	211	5	59,7	1 109	81,1			
Totales			Total			Promedio			
	Distritos	Población	Área km <sup>2</sup>	Distritos	Población	Área km <sup>2</sup>	Población	Área km <sup>2</sup>	Densidad
1	10	497 641	1 011	226	2 666 812	3 659	11 800,1	16,2	2 426,5
2	30	850 574	2 643	165	884 249	16 874	5 359,1	102,3	65,9
3	66	1 124 515	7 412	59	507 050	15 521	8 594,1	263,1	33,3
4	154	1 257 734	19 835	18	211 283	9 434	11 737,9	524,1	24,5
5	212	571 248	20 174	4	32 318	5 588	8 079,5	1 397,0	6,3

C. Combinación conglomerados						
n3						
n4	1	2	3	4	5	Total
1	7	23	24	87	65	226
2	2	2	11	33	117	165
3	0	4	10	19	26	59
4	1	1	0	14	2	18
5	0	0	1	1	2	4
Total	10	30	66	154	212	472

D. Índice tridimensional de ruralidad							
	Promedios distritales	Población	Densidad	Porcentaje de empleo primario ampliado	Área bosque km <sup>2</sup>	Porcentaje de bosque	Área km <sup>2</sup>
1	Aglomeraciones urbanas	23 353,4	4.817,7	4,7	1,9	14,4	12,1
2	Rural denso	6 175,4	1.262,4	14,7	3,6	18,9	18,2
3	Rural semidisperso	23 441,1	137,0	30,3	100,4	37,6	288,4
4	Rural disperso	3 526,9	51,2	48,1	32,2	37,8	94,1
5	Rural muy disperso	5 833,6	21,1	44,5	230,8	60,3	374,8
	Indicadores totales	Distritos	Población	Área km <sup>2</sup>			
1	Aglomeraciones urbanas	74	1 728 149	892			
2	Rural denso	152	938 663	2 767			
3	Rural semidisperso	31	726 673	8 942			
4	Rural disperso	150	529 041	14 112			
5	Rural muy disperso	65	379 186	24 363			

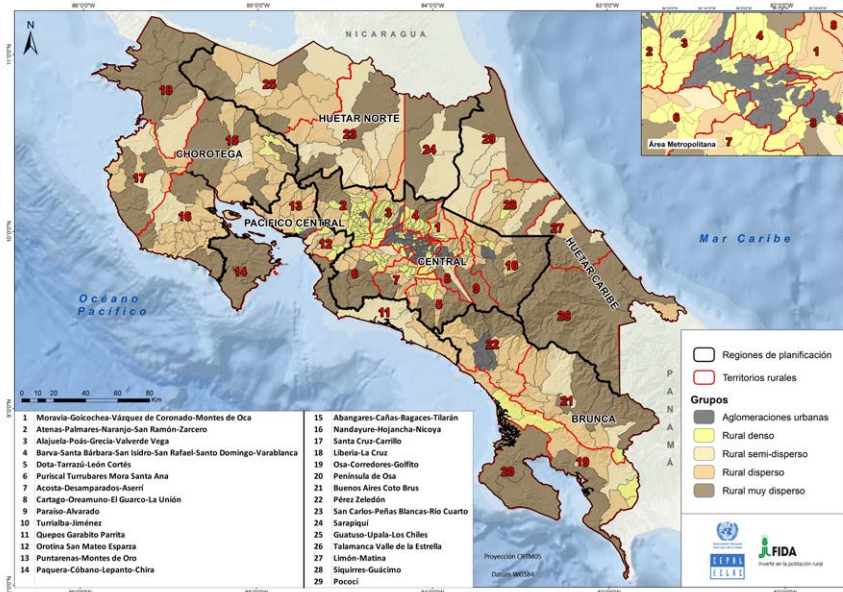
Fuente: Elaboración propia.

Para los cinco grupos de ITR, que se presentan en el mapa VI.1, se escogen los siguientes nombres con las características correspondientes.

- **Aglomeraciones urbanas con suelo muy artificializado:** 74 distritos, densamente poblados, con bajo empleo primario ampliado y poco bosque.
- **Rural densamente poblado, ocupacionalmente diverso, y artificializado:** 152 distritos, con densidades intermedias, bajo empleo primario ampliado y poco bosque.
- **Rural semidisperso y parcialmente artificializado:** 31 distritos, con densidades medias-bajas, empleo primario ampliado intermedio y cobertura boscosa intermedia.
- **Rural disperso y parcialmente artificializado:** 150 distritos, con densidades bajas, alto empleo primario ampliado y cobertura boscosa intermedia.
- **Rural muy disperso y poco artificializado:** 65 distritos, con densidades muy bajas, alto empleo primario ampliado y mucho bosque.

Mapa VI.1

**Costa Rica: grupos de distritos formados mediante combinación de conglomerados de variables poblacional, económica y ambiental del índice tridimensional de ruralidad, por distritos, según territorios rurales y regiones de planificación**



**Fuente:** Elaboración propia.

**Nota:** Tratamiento de datos: Milagro Saborío R, Marco A. Martínez M, y Mario Samper K. Diseño cartográfico: Marco A. Martínez M. Datos geoespaciales de: INDER, 2020; MIDEPLAN, 2020; REDD/CCAD-GIZ - SINAC. 2015; INEC, Censo de Población y Vivienda, 2011.



Un Territorio Rural (definido por el INDER) es una unidad geográfica dedicada principalmente al desarrollo de actividades agrarias y no agrarias. Está conformado por uno o varios cantones, o algunos de sus distritos, que presentan características comunes desde el punto de vista de sus recursos naturales propios, formas de organización, ecología, actividades económicas, culturales, institucionales, políticas y de las modalidades de generación de ingresos de sus habitantes. Los territorios rurales son áreas que dependen económica y socialmente, de manera predominante, de las actividades derivadas de utilización de los suelos, las aguas y los bosques, lo que se traduce en el valor económico producido por ellos, incluyendo el empleo y las actividades relacionadas con el comercio y la prestación de servicios.

## B. Índice funcional de ruralidad (IFR)

En el cuadro VI.7 se describen las variables calculadas. El porcentaje de ocupados que se desplazan a trabajar en otro cantón varía notablemente, y en múltiples distritos prácticamente no hay desplazamientos laborales.

Cuadro VI.7

**Costa Rica: promedios y desviación estándar del porcentaje de población ocupada de cada distrito que se desplaza laboralmente a otro cantón y del área con mancha urbana y el porcentaje del área del distrito cubierta por ella**

Variable	Promedio	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Porcentaje de desplazamientos laborales	29,5	19,2	1,2	75,0
Área con mancha urbana	2,4	3,4	0,0	25,1
Porcentaje de área con mancha urbana	26,5	38,5	0,0	100,0

**Fuente:** Elaboración propia.

El análisis de conglomerados del porcentaje de personas ocupadas por distrito que se desplazan regularmente para trabajar en otro cantón (cuadro VI.8.A) conformó tres grupos de distritos: el primero, con distritos pequeños, densamente poblados y con alto desplazamiento laboral (58%); el segundo, con distritos de características intermedias; el tercero, con distritos bastante más grandes, con densidades mucho menores, y con poco desplazamiento laboral.

Al estudiar el área y porcentaje de mancha urbana por distrito (véase el cuadro VI.8.B) mediante análisis de conglomerados, se identificaron cuatro grupos con distritos progresivamente más grandes, con densidades poblacionales sucesivamente cada vez menores, y con porcentajes de mancha urbana decrecientes. Los distritos del primer grupo, con muy alta

mancha urbana, corresponden básicamente a la GAM, y los del cuarto grupo ocupan la periferia de la región central y las cinco regiones costeras o fronterizas.

Usando los dos análisis de conglomerados mencionados (véase el cuadro VI.8.C), se construyó el IFR con 6 grupos que se exponen en el cuadro VI.8.D. Los grupos de distritos tienen los siguientes nombres y rasgos identificadores principales.

- **Urbano alto emisor:** 84 distritos, con alto porcentaje que viaja para trabajar y porcentaje de mancha urbana alto o medio.
- **Urbano emisor medio:** 39 distritos, con desplazamiento laboral medio y porcentaje de mancha urbana alto o medio.
- **Urbano bajo emisor:** 11 distritos, con desplazamiento laboral bajo y porcentaje de mancha urbana alto o medio.
- **Rurbano alto emisor:** 26 distritos, con alto porcentaje que viaja para laborar y porcentaje de mancha urbana medio o bajo.
- **Rural emisor medio:** 108 distritos, con desplazamiento laboral medio y porcentaje de mancha urbana bajo o muy bajo.
- **Rural emisor bajo:** 204 distritos, con desplazamiento laboral bajo y porcentaje de mancha urbana muy bajo.

La distribución espacial de estos seis grupos revela una marcada concentración de los dos primeros en la GAM o áreas próximas a ella, mientras que los distritos urbanos con poco desplazamiento laboral se hallan en los extremos de esta, o asociados a ciudades secundarias (véase el mapa VI.2). Los distritos rurbanos de los que sale a trabajar una parte sustancial de la población ocupada están mayormente ubicados dentro de la Región Central y relativamente cercanos a la GAM. Los distritos rurales autocontenidos laboralmente ocupan la mayor parte del país.

**Cuadro VI.8**  
**Costa Rica: resultados del índice funcional de ruralidad, 2011**

A. Conglomerado de porcentajes de desplazamientos laborales							B. Conglomerado área de mancha urbana (km <sup>2</sup> ) y porcentaje de mancha urbana						
v5	Centroides (promedios)						n5	Centroides (promedios)					
	Porcentaje de desplazamiento laboral							Área mancha urbana		Porcentaje de mancha urbana			
1	58,6						1	4,2	96,2				
2	33,0						2	5,3	58,0				
3	12,3						3	5,2	22,2				
							4	1,0	1,2				
Totales			Promedio				Totales			Promedio			
	Distritos	Población	Área km <sup>2</sup>	Población	Área	Densidad	Distritos	Población	Área km <sup>2</sup>	Población	Área km <sup>2</sup>	Densidad	
1	110	1 401 676	1 213	12 743	11	3 557	1	97	1 588 172	424	16 373	4	4 852
2	147	1 267 549	6 583	8 623	45	1 023	2	28	313 891	262	11 210	9	1 508
3	215	1 632 487	43 280	7 593	201	93	3	54	617 933	1 379	11 443	26	494
							4	293	1 781 716	49 010	6 081	167	76

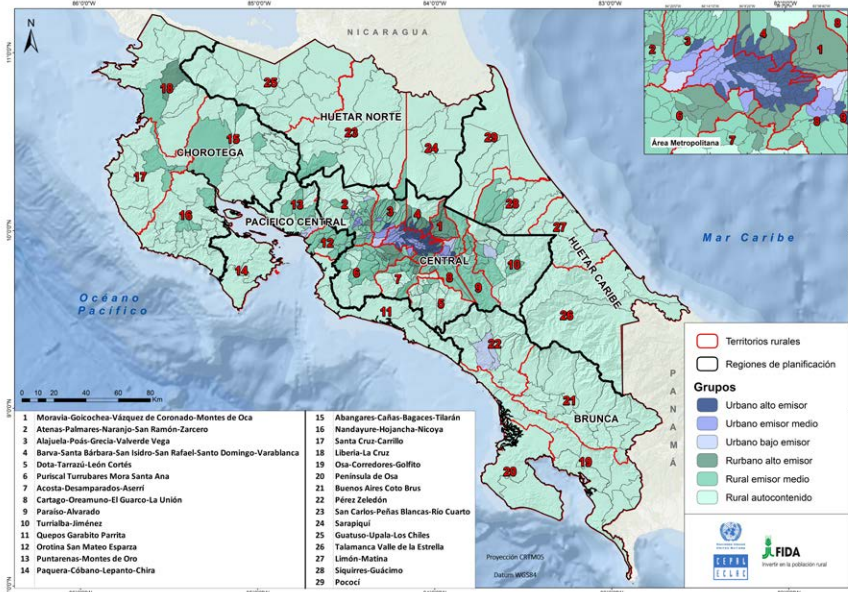
C. Combinación conglomerados					
v5	n5				Total
	1	2	3	4	
1	67	17	13	13	110
2	29	10	32	76	147
3	1	1	9	204	215
Total	97	28	54	293	472

D. Índice funcional de ruralidad							
	Promedios	Porcentaje de desplazamiento	Área mancha urbana km <sup>2</sup>	Porcentaje de mancha urbana	Población	Área km <sup>2</sup>	Densidad
1	Urbano emisor alto	59,9	3,4	88,5	14 010	4	4 513
2	Urbano emisor medio	36,4	6,6	85,9	17 745	8	3 287
3	Urbano emisor bajo	15,5	10,0	34,7	22 867	47	892
4	Rurbano emisor alto	54,4	2,5	13,6	8 648	33	471
5	Rural emisor medio	31,8	1,8	7,6	5 329	58	206
6	Rural emisor bajo	12,1	1,0	0,7	6 769	210	50
	Indicadores totales	Distritos	Población	Área km <sup>2</sup>			
1	Urbano emisor alto	84	1 176 816	350			
2	Urbano emisor medio	39	692 054	324			
3	Urbano emisor bajo	11	251 538	514			
4	Rurbano emisor alto	26	224 860	863			
5	Rural emisor medio	108	575 495	6 259			
6	Rural emisor bajo	204	1 380 949	42 766			

Fuente: Elaboración propia.

Mapa VI.2

**Costa Rica: grupos de distritos formados mediante combinación de conglomerados de desplazamientos laborales y mancha urbana por distrito, del índice funcional de ruralidad, según territorios rurales y regiones de planificación, c. 2011**



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Tratamiento de datos: Milagro Saborío R, Marco A. Martínez M, y Mario Samper K. Diseño cartográfico: Marco A. Martínez M. Datos geoespaciales de: INDER, 2020; MIDEPLAN, 2020; REDD/CCAD-GIZ - SINAC. 2015; INEC, Censo de Población y Vivienda, 2011.

### C. Índice multivariado de ruralidad (IMR)

Los datos descriptivos de las variables de este índice (véase el cuadro VI.9) presentan una gran variabilidad en las distancias tanto a colegios como a hospitales. Las carencias de provisión institucional de agua, que en promedio afectaban solamente a 10% de la población del país, eran nulas en algunos casos, mientras que en ciertos distritos casi 9 de cada 10 viviendas la sufrían. Algo análogo sucedía con la falta de acceso a electricidad. El acceso a internet en viviendas hacia 2011 era en general muy bajo, pues en algunos distritos la conectividad era casi nula. Las áreas silvestres protegidas (ASP)<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Las Áreas Silvestres Protegidas (ASP) son definidas por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), e incluyen a) Reservas Forestales; b) Zonas Protectoras; c) Parques Nacionales; d) Reservas Biológicas; e) Refugios Nacionales de Vida Silvestre; f) Refugios Nacionales de Vida Silvestre de propiedad estatal; g) Refugios Nacionales de Vida Silvestre de propiedad privada; h) Refugios Nacionales de Vida Silvestre de propiedad mixta; i) Humedales; j) Monumentos Naturales; k) Reservas Marinas, y l) Áreas Marinas de Manejo. Ver <https://www.sinac.go.cr/ES/asp/Paginas/default.aspx#:~:text=En%20la%20legislaci%C3%B3n%20se%20les,com%20determinados%20objetivos%20de%20conservaci%C3%B3n.>

y corredores biológicos (CB)<sup>13</sup> estaban ausentes en algunos distritos, y eran muy considerables en otros, al punto de abarcar distritos enteros.

**Cuadro VI.9**  
**Costa Rica: indicadores de distancia a colegios u hospitales,**  
**acceso a servicios y áreas silvestres protegidas**  
*(Promedios y desviación estándar por distrito)*

Indicadores	Promedio	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Distancia a colegio (metros)	3 171,2	2 266,6	61,5	12 326,6
Distancia a hospital (metros)	15 381,1	12 547,0	365,7	63 631,5
Población sin acceso institucional a agua (porcentajes)	10,6	14,6	0,0	88,9
Población sin acceso a internet en la casa (porcentajes)	73,1	18,4	6,1	99,6
Población sin acceso a electricidad (porcentajes)	1,8	5,5	0,0	64,7
Extensión del área silvestre protegida (km <sup>2</sup> )	32,7	135,5	0,0	2 196,1
Extensión cubierta áreas silvestres protegidas (porcentajes)	12,8	21,2	0,0	100,0
Extensión de corredores biológicos (km <sup>2</sup> )	40,6	66,7	0,0	537,9
Extensión cubierta corredores biológicos (porcentajes)	43,3	39,5	0,0	100,0

**Fuente:** Elaboración propia.

El análisis combinado de conglomerados de servicios condujo a la conformación de cuatro grupos (véase el cuadro VI.10.A). El grupo de distritos con menores distancias a servicios hospitalarios o educación secundaria y con mayor acceso a los tres servicios abarca la GAM y sus alrededores, y zonas próximas a ciudades intermedias en todas las regiones.

Al analizar los conglomerados combinando la extensión de las áreas silvestres protegidas y corredores biológicos por distrito (véase el cuadro VI.10.B), se conforman cuatro grupos de distritos. El análisis combinado de conglomerados de áreas silvestres protegidas

<sup>13</sup> El SINAC define como Corredor Biológico (CB) un "Territorio continental, marino-costero e insular delimitado cuyo fin primordial es proporcionar conectividad entre áreas silvestres protegidas, así como entre paisajes, ecosistemas y hábitat, naturales o modificados sean rurales o urbanos para asegurar el mantenimiento de la biodiversidad y los procesos ecológicos y evolutivos; proporcionando espacios de concertación social para promover la inversión en la conservación y uso sostenible de la biodiversidad en esos espacios." Ver <https://www.sinac.go.cr/ES/correbiolo/Paginas/default.aspx#:~:text=En%20Costa%20Rica%20los%20Corredores,gestión%20mediante%20plataformas%20participativas%20denominadas.>

y corredores biológicos refleja una clara preponderancia del primer grupo en la región central y en zonas importantes de las demás regiones, principalmente en las proximidades de ciudades intermedias, en lugares con poblamiento relativamente denso, o en zonas donde la cobertura boscosa es considerablemente menor que los usos agropecuarios del suelo.

Usando los dos análisis de conglomerados mencionados, se podría formar 16 grupos de distritos (véase el cuadro VI.10.C). Después de realizar una exploración descriptiva de los grupos y su localización espacial, usando mapas, se construye el IMR con cinco grupos, que se presentan en el cuadro VI.10.D. Los grupos que conforman este índice tienen los siguientes nombres descriptivos:

- **Grupo 1:** Buen acceso a servicios con pocas áreas protegidas naturales (APN)<sup>14</sup>
- **Grupo 2:** Acceso intermedio a servicios con pocas áreas protegidas naturales
- **Grupo 3:** Bajo acceso a servicios con pocas áreas protegidas naturales
- **Grupo 4:** Amplias áreas protegidas naturales con acceso intermedio a servicios
- **Grupo 5:** Amplias áreas protegidas naturales con bajo acceso a servicios

En el cuadro VI.10.D se observan las características diferenciadoras de estos grupos.

---

<sup>14</sup> En este documento, la extensión de las áreas protegidas naturales (APN) se refiere al área combinada de las áreas silvestres protegidas (ASP) y los corredores biológicos (CB) en la unidad territorial de análisis correspondiente.

**Cuadro VI.10**  
**Costa Rica: resultados del índice multivariado de ruralidad, 2011**

A. Conglomerado acceso a servicios							B. Conglomerado extensión (km <sup>2</sup> ) áreas silvestres protegidas (ASP) y corredores biológicos (CB)						
Centroides ( <i>Promedios</i> )							Centroides ( <i>Promedio</i> )						
n6	Distancias ( <i>En metros</i> )			Porcentaje sin acceso			cp7	ASP	Corredores biológicos				
	Colegios	Hospitales	Agua	Electricidad	Internet	Totales				Promedio			
	Distritos	Población	Área km <sup>2</sup>	Población	Área km <sup>2</sup>	Densidad	Distritos	Población	Área	Población	Área km <sup>2</sup>	Densidad	
1	223	2 935 556	7 083	13 164	32	2 438	1	382	3 544 049	19 808	9 278	52	1 464
2	126	642 734	14 151	5 101	112	104	2	67	558 957	18 201	8 343	272	31
3	83	505 970	18 576	6 096	224	46	3	18	162 183	6 458	9 010	359	30
4	40	217 452	11 266	5 436	282	29	4	5	36 523	6 609	7 305	1 322	6



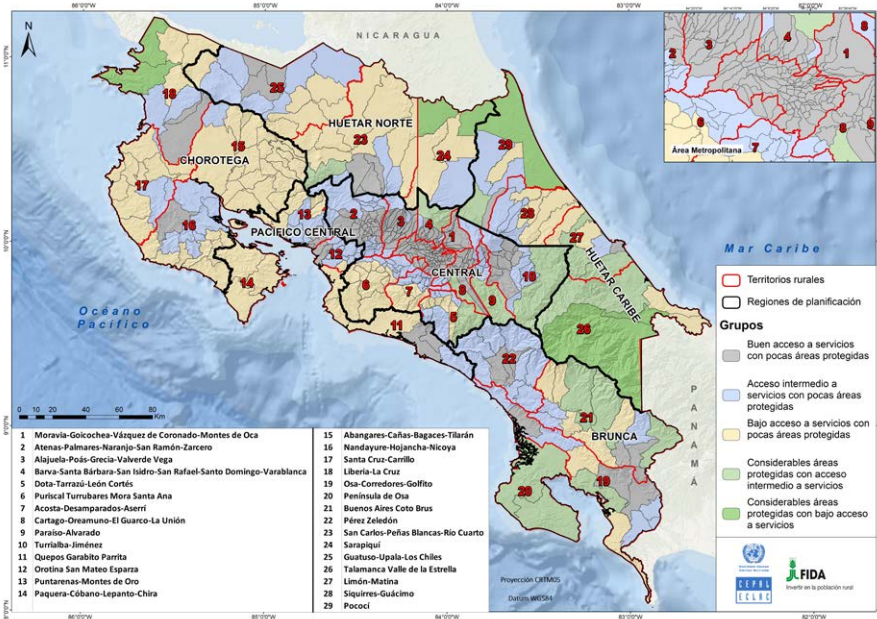
C. Combinación conglomerados						D. Índice multivariado de ruralidad									
cp7															
n6	1	2	3	4	Total	Promedios		Distancias		Porcentaje sin acceso					
								Colegios	Hospitales	Agua	Electricidad	Internet	ASP	CB	
1	211	11	1	0	223	1	Servicios alto, APN <sup>a</sup> baja	1 766	5 360	3,0	0,3	60,6	3	14	
2	98	22	6	0	126	2	Servicios medio, APN baja	3 883	16 056	13,7	1,5	82,2	19	47	
3	52	22	6	3	83	3	Servicios bajo, APN baja	4 845	32 252	17,9	2,5	85,6	25	85	
4	21	12	5	2	40	4	Servicios alto-medio, APN alta	4 883	20 953	28,4	9,9	85,1	347	61	
Total	382	67	18	5	472	5	Servicios bajo, APN alta	6 041	51 002	47,8	23,5	94,1	599	45	
						Indicadores totales			Promedio						
						Distritos	Población	Área km <sup>2</sup>	Población	Área km <sup>2</sup>	Densidad				
1						1	Servicios alto, APN baja	222	2 899 087	6 823	13 059	31	2 449		
2						2	Servicios medio, APN baja	120	593 726	12 406	4 948	103	107		
3						3	Servicios bajo, APN baja	107	610 193	18 780	5 703	176	44		
4						4	Servicios alto-medio, APN alta	16	167 817	8 012	10 489	501	30		
5						5	Servicios bajo, APN alta	7	30 889	5 055	4 413	722	12		

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Área protegida natural, cuya área resulta de sumar las correspondientes a las ASP y a los CB.

La distribución espacial de estos grupos de distritos (véase mapa VI.3) evidencia que el primero, con buen acceso a servicios públicos pero pocas áreas protegidas naturales (APN), abarcaba toda la GAM y zonas próximas a ella en la región central, y zonas relacionadas con ciudades intermedias en otras regiones del país, y también cerca de dos de los tres puestos fronterizos principales. El segundo grupo de distritos, con acceso intermedio a servicios, pero con pocas áreas silvestres protegidas, circundaba por lo general a los del primero. Los distritos del quinto grupo, con mayor acervo natural protegido, pero con bajo acceso a servicios, incluían Talamanca, Tortuguero y la península de Santa Elena.

**Mapa VI.3**  
**Costa Rica: grupos de distritos formados mediante combinación de conglomerados de acceso a servicios y áreas silvestres protegidas, del índice multivariado de ruralidad, por distrito, según territorios rurales y regiones de planificación**



**Fuente:** Elaboración propia.  
**Nota:** Tratamiento de datos: Milagro Saborío R, Marco A. Martínez M, y Mario Samper K. Diseño cartográfico: Marco A. Martínez M. Datos geoespaciales de: INDER, 2020; MIDEPLAN, 2020; REDD/CCAD-GIZ – SINAC, 2015; INEC, Censo de Población y Vivienda, 2011.

## D. Gradientes rural-urbanos con el ICR

### 1. Gradiente de distritos

En el cuadro VI.11 se presentan los resultados generales de la clasificación de los 472 distritos de Costa Rica por categorías en el gradiente rural-urbano, usando el índice combinado de ruralidad. Con base en el ICR, se establecen rangos de valor que permiten crear seis categorías en que se clasifican los distritos. Estas categorías conforman el gradiente rural-urbano distrital.

Cuadro VI.11

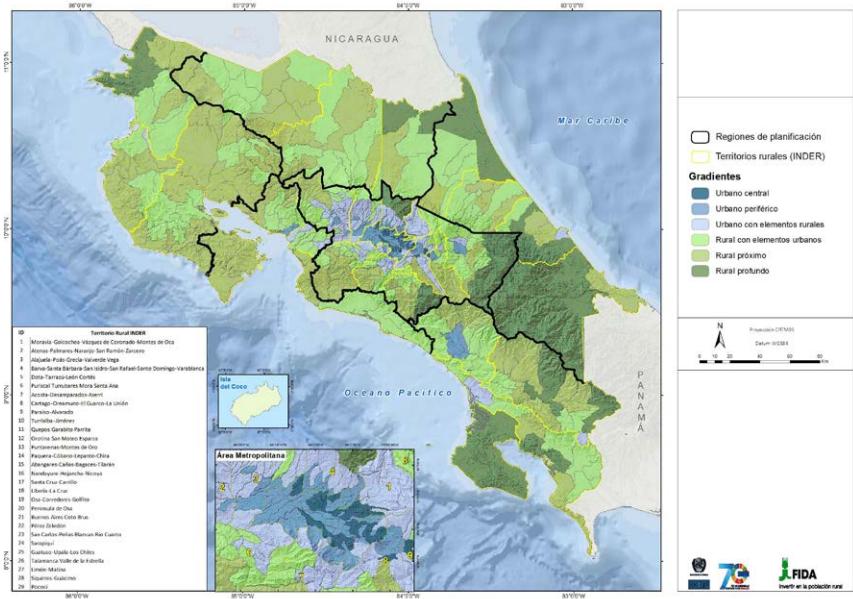
**Costa Rica: clasificación de distritos por categorías de ruralidad hacia 2011 e índices promedios tridimensional, funcional y multivariado de ruralidad, por categorías de ruralidad de los distritos, c. 2011**

Categoría de ruralidad	Totales			Promedios		
	Número de distritos	Población	Área km <sup>2</sup>	Índice tridimensional (ITR)	Índice funcional (IFR)	Índice multivariado (IMR)
1. Urbano central	41	874 970	193	1,00	1,00	1,00
2. Urbano periférico	92	1 257 560	922	1,66	1,68	1,02
3. Urbano con elementos rurales	86	589 436	2 172	2,12	4,73	1,30
4. Rural con elementos urbanos	138	977 099	17 380	3,62	5,62	1,97
5. Rural próximo	97	489 674	18 849	4,43	5,94	2,93
6. Rural profundo	18	112 973	11 559	5,00	6,00	4,39

**Fuente:** Elaboración propia.

Se observa una clara progresión en el gradiente, que va de menos a más rural. También se observa que los 133 distritos clasificados como urbano central y urbano periférico concentraban más de la mitad de la población del país, en el 2% del área geográfica nacional. Por su parte, los 115 distritos clasificados como rural próximo y rural profundo abarcaban casi 60% del territorio nacional, con solo un 14% de la población del país. La distribución espacial de los distritos clasificados por el índice combinado de ruralidad se representa en el mapa VI.4.

**Mapa VI.4**  
**Gradiente de ruralidad distrital, según terriorrios rurales y regiones de planificación de Costa Rica**



## 2. Gradiente de cantones

Como un siguiente paso, se calculó el promedio simple del índice combinado de ruralidad de los distritos que forman un cantón, para obtener un ICR cantonal. Con este índice cantonal se establecen rangos que hacen posible formar tres grupos que constituyen el gradiente rural-urbano cantonal. En el cuadro VI.12 se resume la información general de los cantones en cada una de las categorías que conforman el gradiente.

**Cuadro VI.12**  
**Costa Rica: clasificación de cantones por categorías de ruralidad**  
**hacia 2011 e índices promedios tridimensional, funcional y multivariado**  
**de ruralidad, por categorías de ruralidad de los cantones, c. 2011**

Categoría de ruralidad cantonal	Totales			Promedios		
	Número de cantones	Población	Área km <sup>2</sup>	Índice tridimensional (ITR)	índice funcional (IFR)	Índice multivariado (IMR)
1. Urbano	31	2 324 226	3 138	1,85	2,41	1,16
2. Rural-urbano	29	1 201 770	21 934	3,49	5,42	2,00
3. Rural	21	775 716	26 005	4,26	5,89	3,00

**Fuente:** Elaboración propia.

La categorización urbano-rural de los cantones costarricenses es importante por cuanto se trata de las menores unidades territoriales con gobierno propio, con autonomía creciente por un proceso de descentralización progresiva de funciones y presupuestos hacia las corporaciones municipales, y con representación en instancias de planificación regional y territorial del desarrollo.

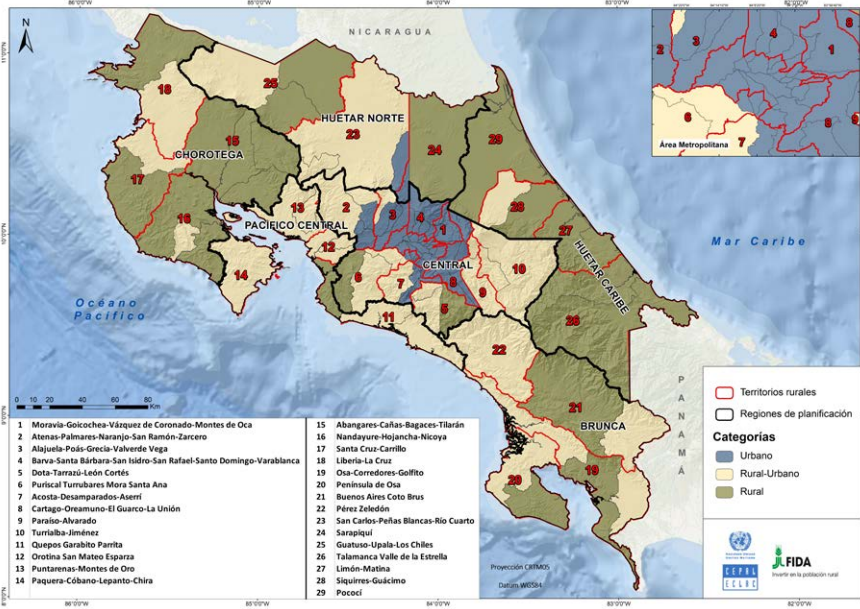
Los 31 cantones aquí clasificados como urbanos en 2011 reunían el 56% de la población del país, en poco más de 3.000 km<sup>2</sup> correspondientes a un 6% del territorio nacional. Los 21 cantones categorizados como rurales, por su parte, sumaban solamente 18% de la población, pero abarcaban poco más de la mitad del área del país. Por lógica, al conformarse solamente tres categorías hay una variabilidad importante en el interior de cada una de ellas.

La distribución espacial de los cantones por categorías en el gradiente rural-urbano (véase el mapa VI.5) indica que los que califican como urbanos al combinar los tres índices alternativos de ruralidad abarcan toda la parte intermedia de la región central. Al ser relativamente grandes los cantones, son bastante heterogéneos en términos de su composición rural-urbana. Los cantones suelen tener cabeceras urbanas y en algunos casos ciudades intermedias o principales. Hay considerable variabilidad tanto en el interior de los cantones como entre estos y dentro de los grupos de cantones categorizados como rurales, rural-urbanos o urbanos.

También se elaboraron mapas del gradiente de ruralidad distrital para cada región de planificación con sus territorios rurales, así como mapas regionales de luminosidad nocturna y red vial principal, con el análisis correspondiente<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Los primeros en el cuerpo del texto y los segundos en anexos del informe preparado para MIDEPLAN e INDER, Ruralidad e interacciones rural-urbanas en regiones de planificación y territorios rurales (Samper, González y Martínez, 2023). Los datos distritales, incluidos como anexos, pueden descargarse del geoportal del proyecto Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina, para Costa Rica: [en línea] <https://geo.cepal.org/geo-fida/costa-rica/?lang=es&country=cri>.

Mapa VI.5  
Costa Rica: gradiente de ruralidad cantonal, según territorios rurales  
y regiones de planificación



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Tratamiento de datos: Milagro Saborío R, Marco A. Martínez M, y Mario Samper K. Diseño cartográfico: Marco A. Martínez M. Datos geoespaciales de: INDER, 2020; MIDEPLAN, 2020; REDD/CCAD-GIZ – SINAC, 2015; INEC, Censo de Población y Vivienda, 2011.

## IV. Resultados del análisis de indicadores socioeconómicos

En esta sección se presentan los resultados de una exploración inicial de las relaciones entre el agrupamiento de cantones en las distintas categorías de ruralidad y varios índices e indicadores socioeconómicos. Con ese fin, se llevó a cabo un ejercicio enfocado en tres índices compuestos principales y la construcción de un índice socioeconómico integrado cantonal (ISIC), cuyo objetivo es contribuir a una caracterización socioeconómica alternativa del país a partir de los diferentes escenarios de ruralidad propuestos.

### A. Contrastación de tres índices socioeconómicos compuestos: IDHc 2011, IDSc 2013 e ICC 2011 por categoría cantonal de ruralidad

En su conjunto (véase el cuadro VI.13), los cantones rurales tenían puntajes considerablemente más bajos que el promedio nacional y que las otras dos categorías en el índice de desarrollo humano cantonal (IDHc) de 2011 y en

el índice de desarrollo social (IDSc) de 2013, y una posición claramente inferior en términos del índice de competitividad cantonal (ICC), que los jerarquiza de mayor a menor competitividad (1 a 81).

**Cuadro VI.13**  
**Costa Rica: valores promedio de los tres índices socioeconómicos principales según grados de ruralidad cantonal hacia 2011**

Grados de ruralidad	Valores promedio		
	IDHc 2011	IDSc 2013	Posición descendente en el ICC 2011
Cantones rurales	0,729	32,5	58
Cantones rural-urbanos	0,765	46,6	47
Cantones urbanos	0,834	75,1	24
Promedios nacionales	0,782	53,8	41

**Fuente:** Elaboración propia.

Es necesario subrayar que en cada categoría o grado de ruralidad existen cantones muy diferentes en términos de desarrollo socioeconómico.

## B. Índice socioeconómico integrado cantonal (ISIC)

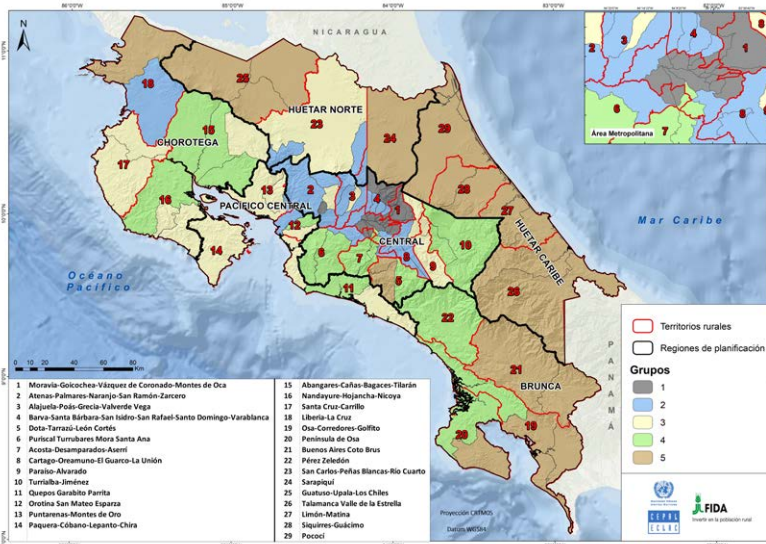
La combinación de la información sobre las posiciones de los 82 cantones del país entre el IDHc, IDSc e ICC en el ISIC brinda una medida sintética del desarrollo humano, social y económico relativo en las menores unidades territoriales con gobierno propio, y facilita su comparación intertemporal. La distribución espacial del ISIC en 2011-2013 (véase el mapa VI.6) revela que los cantones con más bajo índice socioeconómico integrado abarcan todo el litoral Caribe, el área fronteriza con Panamá y casi todos los municipios fronterizos con Nicaragua. En cambio, los cantones de la GAM tienen unos ISIC muy altos o altos. Hacia 2017-2018 se observa (véase el mapa VI.7) una continuidad en los patrones generales de distribución espacial de los cantones por quintiles del ISIC, con ciertas variaciones en cantones específicos del Caribe y del Pacífico, principalmente.

También se elaboraron y publicaron mapas de quintiles del Índice Socioeconómico Integrado para cada región de planificación con sus territorios rurales, para 2011-2013 y 2017-2018<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Dichos mapas se incluyeron como anexos del informe preparado para MIDEPLAN e INDER, Ruralidad e interacciones rural-urbanas en regiones de planificación y territorios rurales (Samper, González y Martínez, 2023). Los datos correspondientes, incluidos asimismo como anexos, pueden descargarse del geoportal del proyecto Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina, para Costa Rica: [en línea] [https://geo.cepal.org/geofida/costa\\_rica/?lang=es&country=cri](https://geo.cepal.org/geofida/costa_rica/?lang=es&country=cri).



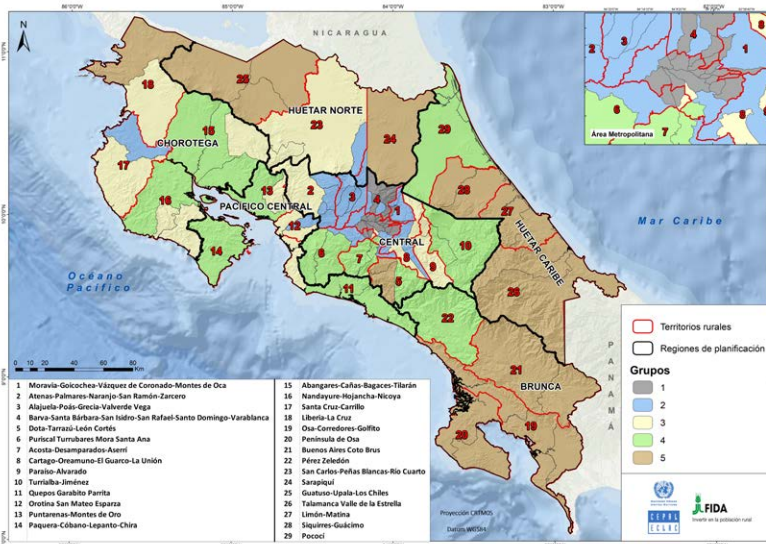
**Mapa VI.6**  
**Costa Rica: quintiles del promedio de tres índices socioeconómicos cantonales, según territorios rurales y regiones de planificación hacia 2011-2013**



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Tratamiento de datos: Mario Samper K y Marco A. Martínez M. Diseño cartográfico: Marco A. Martínez M. Datos geoespaciales de: INDER, 2020; MIDEPLAN, 2020; INEC, Censo de Población y Vivienda, 2011.

**Mapa VI.7**  
**Costa Rica: quintiles del promedio de tres índices socioeconómicos cantonales, según territorios rurales y regiones de planificación hacia 2017-2018**



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Tratamiento de datos: Mario Samper K y Marco A. Martínez M. Diseño cartográfico: Marco A. Martínez M. Datos geoespaciales de: INDER, 2020; MIDEPLAN, 2020; INEC, Censo de Población y Vivienda, 2011.



## **V. Implicaciones en materia de políticas públicas de desarrollo rural en Costa Rica**

Las nuevas definiciones y la metodología de construcción de los índices de ruralidad, expuestos en este capítulo, fueron presentados por la CEPAL al INEC, el MIDEPLAN y el INDER. El intercambio de opiniones e información con los representantes de dichas instituciones permitió corroborar la necesidad y el interés de redefinir lo que se entiende por rural en Costa Rica. A continuación, se resumen dos ejercicios específicos, en los que se hizo uso de las definiciones alternativas de la ruralidad para informar la política pública en Costa Rica.

### **A. Cooperación con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica**

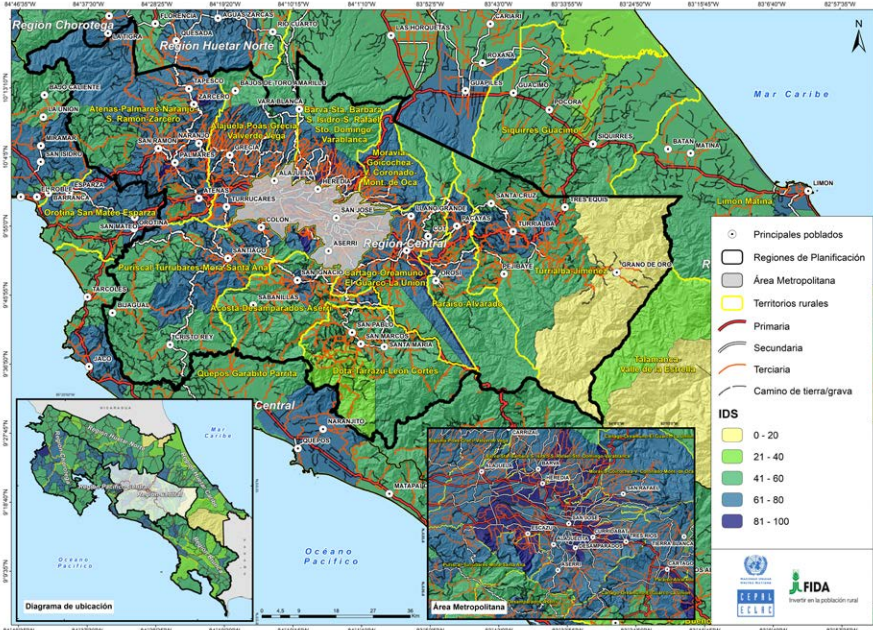
La colaboración técnica de la CEPAL con el MIDEPLAN se concentró en la contribución de la nueva metodología de construcción de escenarios alternativos de ruralidad y las diferentes caracterizaciones socioeconómicas a los procesos de planificación del desarrollo regional y sus implicaciones para políticas e inversiones públicas.

El programa de trabajo con el Área de Planificación Regional del MIDEPLAN se enfocó en analizar las seis regiones de planificación del país. A partir de los diferentes escenarios de ruralidad propuestos en la primera fase del proyecto, se elaboraron análisis estadísticos y espaciales, mapas y síntesis interpretativas que caracterizan socioeconómicamente a cada región de planificación con sus territorios rurales. En particular, se elaboraron mapas regionales a partir del Índice de Desarrollo Social (IDS) distrital, el Índice de Desarrollo Rural Territorial (IDRT) y el Índice Socioeconómico Integrado (ISI) al nivel cantonal. A modo de ejemplo, véase el mapa VI.8.

El Proyecto “Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe” ha apoyado también a MIDEPLAN aportando insumos para el diseño del Observatorio de Desarrollo Regional (ODR), establecido como mandato en la Ley de Desarrollo Regional con el objetivo de brindar información para el diagnóstico, el análisis, la elaboración de propuestas y la toma de decisiones. También se están elaborando, como insumos para el ODR, seis documentos con conjuntos estructurados de datos, mapas y otros productos o resultados generados por el Proyecto, para cada una de las regiones de planificación con sus territorios rurales, incluyendo anexos estadísticos o cartográficos y archivos digitales asociados, con textos explicativos. Asimismo, se da seguimiento al proceso de fortalecimiento de capacidades para el manejo de bases de datos y

capas temáticas de Sistemas de Información Geográfica (SIG) creadas por el Proyecto, en apoyo a la gestión de información georreferenciada en el marco del Observatorio del Desarrollo Regional, incluyendo la realización de dos talleres metodológicos y la producción de manuales para uso de los equipos técnicos de MIDEPLAN.

Mapa VI.8  
Costa Rica: Región Central.  
Índice de Desarrollo Social (IDS) por distrito, 2017



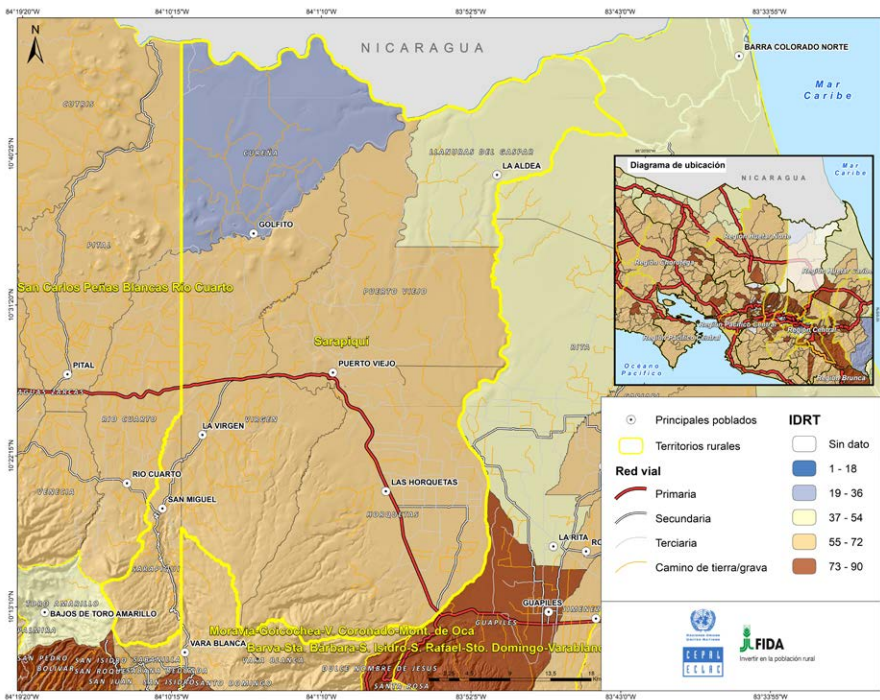
**Fuente:** Elaboración propia, 2022, con datos del Índice de Desarrollo Social de 2017 (MIDEPLAN, 2017).  
**Nota:** Diseño cartográfico: Marco A. Martínez M. Datos geoespaciales de: Mideplan, 2020; INDER, 2020; INEC, Censo de Población y Vivienda, 2011.

## B. Cooperación con el Instituto de Desarrollo Rural (INDER)

Una segunda experiencia de colaboración de la CEPAL con organismos públicos de Costa Rica fue la realizada con el INDER y su Secretaría Técnica de Desarrollo Rural (SETEDER). En esta segunda experiencia se presentaron los aportes metodológicos del proyecto para la caracterización de los diferentes territorios rurales definidos por el Instituto. Además de impartir una capacitación sobre los pasos a seguir para la caracterización socioeconómica de los territorios a partir de los diferentes escenarios alternativos de ruralidad propuestos en el marco del proyecto, con dos

talleres metodológicos y manuales para facilitar el uso de SIG y bases de datos georreferenciadas, la CEPAL elaboró un conjunto de 29 síntesis interpretativas de caracterización de los territorios rurales, con mapas y estadísticas distritales, trabajadas en combinación con el Índice de Desarrollo Rural Territorial (IDRT) y el Índice de Desarrollo Social (IDS) distrital y textos explicativos, con la correspondiente contextualización regional. A modo de ejemplo, véase el mapa VI.9.

**Mapa VI.9**  
**Costa Rica: Territorio Sarapiquí.**  
**Índice de Desarrollo Rural Territorial (IDRT) por distrito**



**Fuente:** Elaboración propia, 2022, con datos del Índice De Desarrollo Rural Territorial (INDER, 2021).

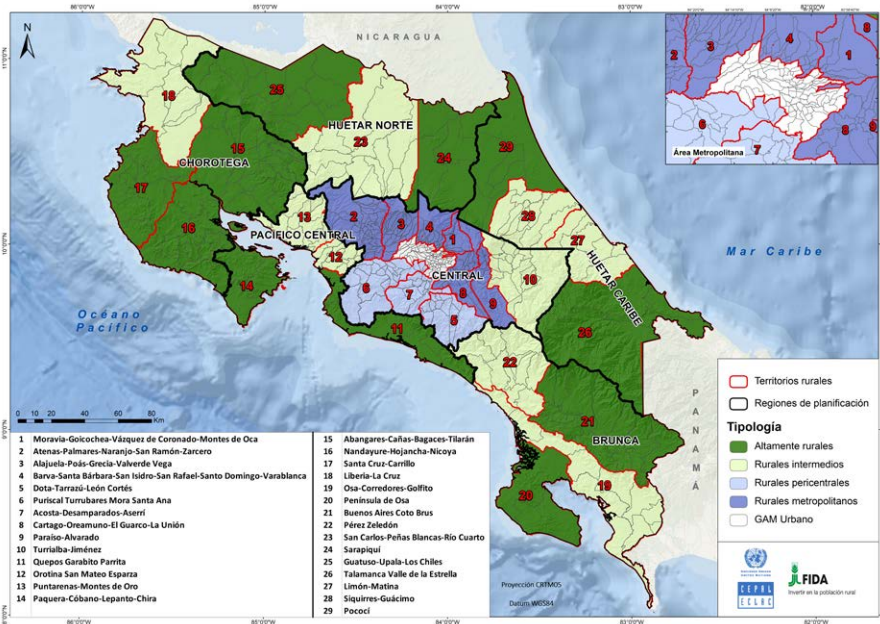
**Nota:** Tratamiento de datos: Mario Samper K. y Marco A. Martínez M. Diseño cartográfico: Marco A. Martínez M. Datos geospaciales de: INDER, 2020 y 2021; INEC, Censo de Población y Vivienda, 2011.

La síntesis interpretativa para cada territorio rural se complementó con aportes de responsables regionales y territoriales del INDER y con los planes de desarrollo de los respectivos Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (CTDR) para identificar retos, oportunidades e implicaciones para políticas públicas y procesos de gestión del desarrollo en el territorio respectivo. Los asesores territoriales del INDER utilizarán estas *Notas técnicas sobre ruralidad y desarrollo escalar*, complementadas por una guía

técnica, en su acompañamiento técnico a los CTDR. Actualmente, se están empleando versiones preliminares como insumos para la actualización o elaboración de nuevos planes de desarrollo territorial.

De forma adicional, en un proceso de diálogo con el equipo técnico de la SETEDER y sucesivas validaciones críticas y propositivas por parte de éste, se construyó una propuesta de clasificación tipológica de los 29 territorios rurales, atendiendo a tres criterios principales: grados de ruralidad, puntajes en el IDRT por territorio, y factores de ubicación indicados por una mayor o menor proximidad rural-urbana. La clasificación final (Samper, Martínez y León (2023) identificó y caracterizó cuatro tipos principales de territorios rurales: metropolitanos, pericentrales, intermedios y altamente rurales. Su distribución espacial se observa en el mapa VI.10. Esta tipología de territorios rurales costarricenses y su síntesis interpretativa posibilitaron explorar sus implicaciones para la institucionalidad pública y para la gestión social del desarrollo de cada tipo de territorio. Esta clasificación tipológica permitirá orientar políticas e inversiones públicas de manera diferenciada para conjuntos de territorios rurales.

Mapa VI.10  
Costa Rica: tipología de ruralidad, según territorios rurales y regiones de planificación



**Fuente:** Elaboración propia, 2022, con datos del Índice De Desarrollo Rural Territorial (INDER, 2021).

**Nota:** Diseño cartográfico: Marco A. Martínez M. Datos geoespaciales de: Datos propios; Censo de Población y Vivienda, INEC, 2011; INDER, 2022.

Las herramientas desarrolladas en el contexto del Proyecto Nuevas narrativas, han permitido ampliar la colaboración con el INDER, entre otras actividades, en la incorporación de un conjunto de datos de especial interés institucional, elaborados tanto por el proyecto como por el INDER a escala distrital, cantonal o de territorios rurales, en el geoportal del Proyecto, disponible para consulta y descarga de datos en el sitio web de la CEPAL. También continúa el proceso de fortalecimiento de capacidades para el manejo de bases de datos y capas temáticas de SIG generadas por el proyecto, en apoyo a la gestión de información georreferenciada y a la actualización y utilización del IDRT.

De forma paralela, se ha estado elaborando una síntesis interpretativa y propositiva sobre los procesos de desarrollo recientes a escala nacional, regional y territorial, incorporando resultados de la conceptualización y medición alternativas y no dicotómicas de la ruralidad actual costarricense y de la caracterización socioeconómica de las regiones de planificación y territorios rurales.

Una de las contribuciones de los resultados estadísticos y cartográficos, interpretativos y propositivos del proyecto, en su relacionamiento con MIDEPLAN e INDER, es el fortalecimiento del abordaje multi-escalar del desarrollo y de la necesaria complementariedad entre procesos de planificación y gestión de este en los ámbitos regional y territorial.

Estos trabajos dieron lugar a la formulación de recomendaciones de política pública, en línea con la forma no dicotómica, multiescalar y dinámica de medir y caracterizar lo rural en Costa Rica, y para propósitos específicos como la preservación de las áreas naturales, el apoyo al empleo rural y la reducción de brechas estructurales en materia de cobertura y acceso a bienes y servicios públicos. Además, se llevó a cabo un proceso de diálogo interinstitucional para el fortalecimiento de las estrategias públicas de desarrollo rural y el fortalecimiento de la institucionalidad descentralizada.

Los trabajos realizados en cooperación con el MIDEPLAN y el INDER pusieron en evidencia la necesidad de avanzar hacia nuevas formas de comprensión y de medición de lo rural en Costa Rica. A partir de las diferentes metodologías presentadas, el ejercicio mostró a los funcionarios de ambas instituciones la utilidad de contar con herramientas de georreferenciación para el análisis y la focalización de esfuerzos, a través de distintos enfoques de comprensión y medición de la ruralidad. Se pueden realizar diferentes ejercicios de caracterización socioeconómica y georreferenciada del país, para diferentes propósitos de políticas públicas. Lo anterior abre oportunidades para los tomadores de decisiones en el diseño de políticas públicas innovadoras en materia de desarrollo rural. La cooperación de ambas instituciones con el INEC, institución encargada de

proveer la estadística nacional regional y local, posee un carácter estratégico para las dependencias encargadas del diseño y la implementación de políticas públicas de desarrollo rural. Y el INEC ha tomado la decisión, de gran trascendencia para la institucionalidad pública costarricense, de procesar y publicar en forma no dicotómica los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2022, con apoyo de este proyecto<sup>17</sup>.

## VI. Reflexiones y conclusiones

La elaboración y aplicación de los índices tridimensional, funcional y multivariado de ruralidad ilustró la relevancia de contar con mediciones alternativas no dicotómicas de la ruralidad costarricense. Esto, a su vez, sugirió la conveniencia de generar un nuevo índice integrado por los tres antedichos, que se aplicaría con posterioridad en la categorización de las unidades territoriales de análisis en el gradiente rural-urbano. El análisis estadístico y geográfico a escala distrital, y luego cantonal, corroboró su utilidad para generar un gradiente rural-urbano que pudiera categorizarse de manera consistente a escala distrital y cantonal. El proceso subsiguiente mostró la capacidad explicativa de las categorías propuestas a una u otra escala, al abordar los distintos tipos de ruralidad y las interacciones rural-urbanas.

Los resultados de esta medición alternativa de la ruralidad a escala distrital en Costa Rica contrastan con los datos dicotómicos comúnmente publicados sobre población rural y urbana. Se observa una mayor diferenciación entre diferentes grados y tipos de ruralidad, a la vez que una mayor proporción de la población nacional en el conjunto de distritos predominantemente rurales que en los datos publicados con base en la definición oficial (36,7% frente a 27%, respectivamente).

A escala cantonal se pudo conformar de manera consistente tres categorías en el gradiente: rural, urbana y rural-urbana. En el interior de cada una de ellas hay cierta variabilidad, pero en su conjunto los tres grupos de cantones presentan características claramente diferenciadas entre sí. Esto permitió contrastar indicadores e índices socioeconómicos de estas unidades político-administrativas con gobierno y presupuesto propios, para el año más próximo al último censo de población y vivienda, y para el año más reciente con información disponible. La selección y aplicación subsiguiente de diferentes índices e indicadores socioeconómicos complementarios enriqueció el análisis descriptivo e interpretativo de las características económicas y sociales de los cantones según su categoría en el gradiente de ruralidad.

---

<sup>17</sup> Este componente del proyecto en su fase actual es liderado por el Dr. Arodys Robles, demógrafo del Centro Centroamericano de Población, con apoyo activo del geógrafo Marco Martínez y colaboración de otros integrantes del equipo.



Los rezagos rurales con respecto a los indicadores e índices socioeconómicos urbanos promedio son relevantes y persistentes, y se observan claras correlaciones inversas a lo largo del gradiente rural-urbano. Estas son más nítidas y consistentes entre unidades territoriales en ambos extremos de este gradiente; en rangos intermedios se detecta cierta variabilidad socioeconómica entre distritos o cantones con un mismo grado de ruralidad, lo cual subraya la importancia de considerar asimismo los tipos de ruralidad, factores de ubicación y, en particular, las distancias hasta y vínculos con ciudades principales o intermedias. Se constata, asimismo, la necesidad de diferenciar entre lo propiamente rural y lo rural-urbano, y también en el interior de la ruralidad: entre lo rural profundo, lo rural próximo y los distritos rurales con elementos urbanos.

La redefinición de la ruralidad costarricense en sus propios términos, a partir de sus características actuales y no como mera categoría residual con respecto a lo urbano, hace viable la posibilidad de enfocar y territorializar las políticas públicas, programas institucionales e inversiones de recursos técnicos o financieros en apoyo a iniciativas de desarrollo a la luz de las muy diversas realidades, requerimientos y potencialidades de las distintas unidades territoriales de análisis. La reconceptualización de la ruralidad y de su relación con lo urbano, así como de los territorios rurales, urbanos y rural-urbanos, es necesaria y pertinente para el diseño e implementación de políticas públicas diferenciadas y complementarias entre sí. Estas atañen tanto al desarrollo rural como al urbano y al de regiones o subregiones en las que interactúan ciudades principales, intermedias o pequeñas con espacios rurales funcionalmente relacionados con ellas.

Es necesario un abordaje sistémico e integral, territorial y multiescalar de la caracterización socioeconómica de los espacios rurales y de las interacciones rural-urbanas tanto en su interior como en su relación con espacios urbanos centrales. Sus resultados contribuirán a los procesos de revisión de la regionalización y de planificación del desarrollo territorial del país, a diversas escalas, y en particular a la convergencia entre estrategias o planes nacionales y regionales e iniciativas generadas desde territorios locales con distintos grados y tipos de ruralidad.

En el marco del Proyecto “Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe”, se realizaron aportes metodológicos a la institucionalidad pública costarricense. Las mismas pueden aplicarse para diferentes propósitos de políticas públicas, y también puede fortalecerse la interacción interinstitucional a favor de la planificación para el desarrollo rural, territorial y regional en Costa Rica.

Tal como lo planteó el Grupo de Trabajo Rural-Urbano del INEC, y de manera consistente con el abordaje conceptual y metodológico de este Proyecto, actualmente se realiza con apoyo de éste una clasificación posterior al Censo de Población y Vivienda de 2022 de los distintos tipos de zonas

rurales y de su población, ahora a partir de las Unidades Geoestadísticas Mínimas. Esto conlleva un paradigma más integral y un criterio más geográfico que permitirá hacer comparaciones en los diferentes lugares, distritos, cantones, territorios o regiones y momentos históricos.

Los trabajos realizados en el marco del Proyecto Nuevas narrativas constituyen insumos para el MIDEPLAN, el INDER y otras entidades públicas relacionadas con el desarrollo regional o territorial, para el diseño e puesta en operación de políticas diferenciadas e inversiones públicas enfocadas en los requerimientos y potencialidades de las regiones o territorios. Asimismo, las metodologías y los conocimientos aquí desarrollados permitirán orientar a los órganos de coordinación subnacionales como las recién creadas agencias de desarrollo regional (AREDES) y consejos territoriales de desarrollo rural (CTDR), al elaborar o actualizar planes de desarrollo subnacionales. Los datos y conocimientos generados se ponen a disposición de la institucionalidad pública e instancias público-privadas u organizaciones de gestión territorial<sup>18</sup>.

El paradigma de lo rural-urbano debe ser reconstruido, con participación de las comunidades, mediante interacciones horizontales, conociendo e integrando la visión sobre la ruralidad por parte de los actores sociales, quienes se involucran con el territorio de forma cotidiana y a través de sus vivencias personales, colectivas e históricas, generan un tipo de percepción y sentido de pertenencia único, que sustentaría y complementaría el nuevo concepto.

## Bibliografía

- Cuervo, L. M. y M. del P. Délano (eds.) (2019a), "Planificación multiescalar, regional y local: volumen I", *serie Seminarios y Conferencias*, N° 91 (LC/TS.2019/53), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_(eds.) (2019b), "Planificación multiescalar, regional y local: las desigualdades territoriales: volumen II", *serie Seminarios y Conferencias*, N° 92 (LC/TS.2019/54), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_(eds.) (2019c), "Planificación multiescalar, regional y local: ordenamiento, prospectiva territorial y liderazgos públicos: volumen III", *serie Seminarios y Conferencias*, N° 93 (LC/TS.2019/61), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

---

<sup>18</sup> Las publicaciones y bases de datos principales pueden descargarse en la página del proyecto para Costa Rica, en el sitio web de CEPAL: <https://www.cepal.org/es/fida-nuevas-narrativas/costa-rica>. Todos los mapas en imágenes de alta resolución, así como cuadros estadísticos y otros archivos digitales, están disponibles para entidades públicas e investigadores, y se colocarán en sitios web institucionales. La información organizada por regiones podrá consultarse en el Observatorio del Desarrollo Regional, de MIDEPLAN, y la referente a territorios rurales específicos se brindará al INDER. Se tiene previsto que pueda accederse asimismo a capas temáticas de SIG en un geovisor de la Universidad de Costa Rica asociado al Sistema Nacional de Información Territorial.



- Emanuelli, P. y otros (2015), *Inventario nacional forestal de Costa Rica 2014-2015: resultados y caracterización de los recursos forestales*, San José, Programa Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal en Centroamérica y la República Dominicana (REDD/CCAD/GIZ) y Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) Costa Rica [en línea] [https://www.researchgate.net/publication/311922219\\_Inventario\\_Nacional\\_Forestal\\_de\\_Costa\\_Rica\\_2014-2015\\_Resultados\\_y\\_Caracterizacion\\_de\\_los\\_Recursos\\_Forestales](https://www.researchgate.net/publication/311922219_Inventario_Nacional_Forestal_de_Costa_Rica_2014-2015_Resultados_y_Caracterizacion_de_los_Recursos_Forestales) [fecha de consulta: 7 de mayo de 2021].
- Genam N.; A. Williner; I. Silva, y J.R. Cuadrado (2022), “Políticas nacionales de desarrollo regional en Costa Rica. Un análisis comparativo entre experiencias europeas y latinoamericanas”. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- INDER (Instituto de Desarrollo Rural) (2021), “Aplicación y resultados de la metodología para el cálculo del Índice de Desarrollo Rural Territorial”. San José: INDER, INCAE y FAO.
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) (2018), *Clasificación de distritos según grado de urbanización: metodología*, San José.
- \_\_\_\_\_(2016), *Manual de clasificación geográfica con fines estadísticos de Costa Rica*, San José.
- \_\_\_\_\_(2011), *Censo de Población y Vivienda, 2011*. San José: INEC.
- Meneses, K.; G. Córdova y K. Oleas (2019) “Aportes del sector turístico como eje estratégico de encadenamientos productivos”. Investigación de base. Informa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2019. San José: PEN.
- MIDEPLAN (Ministerio de de Planificación Nacional y Política Económica) (2017), “Índice de Desarrollo Social 2017”. San José: MIDEPLAN.
- Montero, A. y otros (2021), “The impacts of agricultural and urban land-use changes on plant and bird biodiversity in Costa Rica (1986–2014)”, *Regional Environmental Change*, N° 21(2).
- PEN (Programa Estado de la Nación) (2021), Sexto Estado de la Región 2021: versión ampliada. San José: Conare-PEN.
- Samper, M., M. Martínez y H. González (2022), “Medición y caracterización de los espacios rurales en Costa Rica a partir de estadísticas nacionales: elementos conceptuales, metodología aplicada y resultados principales”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/47; LC/MEX/TS.2022/5), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_(2023), “Ruralidad e interacciones rural-urbanas en regiones de planificación y territorios rurales: Aportes para su caracterización a partir de una reconceptualización y remediación de lo rural en Costa Rica”. Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/7-LC/MEX/TS.2023/1), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Samper, M., M. Martínez y J. León (2023), “Clasificación tipológica de territorios rurales costarricenses: Propósito e indicadores, metodología y procedimientos, resultados y discusión”. Informe de investigación, Proyecto Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina. (CEPAL).
- Wang, P. y otros (2017), “Global Human Built-up and Settlement Extent (HBASE) Dataset from Landsat. Palisades”, Nueva York, NASA Socioeconomic Data and Applications Center (SEDAC) [en línea] <https://doi.org/10.7927/H4DN434S>.



## Capítulo VII

# **Caracterización de los espacios rurales en El Salvador a partir de estadísticas nacionales: implicaciones para una agenda pública renovada en materia de políticas de desarrollo rural**

*César Sánchez  
Andrew Roberts Cummings  
David López  
Astrid González  
Marielos García  
Celeste Molina*

## **Introducción**

En las últimas décadas, la ruralidad salvadoreña ha experimentado profundas transformaciones. En particular, se advierte una diversificación productiva, así como en el envejecimiento y la feminización de la población. Estos cambios, por un lado, han ocurrido en un contexto de persistente marginalización acompañada por la presencia de brechas socioeconómicas que aquejan a la población rural. Por otro lado, las transformaciones han dado lugar al surgimiento de nuevas narrativas y marcos de interpretación, tanto de las formas de vida y situación socioeconómica de sus habitantes como de sus implicaciones para la política pública.

En este capítulo se resume el trabajo realizado en El Salvador en el contexto del proyecto de colaboración técnica “Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe”, coordinado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con financiamiento del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Como se mencionó en la introducción del presente libro, el proyecto se desarrolla en el marco de los siguientes objetivos: a) evidenciar, a partir de los conceptos de la nueva ruralidad, las brechas territoriales y contribuir con las estrategias nacionales de desarrollo para el avance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y del bienestar en el medio rural; b) generar evidencia empírica sólida para la formulación de políticas de desarrollo rural integrales, y c) evaluar el impacto de una definición heterogénea y dinámica de lo rural para la medición de las brechas estructurales y la formulación de políticas públicas.

La estructura de este capítulo refleja las etapas seguidas en el proyecto. La primera fase consistió en estudiar la caracterización de la ruralidad en El Salvador a partir de estadísticas oficiales y desarrollar, apoyándose en los aportes de la teoría de la nueva ruralidad, tres índices alternativos de ruralidad. La segunda fase comprendió la elaboración de mapas que expongan la caracterización socioeconómica de El Salvador mediante la perspectiva de los escenarios alternativos de ruralidad. Por último, la tercera fase se concentró en el análisis de los aportes de los diferentes escenarios de ruralidad en materia de política pública.

En todas las etapas del proyecto se interactuó con organismos públicos de El Salvador, con el objetivo de buscar una retroalimentación a los ejercicios, así como la difusión de los resultados y su posible incidencia en la agenda pública. Los espacios brindados por la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS), el Ministerio de Economía (MINEC), la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) y el Banco Central de Reserva (BCR) fueron centrales para la ejecución del proyecto. El estudio se llevó a cabo a partir de la exploración de estadísticas oficiales, así como de documentos e informes provenientes de diferentes instituciones y entidades.

En los esfuerzos por tipificar y caracterizar los espacios rurales en América Latina y el Caribe ha surgido una variedad de metodologías alternativas que, además de lo demográfico, toma en cuenta criterios complementarios. Así, se tienen presente las distancias entre los espacios rurales y los centros urbanos, la oferta de servicios públicos, las divisiones políticoadministrativas, y los usos y funciones predominantes, entre otros, como se puede apreciar en los capítulos anteriores de este libro. El enfoque territorial se ha revelado pertinente para comprender las transformaciones rurales, en cuanto reconoce la diversidad sectorial de la economía rural, valoriza la interdependencia e interacción de los espacios rurales-urbanos, fortalece el diálogo entre las estrategias de desarrollo y contribuye a la construcción de una dinámica a favor del desarrollo territorial (véase el capítulo III de este libro).

En la primera sección de este capítulo se analiza la forma en que el concepto de territorio rural se ha entendido en El Salvador. Se caracterizan y se exponen las fortalezas y debilidades de las definiciones de las áreas rurales y urbanas que son retomadas por los principales instrumentos de la estadística oficial del Gobierno de El Salvador. En la segunda sección se efectúa un ejercicio de aplicación de la definición oficial de población urbano y rural al territorio de los 262 municipios y después se practican unos ejercicios de caracterización del conjunto de los municipios rurales.

En la tercera sección se retoman los elementos del debate regional que son en especial relevantes para El Salvador. El objetivo es plantear definiciones alternativas que superen las consideraciones dicotómicas, desde tres escenarios orientados a avanzar gradualmente hacia conceptualizaciones más complejas de la realidad territorial, al tiempo que se mantiene la comparabilidad con las estadísticas actuales. En la cuarta sección se sintetiza la propuesta metodológica para la configuración de territorios funcionales, conceptualizados como conglomerados (clúster) de municipios funcionalmente integrados, además de exponer los criterios establecidos para su definición. En la quinta y sexta sección se dan a conocer los principales resultados de la medición, a nivel municipal y de territorios funcionales, con respecto a cada uno de los escenarios. En la séptima sección se plantean las implicaciones en materia de política pública de la nueva propuesta metodológica y, finalmente, se exponen las conclusiones y recomendaciones.

## **I. Definición de lo rural en El Salvador**

En este apartado se presenta la forma en la que el Gobierno de El Salvador define y mide lo rural para su caracterización socioeconómica. A continuación, se formulan las definiciones utilizadas en diferentes herramientas de las estadísticas nacionales elaboradas por la DIGESTYC y diferentes ministerios e instituciones autónomas de especialización sectorial. Además, se detalla un esfuerzo notable por preparar una tipología de municipios.

En el Censo de Población y Vivienda de 2007, la DIGESTYC plantea que el área de residencia urbana es el “área comprendida por los núcleos poblacionales que circunscriben, en forma continua, la Alcaldía Municipal y que es conocida como casco urbano del municipio”. Además, se incluyen como urbanos los conglomerados de viviendas que, a pesar de su lejanía respecto del casco urbano del municipio, poseen un valor de densidad poblacional igual o mayor a 1.000 habitantes por kilómetro cuadrado y que posean una cantidad mínima de “500 viviendas agrupadas continuamente conformando manzanas” (DIGESTYC, 2009, pág. XII).

En el tomo de resultados del mismo censo, se agrega a la definición de residencia urbana “aquellas áreas que cumplan las siguientes características: que tengan como mínimo 500 viviendas agrupadas continuamente, cuenten con servicio de alumbrado público, centro educativo a nivel de educación

básica, servicio regular de transporte, calles pavimentadas, adoquinadas o empedradas y servicio de teléfono público” (DIGESTYC, 2008, págs. 15-16). En esta definición se combinan entonces varios tipos de criterios de inclusión en su definición de urbano: una consideración histórica del área que es conocida como casco urbano en el espacio alrededor del edificio de localización de la municipalidad, una determinación por la densidad poblacional, un número mínimo de viviendas aglomeradas espacialmente y otros indicadores de acceso a servicios públicos básicos para el desarrollo humano.

Por su parte, el área rural se define como “la restante a la clasificada como área urbana. Adicionalmente, el municipio cuya población rural sea igual o menor al 5% de su población total, será considerado totalmente urbano. Comprende al resto del municipio, conformado por cantones y caseríos” (DIGESTYC, 2009, pág. XII). En este sentido, se considera el área rural como un residuo diferenciado de lo urbano.

De acuerdo con la DIGESTYC, a partir de la cartografía del Censo de Población y Vivienda de 2007 se ha trabajado “un marco cartográfico ajustado a las necesidades de las encuestas de hogares, para lo cual es requerido hacer ajuste en tamaño de los segmentos dependiendo si son urbanos o rurales. Para la muestra de viviendas del área rural, los segmentos se ajustan a un tamaño de 50 a 70 viviendas y para el área urbana entre 120 y 150 viviendas” (DIGESTYC, 2018, pág. 8).

El área urbana está constituida por una agrupación de segmentos censales que resultan de aplicar los criterios siguientes (DIGESTYC, 2018, págs. 493-494).

- El segmento censal donde está ubicada la alcaldía municipal, es decir, el segmento origen del casco urbano (OCU).
- El conglomerado de segmentos que cumplen las características de núcleo poblacional (NP), núcleo habitacional (NH) o conglomerar viviendas en manzanas (CVM) que colindan o encierran al segmento origen del casco urbano.
- Dos o más segmentos que cumplen las características de núcleo poblacional (NP), núcleo habitacional (NH) o por contener viviendas conglomeradas en manzanas (CVM), que sean colindantes entre sí, y que sumen 500 viviendas o más agrupadas en continuidad.
- Los segmentos clasificados NP, NH o CVM que colinden con el área urbana de otro municipio.
- Los segmentos que no cumplen criterio alguno, pero que queden circunscritos completamente dentro de una mancha urbana conformada.
- El área rural de un municipio será la integrada por el conjunto de segmentos restantes a los clasificados como área urbana.

Aplicados los criterios anteriores, el municipio cuya población rural sea igual o menor al 5% se clasifica como totalmente urbano, lo que incide en que los municipios del área metropolitana de San Salvador sean considerados totalmente urbanos, invisibilizando sus áreas periféricas o periurbanas que presentan mayores rasgos de ruralidad.

Además de la elaboración de estadísticas oficiales por parte de la DIGESTYC, otras entidades estatales han efectuado tareas importantes para gestar estadísticas sobre la realidad territorial de El Salvador. De especial importancia, por sus avances en relación con la definición y el abordaje estadístico de lo rural y urbano, son las acciones para mapear la pobreza de ingresos y multidimensional, así como identificar personas y hogares para orientar el diseño, la focalización y la posterior evaluación de programas del emergente Sistema de Protección Social de El Salvador.

El Mapa de Pobreza y Exclusión Social Urbana representa un significativo avance en la delimitación precisa de los territorios a escala submunicipal, con una denominación de “asentamientos urbanos precarios” y la descripción de las condiciones de vida de las familias que habitan en ellos. Su particular relevancia es la forma rigurosa en que se define conceptual y operativamente lo urbano en general y cómo se diferencia y se delimita espacialmente este particular tipo de asentamientos. La definición de lo urbano y su delimitación con respecto a lo rural se efectúa a escala de segmentos censales para definir áreas urbanas y rurales de un municipio<sup>1</sup>.

También se llevó a cabo un esfuerzo para medir la pobreza multidimensional en El Salvador a partir de la Encuesta de Hogares de Propósito Múltiple (EHPM), 2014, modificada. Los resultados de este análisis revelan extensas desigualdades en las condiciones de privación entre áreas rurales y urbanas y evidencian que la pobreza multidimensional no es experimentada de la misma forma en esos dos tipos de áreas. A diferencia de otros instrumentos de planificación y focalización de pobreza diseñados en años previos en El Salvador, en la medición de la pobreza (y bienestar) multidimensional “los umbrales establecidos para determinar la existencia de privaciones no hacen distinciones entre hogares urbanos y rurales. Esto es un salto cualitativo importante en la medición de pobreza porque reconoce que no debe existir discriminación en estándares de calidad de vida asociados a derechos que deben ser universales” (STPP y MINEC-DIGESTYC, 2015, pág. 34). En este sentido, se refuerza la argumentación por eliminar también las distorsiones actuales en la medición de la pobreza por ingresos. Estos trabajos permiten avanzar hacia una concepción dinámica y no dicotómica de lo rural en El Salvador.

---

<sup>1</sup> “El segmento censal representa la unidad básica estadística establecida como área de empadronamiento, que comprende un área geográfica conformada por una o más manzanas u otras áreas dispersas, y que cumple con el criterio de estar conformada por una cantidad específica de viviendas”, (FLACSO, MINEC y PNUD, 2010, pág. 134).

La tipología de municipios de El Salvador realizada en 2007 aborda lo urbano y rural con una lógica de caracterización más robusta del continuo real de la diversidad existente en territorios del país. Fue realizada por la Fundación Doctor Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO) en colaboración con la GTZ (ahora GIZ, Cooperación Técnica de Alemania) y representa un abordaje riguroso con lecciones directamente relevantes para el presente trabajo. En su construcción se utilizaron cinco variables estructurales asociadas con el desarrollo de un municipio: la población por municipio, el grado de urbanización, el índice de necesidades básicas insatisfechas (INBI) por municipio, el número de contribuyentes del impuesto al valor agregado (IVA) por cada 10.000 habitantes por municipio, y una variable a partir de la cual se puede medir la actividad económica formal en representación de la dimensión económica<sup>2</sup>.

En el estudio mencionado se utilizó la información estadística disponible hasta 2007 para capturar la realidad poblacional y socioeconómica imperante de los municipios, “con la limitación de depender de nuevos datos censales para repetirse exactamente de la misma forma” (FUNDAUNGO, 2007, pág. 9). Un hecho de especial relevancia para esta investigación es el uso del indicador del porcentaje de la población urbana en el año 2007 a fin de determinar el carácter urbano o rural del municipio. En relación con este indicador se clasifican los 262 municipios del país en cinco categorías de acuerdo con el porcentaje de población urbana que reside en los municipios (FUNDAUNGO, 2007, pág. 9):

- i) rural, municipios que tienen menos del 19,99% de población urbana;
- ii) semirural, municipios que tienen entre el 20% y el 39,99% de población urbana;
- iii) urbano/rural, municipios que tienen entre el 40% al 59,99% de población urbana;
- iv) urbano, municipios que tienen entre el 60% al 79,99% de población urbana, y
- v) predominantemente urbano, municipios que tienen más del 80% de población urbana.

La elaboración de la tipología de municipios representa una forma posible de categorizar municipios por porcentajes relativos de población clasificada a priori como urbana y rural. La relación existente entre población urbana y rural siempre mantiene su importancia para la diferenciación entre los cinco tipos de municipios identificados. No obstante, no se cuestiona en sí la conceptualización de lo urbano y rural como categorías dicotómicas. En El Salvador, la definición de lo rural no toma en cuenta las dinámicas e interacciones territoriales, y tampoco el

---

<sup>2</sup> El Ministerio de Hacienda de El Salvador lleva un registro de personas naturales y jurídicas inscritas como contribuyentes del IVA.



carácter heterogéneo de los espacios rurales. La definición vigente debería de contemplar otros criterios; por ejemplo, el acceso a ciertos servicios y el material de construcción de la mayoría de las viviendas. Además, es problemático que no haya una homologación de la definición de lo rural entre las diferentes instituciones de gobierno.

La definición oficial propuesta por la DIGESTYC, que sirve de modelo para las demás definiciones en diferentes propósitos de análisis y diseño de estrategias de desarrollo, presenta fortalezas y debilidades en términos de estadísticas, diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, que se presentan a continuación. En el cuadro VII.1 se ilustra una síntesis analítica de los principales alcances y limitaciones identificadas en la revisión de las diferentes formas de abordaje de lo rural en los instrumentos de la estadística nacional.

Cuadro VII.1

**Alcances y limitaciones de los instrumentos actuales para definir lo rural**

Alcances	Limitaciones
<p>La base cartográfica del Censo de Población y Vivienda de 2007 y acciones posteriores de los censos y directorios de establecimientos en el campo económico, creó una base de datos georreferenciados importante para trabajar a escala submunicipal la delimitación y caracterización de territorios rurales.</p> <p>Mediante la colaboración de la Secretaría Técnica de Planificación (SETEPLAN) con el Ministerio de Salud (MINSAL), se desarrolló un mecanismo para levantar regularmente información sobre hogares como base de una caracterización de 21 indicadores de bienestar multidimensional. Aunque el levantamiento de datos no tiene alcance nacional, ni se efectúa en todos los territorios, ni a toda la población de los territorios que incluye, representa un avance importante en subsanar limitaciones de periodicidad de las estadísticas censales.</p> <p>Mediante el ejercicio de ampliación del EHPM a fin de medir, por un lado, la pobreza de ingresos y el Índice de Desarrollo Humano, entre otros, a escala municipal y, por otro, registrar, aunque solo a escala departamental, la pobreza multidimensional, se muestra la potencialidad que tendría fortalecer este instrumento estadístico clave para cubrir periodos intercensales.</p> <p>Las metodologías estadísticas de configuración de clústeres de municipios o áreas territoriales submunicipales (como las aplicadas en los dos ejercicios efectuados para crear mapas de pobreza, así como los dos realizados para delimitar territorios funcionalmente integrados, medidos a través de datos de conmutación laboral y luces nocturnas) permiten un avance analítico importante. Este avance, al consolidarse, sería útil para superar las limitaciones de la configuración político-administrativa, municipal y departamental, que actualmente no refleja bien las configuraciones territoriales reales de la diversidad de áreas rurales en su relación con las urbanas.</p>	<p>La cartografía de la DIGESTYC no ha sido actualizada por completo, con posterioridad a su elaboración en 2007, por lo que se encuentra desactualizada. Esta situación plantea severas limitaciones para la delimitación y caracterización de territorios rurales, con base en las definiciones actuales de densidad poblacional y habitacional.</p> <p>Las únicas estadísticas que se recolectan a nivel nacional de forma regular y sistemática con alcance de escala municipal o menor, son los censos que están desactualizados, lo que dificulta de forma estructural contar con la información requerida para caracterizar, de manera adecuada y actualizada, la diversidad de los territorios rurales.</p> <p>Las estadísticas que reflejan las actividades económicas, agropecuarias y no agropecuarias, no ofrecen una representación integral de la economía nacional con una adecuada periodicidad e integralidad. Están limitadas por la diferenciación entre los instrumentos utilizados para medir lo agropecuario y lo no agropecuario a partir de los censos, actualmente desactualizados, y la no representatividad territorial a escala municipal o submunicipal de los datos de las encuestas realizadas.</p> <p>No es posible representar de manera adecuada la diversidad de territorios rurales con base en los instrumentos actuales de la estadística nacional debido a la visión dicotómica de urbano y rural, basada solo en la medición de indicadores demográficos. La desactualización, fragmentación y lo poco territorializado de los instrumentos existentes es factor que impide la representación adecuada.</p>

**Fuente:** Elaboración propia.

## II. Caracterización de lo rural en El Salvador con base en la definición actual

En esta sección se presenta una síntesis de la caracterización socioeconómica de los municipios definidos como rurales y urbanos a partir de la información elaborada por la DIGESTYC.

La DIGESTYC diferencia los hogares urbanos de los hogares rurales. Esta información puede extraerse a nivel de los 262 municipios y de ella se deduce el peso de los hogares urbanos en el municipio. Esta estadística refleja los criterios de la institución para definir a un hogar como rural o urbano. De acuerdo con los fines del presente trabajo respecto del peso de los hogares urbanos en el total de los hogares del municipio, se ha establecido que el umbral más adecuado para definir a los municipios urbanos es el 70% de hogares urbanos. Dos argumentos justifican esta decisión: 1) las características de la distribución particular de esta variable por medio de su histograma, y 2) que el umbral del 70% permite definir claramente en el mapa la gran área metropolitana de San Salvador.

Si bien no existe una tipificación oficial de territorios rurales y urbanos, los criterios mencionados permiten estimar que existen 230 municipios rurales y 32 urbanos. A continuación, se analiza el perfil de estas dos grandes zonas, enfatizando las características de la ruralidad salvadoreña.

**Cuadro VII.2**  
**Características sobre población de los municipios rurales y urbanos en El Salvador, varios años**

	Población total (En millones de habitantes)	Extensión territorial (En km <sup>2</sup> )	Número de cabeceras departamentales	Densidad Poblacional 1992 (En hab./km <sup>2</sup> )	Densidad Poblacional 2007 (En hab./km <sup>2</sup> )	Densidad Poblacional 2015 (En hab./km <sup>2</sup> )
Rural	3 439 093	18 929,0	11	249,7	289,2	317,9
Urbano	2 305 020	2 147,5	3	1 557,8	1 723,6	1 929,6
Total o promedio nacional	5 744 113	21 076,5	14	419,5	475,4	527,1

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la DIGESTYC del VI Censo de población y vivienda, 2007.

Como ejemplo de caracterización de los espacios rurales, es factible analizar la información del tipo de actividad y tamaño de las empresas en la zona rural y urbana por medio del índice de Herfindahl. Este índice mide habitualmente la concentración, que aquí se ha modificado por conveniencia, de modo que, el valor de 0% expresa la máxima concentración y el 100% expresa la máxima igualdad. De este modo, se observa cierta igualdad en la presencia de las actividades de las empresas a nivel nacional para las dos zonas (índice de 57,0% y 60,0% para los

espacios rurales y urbanos, respectivamente) y que existe una prevalencia de la microempresa en las dos regiones (índice de 2,1% y 6,7% para los espacios rurales y urbanos, respectivamente).

**Cuadro VII.3**  
**Concentración de las empresas en las zonas rurales y urbanas por actividad y tamaño Índice de Herfindahl modificado**

	Herfindahl por actividad (En porcentajes)	Herfindahl por tamaño (En porcentajes)
Rural	57,0	2,1
Urbano	60,0	6,7
Total	57,4	2,7

**Fuente:** Elaboración propia con datos de *Directorio de Unidades Económicas*, 2015. DIGESTYC.

Este trabajo considera la luminosidad como variable proxy de la actividad poblacional y económica, de acuerdo con la información captada por la luz de la fotografía nocturna satelital. Ante la pregunta de cuál es la situación en la zona rural respecto de la urbana en términos de la intensidad de luz, en el cuadro VII.4 se advierte que de los cerca de 33 mil píxeles que conforman el país, 30 mil pertenecen a la zona rural y sólo 3 mil a la zona urbana. El Salvador tiene un rango que va de 1-63 escalas de luz, con una media que ronda en el nivel 5<sup>3</sup>. Solamente el 31% de las zonas rurales sobrepasan una media de 5 niveles de luz, mientras el 88% de la zona urbana supera dicho umbral.

**Cuadro VII.4**  
**Cantidad de luz y promedio de porcentaje de territorio cubierta por esta, región rural y urbana de El Salvador, 2005**

	Píxeles	Escala 5 de luz (En porcentajes)	Escala 10 de luz (En porcentajes)
Rural	29 472,0	30,9	9
Urbano	3 456,0	88,3	63
Total	32 928,0	38,4	16
Rural/Urbano (veces)	8,5	0,4	0,1

**Fuente:** Elaboración propia con base en DIGESTYC, el Centro Nacional de Registros (CNR) y la Administración Nacional Oceánica (NOAA).

<sup>3</sup> La intensidad de las luces nocturnas indica un tejido urbano con alta densidad de población o de lugares con intensa actividad económica (zonas francas, puertos y aeropuertos, entre otros). La fotografía satelital de luces nocturnas es en una imagen en formato ráster y cada píxel tiene un valor de número digital (DN) en un rango de 0 a 63, que es un número entero positivo asignado a la respuesta de un sensor en relación con la intensidad de la señal recibida por el sensor. El número 0 es el nivel más bajo de radiación y 63 el más alto. En la selección del umbral de luces nocturnas a utilizar, se requirió de un preprocesamiento con SIG que consistió en: i) reproyección de la imagen satelital del sistema universal WGS84 al sistema local Lambert Conforme Cónico NAD27 y obtención de la resolución de píxel, que es de 1,4x1,4 km para el año seleccionado; ii) corte de país para delimitar los píxeles a nivel nacional; iii) conversión de imagen ráster a geometría vector punto con su respectivo DN; iv) conversión de imagen ráster a una malla con geometría de polígono, y v) Join espacial de la malla con los valores DN de la geometría punto (UCA, 2018).

En este estudio se ha establecido el umbral de 10 escalas de luz, ya que de esa forma se dibuja con mayor nitidez la gran zona metropolitana. Al aplicar este umbral, la zona rural solo tiene un 9% de su territorio con ese nivel de luz o más, mientras que la zona urbana tiene un 63% de su territorio con esa luminosidad.

La zona rural mantiene niveles más bajos de luz que las ciudades. Esto se debe a una menor densidad de población en las áreas rurales, un menor nivel de artificialización de los suelos y una mayor dispersión de la actividad económica y de la ocupación humana. En comparación, las áreas urbanas se caracterizan por una mayor densidad de población y una mayor concentración de la actividad económica, así como un mejor acceso a los bienes y servicios públicos de luz y alumbramiento público. La intensidad de luz rural corresponde a una décima parte de la luminosidad en la zona urbana.

### **III. Hacia una nueva definición de ruralidad en El Salvador**

En esta sección se expone una propuesta para redefinir la ruralidad en El Salvador, que parte de conceptualizar tres escenarios alternativos. Con el fin de construir las tres definiciones alternativas de ruralidad en relación con lo urbano, se ha tomado como unidad de análisis el territorio, es decir, la unidad de extensión territorial donde se dibuja el continuo real entre lo rural y urbano, a escala municipal y de territorios funcionalmente integrados. Esta aclaración es importante porque, como ya se mencionó, la definición dicotómica oficial de lo urbano y lo rural en El Salvador, hace referencia no a territorios, sino a la población y los hogares que viven en segmentos censales (sub-municipales) clasificados como urbanos o rurales.

En el proceso de delimitar diferentes tipos de territorios rurales y urbanos es esencial tomar en cuenta la escala territorial. Si bien la primera parte del análisis se establece a nivel municipal debido a la limitación de la disponibilidad de datos, se propone extender el alcance del análisis a la configuración y caracterización de nuevas agrupaciones a nivel de territorios funcionales (TF).

#### **A. Escenario 1**

El primer escenario consiste en la configuración de nuevas tipologías territoriales, incluyendo la dimensión de la densidad poblacional y de la intensidad de la luminosidad nocturna, a escala municipal y a escala de territorios funcionales, configurados a partir de las dinámicas de conmutación laboral y las vinculaciones de territorios municipales por corredores de luminosidad nocturna. Así se está en condiciones de reflejar dinámicas localizadas de conurbación y corredores de actividades económicas, como fenómenos que emiten la luminosidad.

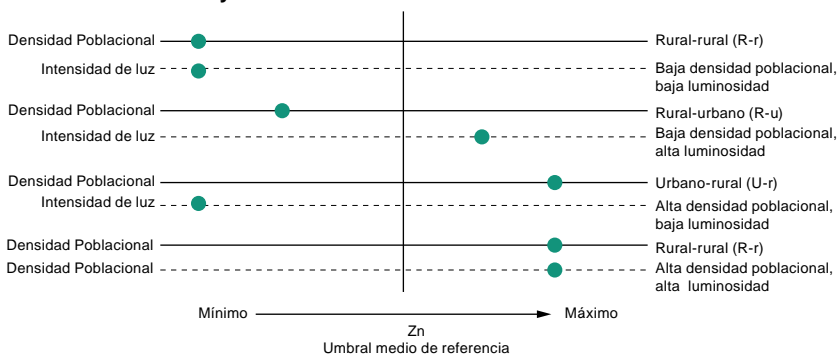
A partir de la densidad de población, la primera definición permite comparar y dar continuidad a otros estudios anteriores sobre El Salvador, que se han basado en la clásica distinción dicotómica rural o urbana. Por un lado, se caracteriza a los municipios por el porcentaje de hogares clasificados como urbanos o rurales, de acuerdo con las definiciones actuales basadas en criterios de densidad poblacional y en si el municipio es o no una cabecera departamental. Por otro lado, se define lo rural de acuerdo con el criterio de contar o no con una densidad igual o mayor a 1.000 habitantes por kilómetro cuadrado, asumiendo siempre el criterio oficial de si el municipio es o no cabecera departamental, como un modo de mantener cierta comparabilidad.

Además, se plantea una segunda definición, que agrega la dimensión de la intensidad de luminosidad nocturna, medida por satélite, que amplía la definición a cuatro tipos de territorios: rural-rural, rural-urbano, urbano-rural y urbano-urbano.

La media de densidad poblacional municipal es de 5079 habitantes por kilómetro cuadrado. No obstante, se ha preferido mantener el umbral oficial de 1.000 habitantes/km<sup>2</sup>. Con respecto a la intensidad de luz se trata de escalas lumínicas por pixel, y la media a nivel nacional es de 7,04 escalas promedio por pixel (es decir, aproximadamente por km<sup>2</sup>). Dado que se cuenta con información detallada de 33 316 registros para los 262 municipios, se ha optado por considerar el siguiente umbral: que al menos el 30% de los pixeles de cada municipio sobrepase las 10 escalas. Al probarse empíricamente, ambos criterios de población y luz dibujan bien el contorno de la zona metropolitana de San Salvador.

En el gráfico VII.1 se presenta una visualización gráfica de la conceptualización de la tipología de municipios y territorios funcionales que resultan de la aplicación de la metodología del escenario 1.

**Gráfico VII.1**  
**Tipología de municipios y territorios funcionales, criterios de densidad poblacional y la intensidad de luminosidad nocturna**



Fuente: Elaboración propia.

## B. Escenario 2

El segundo escenario parte de la clasificación desarrollada en el escenario 1. Además, se pondera la dimensión de funcionalidad territorial con las variables económicas para construir el Índice de Funcionalidad Económica Territorial (IFET). De esta manera, el escenario 2 crea un índice compuesto entre el IFET y las variables asociadas con los criterios de intensidad de luminosidad nocturna, densidad poblacional y, en caso de los municipios, si son o no cabeceras departamentales en la división político-administrativa de El Salvador. Las ocho variables que componen el IFET se puntualizan a continuación. En Sánchez y otros (2023) se exponen más detalles sobre la construcción de estas variables.

### i) Índice de Herfindahl por tipo de actividad económica de la empresa

Una concentración de las empresas en una actividad estaría mostrando cierta proclividad a la monoactividad, con lo cual existe la posibilidad de que dicho municipio esté menos integrado regionalmente y por esta razón desarrolle menos densidad urbana. Un buen candidato para medir la concentración de alguna actividad económica es el llamado índice de Herfindahl. Este índice de concentración se define como se presenta en la ecuación 1.

$$IHH = \sum_{i=1}^8 S^2 \quad (\text{ecuación 1})$$

donde  $S$  muestra el peso de las empresas en la actividad  $i$  en el total de las empresas de cada municipio. De esta forma se está trabajando con porcentajes de participación de cada tipo de actividad. Así, se construye un índice de Herfindahl por actividad para cada municipio acotando el índice estandarizado de 0 a 1, donde 0 significa una monoactividad y 1 una distribución de la actividad económica municipal.

### ii) Índice de Herfindahl por tipo de tamaño de la empresa

Existen cuatro tipos de tamaño de empresa: grande, mediana, pequeña y micro. Se realiza un ejercicio similar para conocer si algún tipo de tamaño de empresa concentra o no el escenario económico empresarial en cada municipio. De nuevo, se obtiene lo siguiente.

$$IHH_e = \frac{\sum_{i=1}^8 \left( S^2 - \frac{1}{n} \right)}{1 - \frac{1}{n}} \quad (\text{ecuación 2})$$

donde ahora  $S$  es el peso de cada uno de los cuatro tipos de tamaño en el municipio. Si el índice se acerca a 1 o 100%, entonces existe un equilibrio en la coexistencia de todos los tamaños de empresa; pero

si se acerca a 0 o 0%, entonces existe la monopolización por parte de un tamaño de empresa. La concentración de empresas grandes suele ser más característica en las áreas urbanas.

### **iii) Consumo de electricidad per cápita a nivel municipal**

La cantidad de electricidad consumida tiene una relación con la demanda de servicios productivos. En el caso de los índices de Herfindahl, de forma natural estos van del rango de 0-1, pero en este caso, como en las variables siguientes, se estandarizaron de la siguiente forma.

- Se indagó el valor máximo y mínimo de cada municipio.
- Se aplicaron logaritmos naturales al consumo de electricidad per cápita.

Una vez que se obtuvo el rango de la distribución, se dividió la distribución en cuartiles. El mayor consumo de electricidad por habitante suele ser característico de áreas con mayor urbanización.

### **iv) PEA no agrícola**

La variable de la población económicamente activa (PEA) agrícola muestra la población que está en edad de trabajar y que orienta su labor a esa actividad. Al incrementar su intensidad relativa en la distribución refleja un menor grado de urbanización. A la variable PEA agrícola le fue restada la unidad para obtener la PEA no agrícola, la que reflejaría una mayor urbanización al incrementarse. Se utilizó el mismo tipo de estandarización que la variable pasada.

### **v) Número de luminarias públicas por persona en el municipio**

Las luminarias no solo son una variable proxy de los servicios básicos de un municipio, sino que también muestran de forma indirecta la cantidad de residencias y espacios públicos iluminados donde, a mayor cantidad de luminarias, se espera una mayor cantidad de urbanización en el municipio.

### **vi) La cantidad de capital por trabajador**

Esta variable estima la densidad de capital por trabajador y por municipio. Una forma de utilizar una variable proxy es que las dotaciones de capital por trabajador de un sector (o de una región) estén representadas por el cociente de la participación del PIB entre la participación de empleo. Es decir, si  $y$  representa el peso del ingreso del municipio  $i$  entre el total nacional y  $l$  el peso del empleo del municipio  $i$  entre el total nacional, lo que se propone es que  $y/l$  es un indicador *proxy* de la intensidad de capital por trabajador de cada municipio. Además, debe observarse que, si  $yi$  se refiere

al PIB municipal y  $li$  al empleo municipal, el cociente  $y/l$  es también una comparación del PIB municipal por trabajador municipal ( $y_i/l_i$ ) respecto del PIB nacional por empleado nacional ( $Y_n/L_n$ ); entonces,  $y/l = ((y_i/l_i) / (Y_n/L_n))$ . Para que sea una variable proxy  $y/l$  del capital por trabajador, el PIB de referencia debe estar a precios corrientes.

Si el indicador es menor a 1, se estaría produciendo con una tecnología y con una densidad de capital por debajo de la media nacional. Se cuenta con información del ingreso, que puede reescalarsse a los niveles del PIB registrado por el Banco Central de Reserva y obtener las proporciones requeridas. La demostración de esta propuesta se tiene en Valle (1994). Debe destacarse que, desafortunadamente para El Salvador, los datos de empleo e ingreso están todavía por ajustarse mejor en su representación no solo muestral sino conceptual. La cantidad de ingreso en cada municipio es estimada de las declaraciones que los encuestados emiten, lo que podría plantear límites. En el caso de España, se efectuó un estudio donde estas dotaciones de capital por trabajador están vinculadas de forma estadísticamente significativa al cociente de la participación del PIB entre la participación de empleo a nivel de 52 provincias de 1963-2000 (véase Sánchez, 2000).

Desde luego, tal índice  $y/l$  asume que al tener mayor intensidad un municipio se incrementan los niveles de urbanización. La intención de este indicador tiene un claro planteamiento. Mayor nivel de  $y/l$  establece una mayor cantidad de capital por trabajador (siempre respecto de la media nacional). Una utilización de capital por trabajador implica una mayor intensidad de inversión, pero no solo eso, la elección regional de inversión acumulada (capital) implica una mayor demanda de empleo. Una mayor cantidad de empleo y de capital en sí mismos exigen una mayor cantidad de servicios públicos y privados; en otras palabras, una mayor urbanización. Una cantidad de empleo determinado obliga a satelizar habitantes alrededor de ese centro de trabajo, que en promedio su distancia máxima sería de un par de horas de ese centro.

### **vii) La cantidad de empleo por municipio**

Esta variable refleja el grado de urbanización, porque las personas tienden a concentrarse en regiones donde existen condiciones para establecerse; al respecto, una de las variables clave es el empleo. En las regiones más densas en población, pero también en donde hay más empleo, la calidad de los salarios tiende a ser mayor (véase a Bettencourt y otros, 2007).

### **viii) Índice de Productividad Municipal (IPM)**

Este índice compuesto implica la ponderación de distintas variables, como: la cantidad de empleo en la empresa, la cantidad



de unidades económicas, la cantidad de ventas del municipio, la diversificación y el encadenamiento del municipio<sup>4</sup>. Los valores de dicha calificación van de 4-15, de modo que a mayor escala, mayor es el índice de productividad del municipio.

Con estas variables, y de acuerdo con el planteamiento de la metodología original, se obtuvo el Índice de Funcionalidad Económica Territorial (IFET):

$$Z_{IFET} = (Z_{Ha} + Z_{Ht} + Z_{CEPC} + Z_{PEA \text{ no agric}} + Z_{luminarias} + Z_{yl} + Z_{empleo} + Z_{IPM})/8 \quad (\text{ecuación 3})$$

Donde  $Z_{Ha}$  corresponde al índice Herfindahl por tipo de actividad económica de la empresa;  $Z_{Ht}$  corresponde al índice de Herfindahl por tipo de tamaño de la empresa;  $Z_{CEPC}$  al consumo municipal de electricidad per cápita;  $Z_{PEA \text{ no agric}}$  a la PEA no agrícola;  $Z_{luminarias}$  al número de luminarias públicas por persona en el municipio;  $Z_{yl}$  a la cantidad de capital por trabajador;  $Z_{empleo}$  a la cantidad de empleo por municipio, y  $Z_{IPM}$  al índice de productividad municipal.

Una forma de estandarizar se efectuaría quitando el valor mínimo observado en la muestra al valor del municipio  $i$  y luego dividiendo el resultado entre la diferencia del valor máximo menos el mínimo; es decir, y para cualquier variable:

$$\text{Estandarización} = \frac{\text{valor municipal } i - \text{valor mínimo}}{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}} \quad (\text{ecuación 4})$$

<sup>4</sup> El Índice de Productividad Municipal fue creado por un equipo de analistas del Ministerio de Economía (MINEC) de El Salvador, con objeto de comprender mejor la densidad y complejidad del tejido económico de los municipios. Se utilizan las siguientes fuentes de información: DIGESTYC (2012) para información de ventas, empleo y número de unidades económicas, el Censo Económico 2005 y el ranking encadenado de la Unidad de Inteligencia Económica. Este índice mapea, por municipio, las actividades económicas con base en su CIU (Clasificador Industrial Internacional Uniforme), y su aporte a la dinámica económica de cada municipio con el cruce de variables tales como: Unidades Económicas Efectivas (Robustez Sectorial), Empleo Promedio, Volumen de Exportaciones Promedio, Ingreso Promedio por Unidad Económica, Diversificación Sectorial y Encadenamiento. La ecuación utilizada para definir el potencial productivo de cada municipio fue la siguiente:

$$IPM1 = 0.5(PEP+PPVB)+(UEE+DIVER+Enc)$$

En donde, IPM: Índice de Productividad Municipal;  $PEP$ : Proporción del Empleo Promedio por Unidades Económicas Efectivas, ajustado por población;  $PPVB$ : Proporción del Promedio de Ventas Brutas por cada empresa de la Política;  $UEE$ : puntaje por Unidades Económicas Efectivas por municipio, es decir, las empresas pertenecientes a los sectores de la Política;  $DIVER$ : puntaje por número de sectores de la Política, existentes en el municipio;  $Enc$ : grado de encadenamiento de actividades económicas dentro del municipio. Se utiliza el Ranking de Encadenamiento por producto realizado por la Unidad de Inteligencia Económica del MINEC. Véase Ministerio de Economía, Dirección de Coordinación de Políticas Productivas (2015). "Índice de Productividad Municipal", El Salvador, Documento de trabajo inédito.

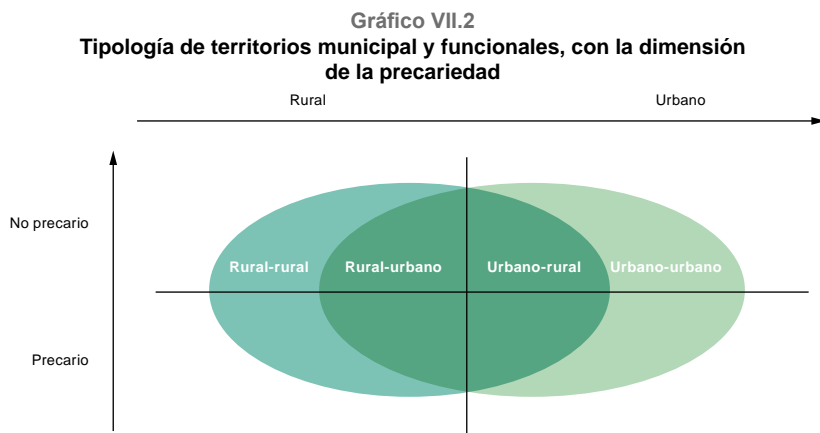
Esto garantiza que la variable original se transforma y sus valores ahora quedan acotados entre 0 y 1. De este modo, se obtiene una variable más fácil de leer. En el trabajo se obtendrán las variables estandarizadas, distinguiéndolas de las originales. Así, el IFET o índice de funcionalidad económica territorial es la variable original, al estandarizarse como se señala en la ecuación 4, se denominará como ZIFET. Estas denominaciones se extienden a las demás variables al anteponerles la letra z.

### C. Escenario 3

En el tercer escenario, se agrega valor al anterior por medio de un novedoso ejercicio de caracterización territorial, tanto a escala municipal como de los territorios funcionales. La atención se focaliza en las dinámicas de exclusión social y la dimensión de precariedad. El ejercicio retoma elementos esenciales del análisis de la exclusión social, ensayado en el *Informe de pobreza urbana y exclusión social* (FLACSO, MINEC y PNUD, 2010). Este trabajo de caracterización socioeconómica se focaliza en dimensiones de la precariedad del hábitat y las trayectorias de vida de la población territorial, resultado de dinámicas históricas y espaciales de exclusión social. A partir de sus categorías es posible construir una nueva tipología del contexto territorial, de hasta ocho tipos de territorios, tanto a escala municipal como de los territorios funcionales.

En primer lugar, de dicho trabajo se retoma la propuesta del Índice de Marginalidad Residencial (IMARES), a fin de caracterizar los 262 municipios y los territorios funcionales. En segundo lugar, se retoman elementos del Índice de Exclusión Social (IEXSC) y se trabaja de forma desagregada para identificar las dinámicas de exclusión laboral, las brechas de participación laboral femenina, la juventud fuera del sistema educativo y la fuerza de trabajo, la pobreza por ingresos de los hogares, la desigualdad de ingresos medida por el coeficiente de Gini y violencia del contexto territorial medida por la tasa de homicidios. Finalmente, con base en este conjunto amplio de indicadores de la precariedad del hábitat y la situación socioeconómica de la población de cada territorio, se construye un índice compuesto de precariedad, tanto a escala municipal como de los territorios funcionales. De esta forma se puede elaborar un instrumento de focalización de programas de desarrollo socioeconómico territorial más preciso, aunque complementario al Mapa Nacional de Pobreza Extrema, y con un alcance más amplio que el Mapa de la Pobreza Urbana y Exclusión Social.

En el gráfico VII.2 se presenta una representación gráfica del resultado esperado del escenario 3, aplicable tanto a escala municipal como a escala de los territorios funcionales configurados y caracterizados. De esta manera, el escenario 3 arroja ocho tipos de municipios y ochos tipos de territorios funcionales (véase el cuadro VII.6).



**Fuente:** Elaboración propia.

**Cuadro VII.6**  
**Municipios con un umbral de 1.000 habitantes por km<sup>2</sup> e intensidad de la luminosidad nocturna**

Categoría	Número de municipios	Criterios
Categoría R-r	218	Densidad menor a 1.000 habitantes por km <sup>2</sup> y menos del 30% del territorio con una intensidad de luz de 10 escalas.
Categoría R-u	26	Densidad menor a 1.000 habitantes por km <sup>2</sup> y más del 30% del territorio con una intensidad de luz de 10 escalas.
Categoría U-r	5	Densidad mayor a 1.000 habitantes por km <sup>2</sup> y menos del 30% del territorio posee una intensidad de luz de 10 escalas.
Categoría U-u	13	Densidad mayor a 1.000 habitantes por km <sup>2</sup> y más del 30% del territorio presenta una intensidad de luz de 10 escalas
Total	262	

**Fuente:** Elaboración propia.

Un elemento esencial de la propuesta metodológica es la configuración de territorios funcionales, conceptualizados como conglomerados o clústeres de municipios funcionalmente integrados por dos criterios: la intensidad de conmutación laboral entre territorios municipales y la existencia de corredores de luminosidad nocturna producida por dinámicas de con-urbanización y del desarrollo de actividades en corredores que vinculan un municipio con otro.

## **IV. Propuestas para una medición alternativa de lo rural en El Salvador. Metodología aplicada en el ejercicio de pilotaje**

### **A. Configuración de los territorios funcionales**

Un elemento esencial de la propuesta metodológica es la configuración de territorios funcionales, conceptualizados como conglomerados o clústeres de municipios funcionalmente integrados por dos criterios: la intensidad de conmutación laboral entre territorios municipales y la existencia de corredores de luminosidad nocturna producida por dinámicas de con-urbanización y del desarrollo de actividades en corredores que vinculan un municipio con otro.

El punto de partida para este proceso es la configuración inicial de territorios funcionalmente integrados por conmutación laboral. Se parte de ser igual o mayor a 0,95<sup>5, 6</sup>. Utilizando este umbral se configuran 31 diferentes territorios funcionales. El siguiente paso es la integración del criterio de intensidad de luminosidad nocturna. Se retoma el mapa de los 31 territorios funcionales configurados por conmutación laboral del umbral igual o mayor a 0,95, para sumar municipios que, aunque no registran este nivel de conmutación laboral, sí están interconectados por

---

<sup>5</sup> El umbral utilizado en Cummings y otros (2019) y Amaya y Cabrera (2012) es de 0,94. Bajo la lógica de experimentación adoptada en la metodología, se propone ampliar el umbral de conmutación laboral en un grado para ser igual o mayor a 0,95, ya que genera resultados interesantes que agregan valor por lo que se conoce de la realidad de las vinculaciones socioeconómicas entre territorios de diversa naturaleza en el continuo entre lo urbano y rural. Se propondría retomar este umbral para todos los territorios funcionales, independiente de su tipificación.

<sup>6</sup> Se partió de datos del estudio de Amaya y Cabrera (2012), con información del Censo de Población y Vivienda de 2007, para identificar niveles de conmutación de la población económicamente activa (PEA) entre municipios. Se utilizó el método de Tolbert y Sizer (1996), citado en Amaya y Cabrera (2012), para determinar las áreas locales de trabajo, con base en la capacitación del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) y con el apoyo del software estadístico Stata. Se aplicó la técnica de análisis de conglomerados, con un umbral de disimilaridad estimado adecuado para realizar un agrupamiento de municipios que pudiera complementar el (primer) agrupamiento realizado con el método de luces nocturnas. El análisis de conglomerados permite diversos posibles agrupamientos, por lo que los investigadores deben definir un umbral de disimilaridad. En este método se utiliza una matriz de disimilaridades que se crea con base en la conmutación laboral. Cada valor en la matriz pondera el flujo de los ocupados que residen en el municipio "A" y que se trasladan al municipio "B" a trabajar, más los ocupados que residen en "B" y trabajan en "A", dividiendo todo entre la menor de las poblaciones económicamente activas (PEA) disponibles en A o en B. Con esta matriz se aplica el método de conglomerados (clúster jerárquico, grupos disjuntos) (Berdegué y otros, 2011). El análisis de conglomerados permite muchos posibles agrupamientos, por lo que los investigadores deben definir un umbral de disimilaridad. Como se explica en la nota al pie anterior, en este caso se usó el valor de 0,95, lo que indica que la suma de los conmutantes entre un municipio y otro es 5% del mínimo de la fuerza de trabajo de uno de los municipios.

corredores de luz. Este proceso se realiza aplicando una metodología con criterios de configuración de los territorios funcionales similares a los utilizados en un primer ejercicio realizado por Cummings y otros (2019).

Este proceso se lleva a cabo en el Sistema de Información Geográfica (SIG), analizando la relación entre una capa que refleja la intensidad de luces con el conjunto de los 31 territorios funcionalmente integrados por conmutación igual o mayor al umbral del 0,95. Tomando en cuenta las interconexiones por corredores de píxeles compartidos de luces de la máxima intensidad, se agregaron los siguientes municipios y se reconfiguraron los TFs. con conmutación 0,95. Posteriormente, y bajo una lógica similar de integración de nuevos municipios, se procedió a incorporar nuevos municipios en los territorios funcionales existentes, bajo el criterio de estar interconectados a través de corredores de píxeles de luz de intensidad media-alta, aunque no por intensidad máxima ni por conmutación de nivel 0,95. Finalmente, se concluye el proceso de configuración de los territorios funcionales de El Salvador con la incorporación de los siguientes municipios en los territorios funcionales existentes, bajo el criterio de interconexión a través de corredores de píxeles de luz, ahora de intensidad media.

Este proceso de integración de 31 territorios funcionales es complementado por la configuración de lo que se conceptualiza como un territorio funcional especial de la macrorregión Metropolitana, a fin de reflejar la realidad de esta gran conglomeración regional de dinámicas demográficas y económicas, sin perder de vista la lógica de funcionalidad de los territorios funcionales que la integran. En este conjunto de territorios funcionales no fueron incluidos municipios sin conmutación laboral con otros, independientemente de su nivel de luminosidad.

## **B. Definición de ruralidad y sus características en El Salvador**

### **1. Escenario 1: densidad de población con un umbral de 1.000 habitantes por km<sup>2</sup> e intensidad de la luminosidad nocturna**

#### **a) Municipios**

Se calculó la densidad poblacional de cada municipio para analizar cuántos de ellos satisfacen el criterio del umbral igual o mayor a 1.000 habitantes por km<sup>2</sup>, uno de los criterios fundamentales en las estadísticas salvadoreñas para definir poblaciones rurales. Si el municipio se ubica por debajo de este umbral se define como rural, con los siguientes resultados:

Municipios Urbanos: 18

Municipios Rurales: 244

Municipios Totales: 262

Si al anterior cálculo se agrega el criterio de cabecera municipal, la definición de municipios rurales baja a:

Municipios Urbanos: 32

Municipios Rurales: 230

Municipios Totales: 262

Se juzgó que este aspecto empírico debería de tomarse en cuenta en la definición de TF, es decir, el no considerar la variable administrativa si el municipio era o no cabecera departamental. Cabe recordar que El Salvador se divide en 14 departamentos y estos a su vez en 262 municipios, por lo que hay 14 cabeceras departamentales. De este modo, coincidente con este criterio administrativo, 14 municipios se convierten en urbanos.

El siguiente paso es agregar la dimensión de luz, con su correspondiente intensidad, como proxy de la intensidad poblacional y económica, que se obtiene de la intensidad lumínica de los píxeles de la fotografía satelital.

La dimensión de intensidad de luz por fotografía satelital arroja dos variables: cantidad de píxeles e intensidad de luz por píxel. Como se mencionó, a cada píxel se le asigna una cantidad de luz dentro de un rango de 1 a 63 escalas de intensidad de luz. De esta forma puede calcularse la cantidad promedio de luz en cada municipio. A partir de una experimentación se estableció que la escala de 10 es la más adecuada, ya que es el umbral que define de forma más fidedigna a la zona metropolitana principal del país. Se encontró que, por ejemplo, tomar como referencia la escala promedio del país, de 7,04 escalas, resultaba en grandes manchas dispersas urbanas, que sobrestimaban lo que se reconoce como zona metropolitana.

Respecto de cada municipio se determina qué parte de su territorio tiene al menos un 30% con la intensidad de luz de 10 escalas. Si el municipio no alcanza ese umbral, se le define como bajo en intensidad de luz, es decir, bajo en intensidad de población y de actividad económica, y se le asigna un perfil rural. Si supera el 30% del territorio, se le asigna un perfil urbano en materia de luz.

La territorialización municipal arroja las categorías que se muestran en el cuadro VII.6.

## **b) Territorios funcionales**

La misma mecánica fue seguida para los 31 territorios funcionales identificados previamente. El cálculo de la densidad poblacional

da como resultado que solo 4 territorios funcionales tienen más de 1.000 habitantes por km<sup>2</sup> mientras que los 27 restantes no cumplen con el criterio.

A nivel de territorios funcionales no se toma en cuenta la variable de cabecera departamental, de modo que se agrega solo la intensidad de luz.

De este modo se obtienen los resultados que se muestran en el cuadro VII.7.

**Cuadro VII.7**  
**Territorios funcionales con un umbral de 1.000 habitantes por km<sup>2</sup> e intensidad de la luminosidad nocturna**

Categoría	Número de Territorios Funcionales	Criterios
Territorio funcional tipo R-r	21	Densidad menor a 1.000 habitantes por km <sup>2</sup> y menos del 30% del territorio con una intensidad de luz de 10 escalas.
Territorio funcional tipo R-u	6	Densidad menor a 1.000 habitantes por km <sup>2</sup> y más del 30% del territorio con una intensidad de luz de 10 escalas.
Territorio funcional tipo U-r	2	Densidad mayor a 1.000 habitantes por km <sup>2</sup> y menos del 30% del territorio con una intensidad de luz de 10 escalas.
Territorio funcional tipo U-u	2	Densidad mayor a 1.000 habitantes por km <sup>2</sup> y más del 30% del territorio con una intensidad de luz de 10 escalas
Total	31	

**Fuente:** Elaboración propia.

**Nota:** Los territorios funcionales (TF) se categorizaron a partir de estos dos criterios, de modo que, cada TF integró un determinado número de municipios, lo que exigió obtener su nivel promedio de densidad poblacional y de intensidad de luz con cada agregado particular de esos municipios. En el caso especial de la intensidad de luz, se obtuvo un promedio ponderado, donde el ponderador es el peso poblacional de cada municipio en el total nacional.

Este ejercicio de categorización municipal y territorial ofrece la posibilidad de definir territorios intermedios, apuntando a superar el enfoque dicotómico de comprensión y medición de la ruralidad en El Salvador. Evidencia el hecho de que existen diferentes tipos de ruralidades, y que, dependiendo de la categorización, los diferentes tipos de municipios y territorios funcionales tendrán diferentes características socioeconómicas, como se podrá ver a continuación.

## **2. Escenario 2: criterios: umbral de 1000 habitantes/km<sup>2</sup>, criterio de intensidad de luz y criterio del índice de funcionalidad económica territorial (IFET)**

### **a) Municipios**

A la dimensión de densidad poblacional e intensidad de luz se le añade la dimensión de funcionalidad económica territorial, con lo que se obtiene una nueva caracterización territorial.

La caracterización del escenario 2 es la siguiente. Se toma como base la caracterización del escenario 1, con las dimensiones de densidad poblacional y luz, y a partir de esta se obtienen cuatro tipologías. A continuación, se calcula el IFET para cada municipio. El IFET queda definido por ocho indicadores, como ya se comentó, y se obtiene por la ecuación 3. Cada variable que compone al IFET se estandarizó de acuerdo con la ecuación 4 de lo que resulta lo que en este trabajo se denomina ZIFET, donde la inicial *z* denomina una variable estandarizada.

El trabajo establece un gradiente de rural profundo a urbano intenso. Cualquier dimensión o variable añadida al análisis se mueve siempre en ese sentido: a mayor intensidad en esta variable o dimensión se agregan más elementos, a fin de que en esa medida, ese territorio sea categorizado como más urbano.

Cada valor cualitativo de: R-r, R-u, u-R y U-u expresa una escala de lo rural a lo urbano. Así, el valor de cada tipo de territorio se considerará como una magnitud en sí misma: 1, 2, 3 y 4, respectivamente. Con estas magnitudes urbanas o rurales se toma en cuenta el IFET, el cual tiene el mismo sentido, es decir, a mayor magnitud de este se determina que el grado de urbanización es mayor.

El índice IFET municipal a cuatro decimales va de 0,1507 a 0,5651, es decir, existe un rango de 0,4145 entre el valor mínimo y el máximo. El valor medio de IFET es de 0,2906 y el valor umbral del primer cuartil (que contempla el 25% de los municipios con valores más bajos) es de 0,2339. Si se considera este último valor como umbral medio, puede obtenerse el valor de IFET de cada municipio e indagar si el municipio en cuestión está por debajo, igual o por encima de ese "valor medio". Si el valor de ese municipio supera ese valor medio en 0,1034 (una cuarta parte del rango del IFET) cambiará de nivel de urbanización previo y lo mismo si está por debajo, es decir, con -0,1034. Esta reclasificación no cambia si se opera con el IFET o ZIFET; aquí se ha preferido realizar la explicación con el primero.

Un ejemplo de esta re-estratificación es el municipio de Coatepeque, el cual tenía un nivel de urbanización en el escenario 1 como territorio rural-rural, es decir, un grado de urbanización 1. Obtiene un IFET de 0,3708, que es 0,137 superior al valor medio de 0,2339. Esto le permite cambiar de una urbanización de 1 a 2, es decir de rural-rural a rural-urbano. Coatepeque presenta en el contexto territorial una zona de amplia flora, incluyendo un lago. La densidad poblacional es baja al igual que la intensidad lumínica, pero mantiene de forma significativa varias empresas pequeñas de orden turístico, muchas de ellas alrededor del lago.

El procedimiento para todos los municipios arroja los resultados que se presentan en el cuadro VII.8.



**Cuadro VII.8**  
**Municipios con umbral mayor a los 1.000 habitantes/km<sup>2</sup>, más el criterio de intensidad de luz y el índice de funcionalidad económica territorial (IFET)**

Categoría	Número de municipios
Categoría R-r	202
Categoría R-u	20
Categoría U-r	24
Categoría U-u	16
Total	262

**Fuente:** Elaboración propia.

Se observa un reordenamiento que permite que los territorios intermedios cambien. El rural-rural disminuye del escenario 1 a 2, de 218 a 202 municipios. El territorio intermedio rural-urbano baja de 26 a 20 y el urbano-rural sube de 5 a 24. En menor medida aumentan los municipios urbanos-urbanos: de 13 en el escenario 1 a 16 en el escenario 2.

### **b) Territorios funcionales**

Con respecto a cada territorio funcional se aplican los criterios de densidad poblacional y de luz, y posteriormente se agrega el ZIFET, de acuerdo con el proceso anteriormente descrito (véase el cuadro VII.9).

**Cuadro VII.9**  
**Territorios funcionales con umbral mayor a los 1.000 habitantes/km<sup>2</sup>, más el criterio de intensidad de luz y el índice de funcionalidad económica territorial (IFET)**

Categoría	Número de territorios funcionales
Territorio funcional tipo R-r	17
Territorio funcional tipo R-u	6
Territorio funcional tipo U-r	6
Territorio funcional tipo U-u	3
Total	31

**Fuente:** Elaboración propia.

Este segundo escenario incluye un análisis de funcionalidad territorial a partir de la categorización de municipios y territorios realizada en el escenario anterior. Se ofrece un escenario de ruralidad distinto a partir de criterios como la intensidad de luz nocturna y criterios socioeconómicos que constituyen el IFET. Cabe recordar que se trata de un escenario de ruralidad entre varios posibles, según los criterios de medición seleccionados.

### 3. Escenario 3: construcción del índice de precariedad, para municipios y territorios funcionales de El Salvador

Como se mencionó, en la caracterización de los territorios respecto de la precariedad de condiciones socioeconómicas se utiliza el Índice de Marginalidad Residencial (IMARES). Además de los datos del Mapa de la Pobreza Urbana y Exclusión Social, se acude a datos de pobreza y desigualdad tomados de Damianovic, Valenzuela y Vera (2009), que fueron construidos para El Salvador usando métodos de estimación de área pequeña (*small area estimates*, SAE), en el contexto del programa Dinámicas Territoriales Rurales del Centro Latinoamericanos para el Desarrollo Rural (RIMISP). Los indicadores seleccionados para la generación del índice de precariedad son los siguientes:

- Índice de Marginalidad Residencial (IMARES)
- Índice de exclusión laboral
- Brecha de participación laboral de género
- Porcentaje de jóvenes fuera de educación o de la fuerza de trabajo
- Tasa de pobreza monetaria
- Coeficiente de Gini
- Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes

Los indicadores seleccionados se caracterizan por mostrar, a medida que su valor aumenta, una situación de mayor precariedad, o mayor exclusión, lo que permite agregarlos para obtener un solo índice, al que se llamará Índice de Precariedad. Para agregarlos, es necesario primero estandarizarlos. Los resultados del ejercicio se pueden ver en los cuadros VII.10 y VII.11.

**Cuadro VII.10**  
**Estadística descriptiva: variables para construcción de Índice de Precariedad por municipio**

Variable	Observaciones	Media	Desviación estándar
IMARES	262	44,8%	12,2%
Exclusión laboral	262	44,9%	5,5%
Brecha de participación de género	262	19,1 pp.	6,6 pp.
Porcentaje de jóvenes fuera de la educación formal y la fuerza de trabajo	262	9,74%	2,4%
Tasa de pobreza monetaria	261	58,45%	10,1%
Coeficiente de Gini	261	0,46	0,03
Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes	262	42,8	62,0
Índice de precariedad	262	0,0	0,6

**Fuente:** Elaboración propia.

**Cuadro VII.11**  
**Estadística descriptiva, variables para construcción de Índice de Precariedad por territorio funcional**

Variable	Observaciones	Media	Desviación estándar
IMARES	31	37,0%	11,1%
Exclusión laboral	31	41,5%	4,5%
Brecha de participación de género	31	17,5 pp.	3,5 pp.
Tasa de jóvenes fuera de la fuerza de trabajo y la educación formal	31	17,5%	3,5%
Tasa de pobreza	31	53,5%	8,4%
Coefficiente de Gini	31	0,464	0,032
Homicidios por cada 100 mil habitantes	31	8,5	1,8
Índice de precariedad	31	0,3	0,7

**Fuente:** Elaboración propia.

El escenario tres permite también la categorización de los tipos de municipios y territorios funcionales, como fue el caso para los dos primeros escenarios de ruralidad. Este ejercicio permite una comparabilidad entre todos los municipios y territorios funcionales del país, y ofrece la posibilidad de analizarlos por sus propias características, sin la necesidad de insertarles dentro de una categoría específica. Es de particular interés analizar de manera comparativa los resultados de este tercer escenario para entender la diversidad de los análisis socioeconómicos, dependiendo de si se estudian municipio o territorios funcionales.

### **a) Caracterización territorial incorporando la precariedad: municipios**

La caracterización del escenario 3 toma en cuenta la definición de territorios del escenario 2, estimando un índice de precariedad que ya ha sido explicado. Este divide cada territorio en precario y no precario, es decir, ahora se tienen 8 tipos de territorios, pasando de los 4 iniciales (Rural-rural, Rural-urbano, Urbano-rural, Urbano-urbano) a los actuales 8:

R-r- precario = 1

R-r-No precario = 2

R-u-precario = 3

R-u-No precario = 4

U-r-precario = 5

U-r-No precario = 6

U-u-precario = 7

U-u-No precario = 8

El siguiente cuadro muestra la influencia de las variables subyacentes al índice sobre la varianza de éste a través de índice de Shorrocks-Shapley, que ofrece una medida de la contribución relativa de cada variable al  $R^2$ , tras la realización de una regresión lineal múltiple sin constante del indicador de precariedad sobre las variables usadas en su construcción. Es decir, presenta cuánto de la varianza explicada del índice se debe en particular a cada variable utilizada en su construcción.

Los resultados revelan que, a nivel municipal, la pobreza es la variable que más influye sobre el  $R^2$ , seguida por el IMARES y la exclusión laboral. A nivel territorial, en cambio, el coeficiente de Gini, la pobreza y la exclusión laboral son las variables que mejor explican la varianza explicada.

**Cuadro VII.12**  
**Peso de cada variable sobre el índice de precariedad, a nivel municipal y territorial integrado**

Variable	Nivel municipal		Nivel Territorios Funcionales	
	Valor de Shapley sobre $R^2$	Valor porcentual	Valor de Shapley sobre $R^2$	Valor porcentual
IMARES	0,212	30,4	0,071	20,2
Exclusión laboral	0,207	29,6	0,093	26,6
Brecha de participación laboral femenina	0,066	9,5	0,033	9,4
Porcentaje de jóvenes fuera de la educación y fuerza de trabajo	0,149	21,4	0,092	26,2
Tasa de pobreza por ingresos	0,220	31,4	0,138	39,3
Coefficiente de Gini	0,090	12,9	0,179	51,1
Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes	0,056	8,0	0,006	1,6%
Total	$R^2$	%	$R^2$	%
	0,699	100,0	0,350	100,0

**Fuente:** Elaboración propia.

Estos elementos deben considerarse a la hora de hacer análisis sobre el índice de precariedad, en tanto explican cuáles son las dimensiones que tienen más peso sobre la varianza en cada cálculo realizado.

Así, por ejemplo, se pueden entender las diferencias presentadas en el siguiente cuadro, que sintetiza la caracterización de los 8 tipos de territorios bajo la cantidad de municipios que les componen.

Con esta caracterización, el conglomerado territorial rural-rural se descompone en precario y no precario. Tomando en cuenta esta

descomposición bajo la integración laboral y de luces, es decir, los criterios que conforman a los TF, el territorio R-r precario está compuesto por 173 municipios. Si no se toma en cuenta esa integración, ese conglomerado es de 124, es decir, 49 municipios menos. Las razones detrás de este cambio pueden deberse tanto a razones estadísticas de composición de indicadores. Sin embargo, también podrían ser a cuestiones de mayor peso, por ejemplo, la importancia de las conmutaciones regionales, que deberían considerarse en cualquier análisis de este tipo. No es lo mismo un territorio rural profundo integrado a otros tipos de territorios, que un territorio rural profundo aislado.

Cuadro VII.13

**Caracterización 3: distribución de los 8 territorios en los 262 municipios según caracterización con densidad poblacional + intensidad de luz + IFET e incorporando la dimensión de precariedad, El Salvador 2007-2015**

	Municipios	Municipios integrados a TFs
R-r- precario = 1	124	173
R-r-No precario = 2	78	29
R-u-precario = 3	6	2
R-u-No precario = 4	14	18
U-r-precario = 5	1	0
U-r-No precario = 6	23	24
U-u-precario = 7	0	0
U-u-No precario =8	16	16
	262	262

**Fuente:** Elaboración propia.

Otro cambio notable es la redefinición del territorio rural-rural no precario: sin integración son 78 municipios, mientras con integración son 29. Este ejercicio destaca la existencia de este conglomerado que muestra que la ruralidad no es necesariamente sinónimo de precariedad. Estos municipios constituyen entre el 11% y 30% del total de los municipios totales.

### **b) Caracterización territorial incorporando la precariedad: territorios funcionales**

A continuación, se indica cómo se define cada territorio funcional al incorporar la dimensión de la precariedad y siempre bajo la caracterización alcanzada en la definición del escenario 2. No se tomó en cuenta la variable de cabecera departamental ya que se observaba y determinaba con anterioridad que ésta sesgaba la urbanización.

**Cuadro VII.14**  
**Caracterización incorporando la precariedad a nivel de territorios funcionales,**  
**El Salvador, 2007-2015**

Territorio Funcional	Promedio Precariedad	Municipios en ese TF	Grado de precariedad (1 no precario, 4 muy precario)	Precario (si=1, no=0)	Caracterización territorial de acuerdo a densidad poblacional, luz e IFET	Caracterización territorial de acuerdo a densidad poblacional, luz, IFET y precariedad (número impar es no precario, par es precario)
0	0,2295	160	3	1	1	1
1	-0,0150	2	2	0	1	2
2	-0,3857	3	1	0	1	2
3	-0,1913	2	2	0	1	2
4	0,2286	2	3	1	2	3
5	0,3608	2	3	1	1	1
6	0,3274	2	3	1	1	1
7	-0,2245	4	2	0	1	2
8	0,0319	2	2	0	1	2
9	0,1319	2	3	1	1	1
10	-0,1093	7	2	0	2	4
11	0,0828	6	2	0	1	2
12	0,3806	3	3	1	1	1
13	0,2184	2	3	1	1	1
14	-0,0614	2	2	0	1	2
15	-0,0858	2	2	0	2	4
16	-0,2527	2	1	0	3	6

Territorio Funcional	Promedio Precariedad	Municipios en ese TF	Grado de precariedad (1 no precario, 4 muy precario)	Precario (si=1, no=0)	Caracterización territorial de acuerdo a densidad poblacional, luz e IFET	Caracterización territorial de acuerdo a densidad poblacional, luz, IFET y precariedad (número impar es no precario, par es precario)
17	-0,3985	4	1	0	3	6
18	-0,2357	2	1	0	1	2
19	-1,3671	8	1	0	3	6
20	-0,3839	3	1	0	2	4
21	-0,8490	4	1	0	3	6
22	-0,2422	4	1	0	3	6
23	-1,2759	5	1	0	4	8
24	-0,2899	4	1	0	2	4
25	-1,2012	8	1	0	4	8
26	-0,3055	2	1	0	2	4
27	-0,0424	2	2	0	1	2
28	0,5216	2	4	1	1	1
29	-0,2916	3	1	0	4	8
30	-0,2730	2	1	0	3	6
31	-0,0136	4	2	0	1	2
Total general		262				

**Fuente:** Elaboración propia.

De lo anterior resulta:

R-r- precario	=	1	6	territorios funcionales
R-r-No precario	=	2	10	territorios funcionales
R-u-precario	=	3	1	territorios funcionales
R-u-No precario	=	4	5	territorios funcionales
U-r-precario	=	5	0	territorios funcionales
U-r-No precario	=	6	6	territorios funcionales
U-u-precario	=	7	0	territorios funcionales
U-u-No precario	=	8	3	territorios funcionales
Total de Territorios Funcionales				31

De los 31 territorios funcionales sólo 6 pertenecen a la ruralidad profunda y son precarios. Existen territorios que merecen una atención especial en tanto pueden permitir la transitividad no sólo urbana, sino también de pasar de un territorio precario a no precario. Los territorios funcionales Rural-urbano y Urbano-rural deben de verse con esta cualidad. Entre los territorios funcionales Rural-urbano, es decir, con baja densidad poblacional y alta luz y densidad económica, se encuentra 1 precario y 5 no precarios.

## **V. Resultados a escala municipal: discusión de evidencia y hallazgos**

### **A. Escenario 1: una nueva definición de lo rural y urbano**

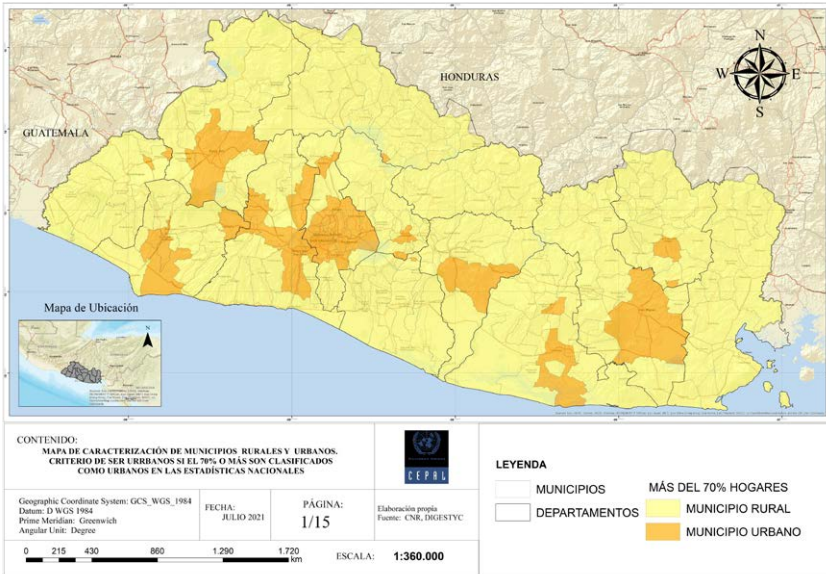
Como se expuso anteriormente, se delimitó lo rural como municipios con menos del 70% de hogares clasificados en las estadísticas nacionales como urbanos. En el mapa VII.1 se muestra la división del territorio nacional de acuerdo con este criterio. Los asentamientos urbanos se aglomeran alrededor del Área Metropolitana de San Salvador, con zonas de ampliación hacia el occidente.

Una forma complementaria de emplear la definición oficial para establecer una relación dicotómica entre lo rural y lo urbano se caracteriza por el criterio de densidad poblacional de 1.000 habitantes por km<sup>2</sup>, además de si el municipio es una cabecera departamental en la división político-administrativa del país. En el mapa VII.2 se observa que los municipios definidos como urbanos bajo este criterio, están aglomerados, alrededor del Área Metropolitana de San Salvador, en el territorio funcional especial de la región metropolitana, ampliada por las dinámicas de con-urbanización y de mayor dinámica económica (tejido económico y mercado laboral). Esta aglomeración de municipios más urbanos se extiende hacia el centro y sur del occidente del país.



**Mapa VII.1**

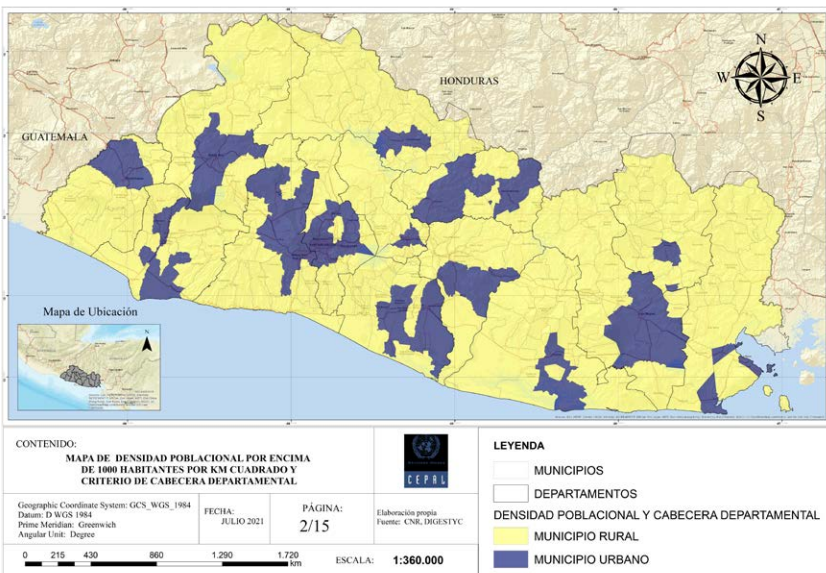
**Caracterización de municipios rurales y urbanos. El criterio: el 70% o más de los hogares son clasificados como urbanos en las estadísticas nacionales**



Fuente: Elaboración propia con datos de CNR y DIGESTYC del VI Censo de población y vivienda, 2007.

**Mapa VII.2**

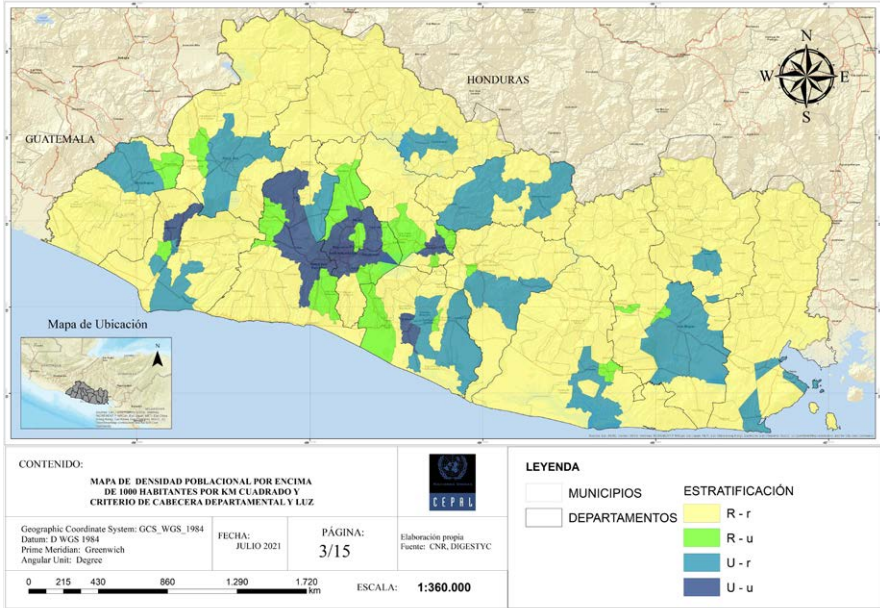
**Municipios rurales y urbanos. Criterios: densidad poblacional y si es cabecera departamental**



Fuente: Elaboración propia con datos de CNR y DIGESTYC.

A fin de superar las limitaciones de la clasificación dicotómica, basada solo en indicadores demográficos, se construyen los escenarios propuestos anteriormente, que reflejan el continuo real que existe entre lo rural y lo urbano, y se amplían a cuatro combinaciones de lo rural y lo urbano. En el escenario 1, que combina la densidad poblacional, la condición de ser cabecera departamental y la intensidad de luz mediante la fotografía satelital, se obtiene una tipología de cuatro categorías. De esta manera se ofrece una comprensión más matizada de la diversidad real de los territorios existentes en el país (véase el mapa VII.3). Al agregar la variable de la luminosidad nocturna se complementa la densidad poblacional con una aproximación también a la intensidad de las dinámicas económicas y de edificación que reflejan mayor grado de urbanización del territorio.

**Mapa VII.3**  
**Tipología de municipios. Criterios: densidad poblacional, luz y si es cabecera departamental**



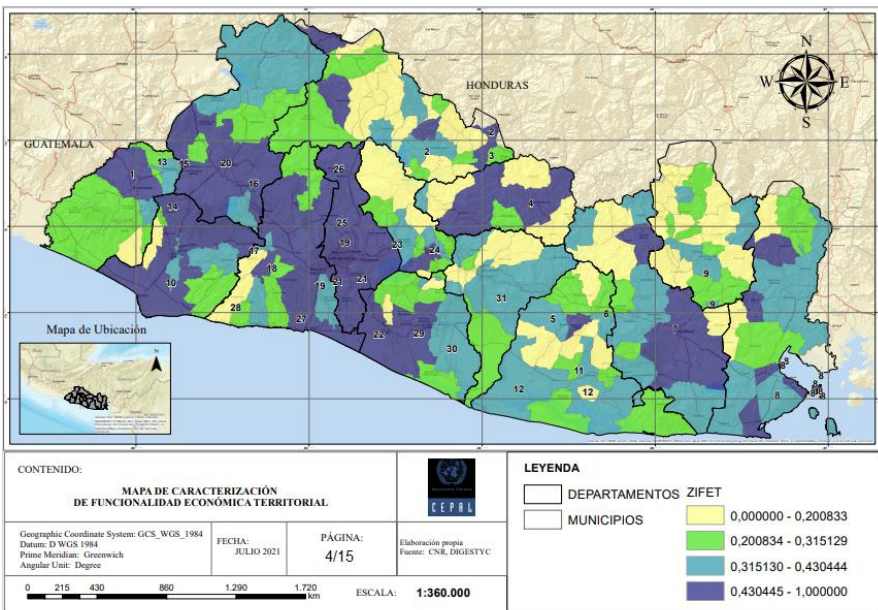
**Fuente:** Elaboración propia con base en la DIGESTYC, el Centro Nacional de Registros (CNR) y la Administración Nacional Oceánica (NOAA).

## B. Escenario 2: caracterización de la funcionalidad socioeconómica de los territorios

En el mapa VII.4 se visualizan los resultados de incluir en el análisis las variables del IFET al nivel municipal (escenario 2). Los municipios categorizados en el cuartil de los mayores valores del IFET están conglomerados en primer lugar en los territorios funcionales de la Región Metropolitana, y se extienden hacia zonas periféricas del norte, oriente, y sur; hacia el centro de la franja costero-marina y hacia el occidente, donde hay también una cantidad importante de municipios categorizados de esta forma. En el mapa VII.5 se presentan los resultados del escenario 2 a nivel de territorio funcional.

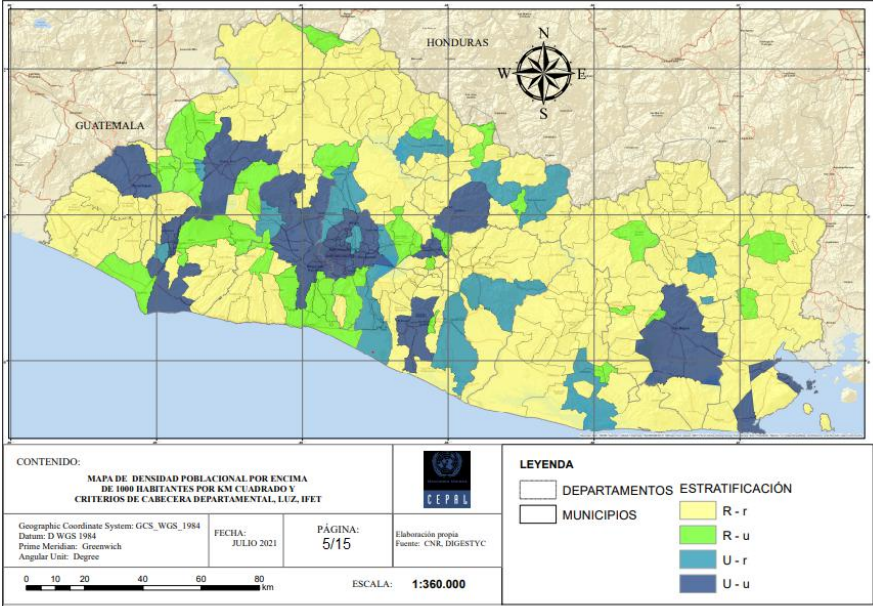
Mapa VII.4

**Estratificación de municipios según Índice de Funcionalidad Económica Territorial. Combina criterios luminosidad nocturna, densidad poblacional, si es o no cabecera departamental, e índice de Funcionalidad Económica Territorial**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del: “Directorio 2011-2012 y para ventas base de Solvencias DIGESTYC 2017”, “Índice de encadenamiento Unidad de Inteligencia Económica”, DIGESTYC, “Cálculos realizados por la Unidad de Inteligencia Económica MINEC 2015”.

**Mapa VII.5**  
**Tipología de municipios, índice compuesto de Funcionalidad Territorial. Combina**  
**critérios luminosidad nocturna, densidad poblacional, si es o no cabecera**  
**departamental, e índice de Funcionalidad Económica Territorial**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del: *VI Censo de población y vivienda, 2007*, “Directorio 2011-2012 y para ventas base de Solvencias DIGESTYC 2017”, “Índice de encadenamiento Unidad de Inteligencia Económica”, DIGESTYC, “Cálculos realizados por la Unidad de Inteligencia Económica MINEC 2015”.

### C. Escenario 3: caracterización socioeconómica de municipios según índices de precariedad

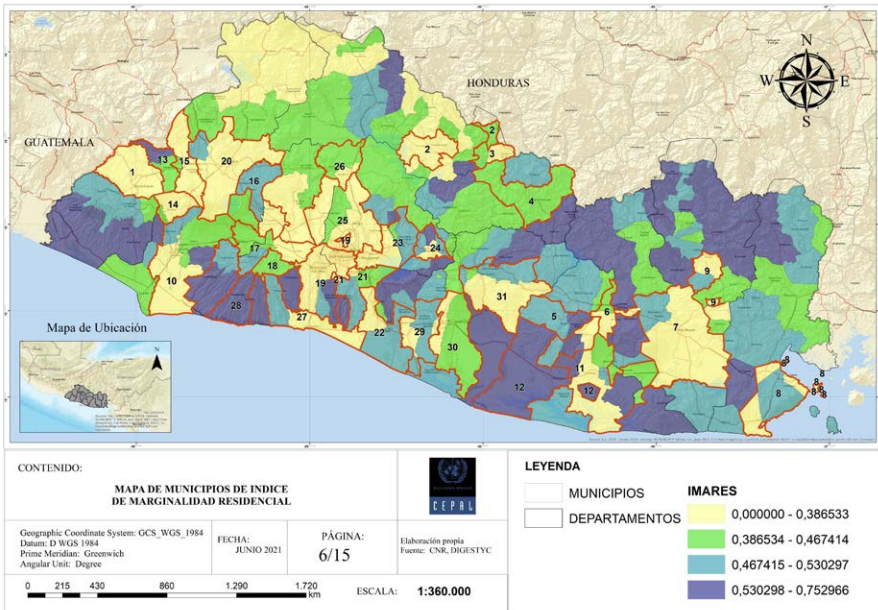
Mientras que los primeros dos escenarios han generado resultados de una novedosa clasificación de lo rural y lo urbano, el escenario 3 ofrece índices relacionados con la precariedad de la población, que sirven para caracterizar la realidad socioeconómica y ambiental de los municipios.

En el mapa VII.6 se presentan los resultados de la aplicación metodológica de la construcción de los Índices de Marginalidad Residencial (IMARES). Los municipios con menor IMARES están aglomerados en el Área Metropolitana de San Salvador y más ampliamente en el TF de la Región Metropolitana. Además, existen conjuntos importantes de municipios con reducida marginalidad residencial en el centro, norte y sur de la región occidental, también en el centro de la Zona Norte, y en mejor grado en municipios de cabecera departamental con ciudades intermedias importantes en las regiones paracentral y oriental.



Una segunda tendencia visible en el mapa es que los municipios clasificados con los mayores IMARES están concentrados en la región oriental, y en especial en la franja de la zona norte de esta región, pero también en la franja costero-marina del oriente, y a lo largo de ésta hacia el centro y occidente del país. Esta tendencia también se observa en los municipios ubicados en el tercer rango de mayores IMARES, localizados de forma general en la región oriental, a lo largo de la franja costero-marina, y en zonas específicas de la zona paracentral, centro y occidente de la zona norte.

**Mapa VII.6**  
**Estratificación de municipios, según el Índice de Marginalidad Residencial (IMARES)**

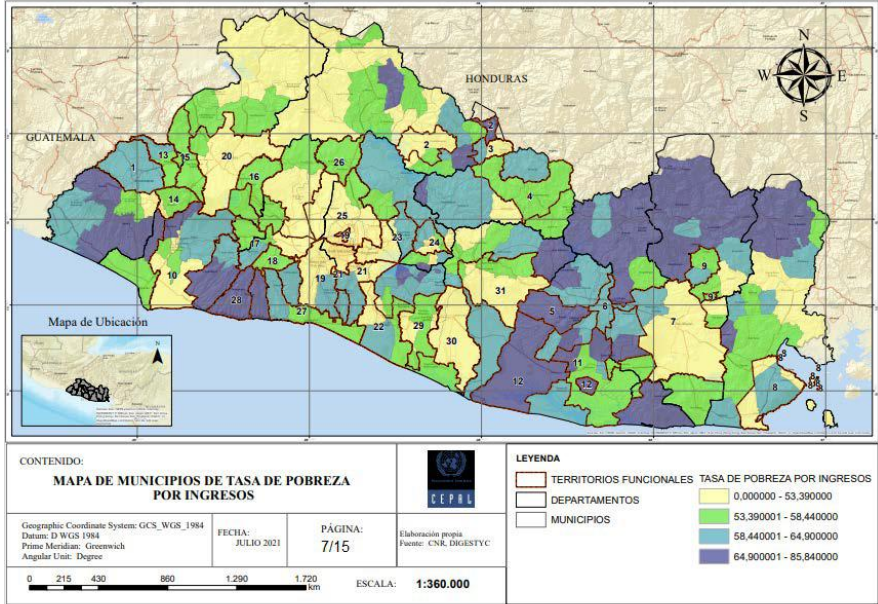


**Fuente:** Elaboración propia con datos de CNR y DIGESTYC.

Como ejemplo adicional, en el mapa VII.7 se exponen los municipios con los mayores niveles de pobreza por ingresos. Están concentrados claramente en una franja de la región oriental que cubre toda la zona norte de esta, y también los municipios de su franja costero-marina, que no son cabeceras departamentales con ciudades intermedias importantes. La otra concentración de municipios con mayores niveles de pobreza está en las dos zonas de la franja costero-marina de la región occidental, a ambos lados del Puerto de Acajutla. En contraste, los municipios con menores tasas de pobreza por ingresos se localizan en los territorios funcionales de la región metropolitana y en territorios funcionales periféricos a esta,

así como territorios funcionales aglomerados alrededor de las cabeceras departamentales con las ciudades intermedias más importantes de la región occidental, y oriental, y el centro de la zona norte.

Mapa VII.7  
Tasa de pobreza por ingresos



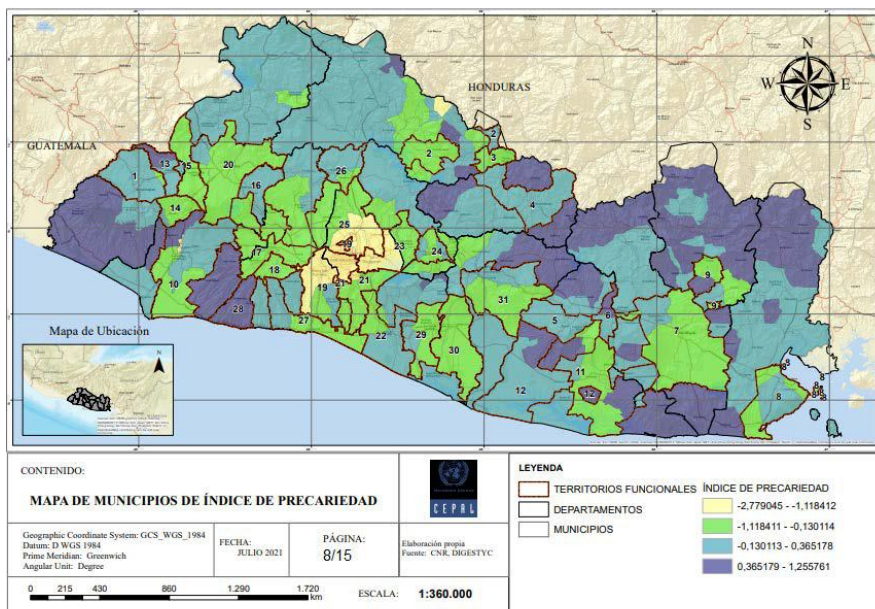
Fuente: Elaboración propia con datos de CNR y DIGESTYC.

En el mapa VII.8 se muestran los resultados del índice compuesto de precariedad. Los municipios con mayores índices de precariedad están claramente aglomerados en la región oriental, afuera de las cabeceras departamentales con las cuatro ciudades intermedias más importantes. En contraste, los municipios que registran menores índices de precariedad se concentran en los TFs de la región metropolitana y periféricos a esta, extendiéndose en un corredor hacia los TFs del centro de la región occidental, y por los TFs con presencia de cabeceras departamentales hacia la región paracentral y oriente.

La aplicación de la metodología propuesta para la medición de la precariedad agrega valor a los análisis realizados con las variables anteriores de caracterización de los municipios para tipificarlos en cuanto a su ruralidad o urbanidad. Existen tendencias claras que exhiben problemáticas estructurales de la exclusión social en los diferentes tipos

de territorios, pero también se advierte que diferentes variables tienen distintas expresiones en diferentes tipos de territorios, por lo que requieren abordajes flexibles y bien territorializados por parte de políticas públicas de desarrollo nacional.

Mapa VII.8  
Índice de precariedad



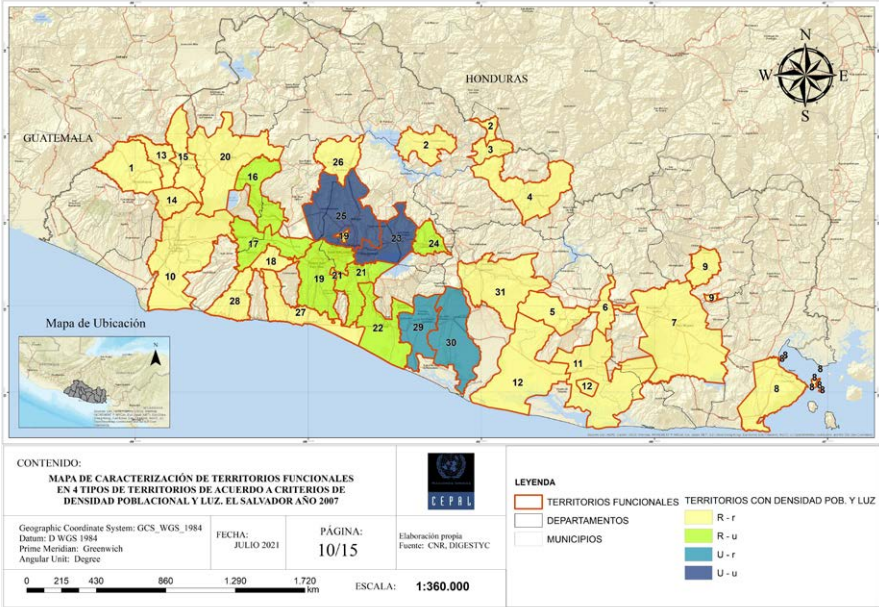
Fuente: Elaboración propia con datos de CNR y DIGESTYC.

## VI. Resultados a escala de territorios funcionales: discusión de evidencia y hallazgos

### A. Escenario 1: densidad e intensidad de luminosidad nocturna

En el mapa VII.9 se observa la tipología de territorios funcionales, donde 21 se categorizan como rurales-rurales, 6 como rurales-urbanos, 2 como urbanos-rurales y 2 como urbanos-urbanos. Los TF urbanos-urbanos forman parte de la zona metropolitana, mientras que el oriente es exclusivamente rural-rural.

**Mapa VII.9**  
**Tipología de Territorios Funcionales, según criterios de densidad poblacional y luminosidad nocturna**



Fuente: Elaboración propia con datos de CNR y DIGESTYC.

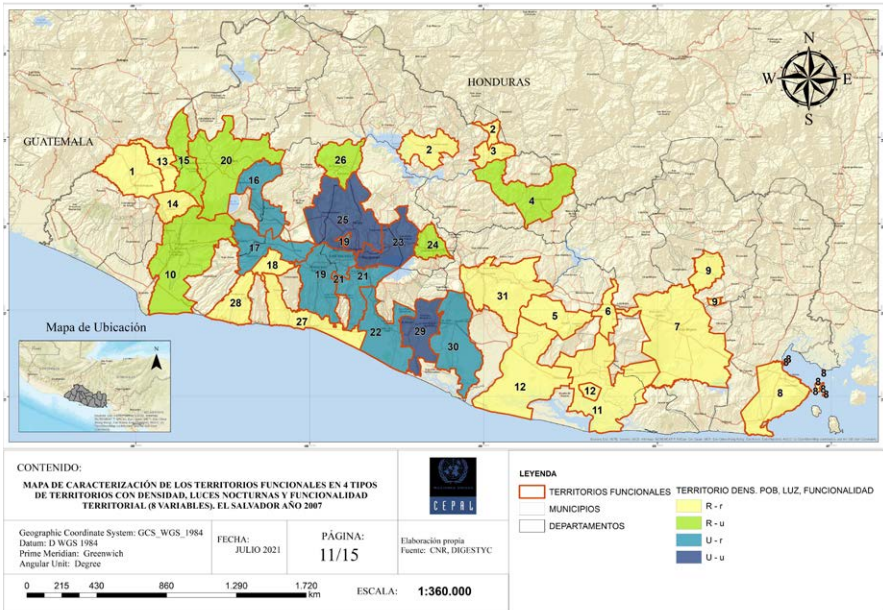
**B. Escenario 2: tipología de territorios funcionales bajo el criterio de un umbral superior a los 1.000 habitantes/km<sup>2</sup> más el criterio de intensidad de luz y el índice de funcionalidad económica territorial (IFET)**

En línea con lo hecho en el proceso a escala municipal, el mapa VII.10 presenta los resultados de la caracterización de los territorios funcionales en cuatro categorías, e integra en un índice compuesto los criterios de la densidad poblacional, la luminosidad nocturna y el IFET.

Este escenario 2 revela que 17 de los TFs son r-r, 6 son r-u, 6 son u-r y 3 son U-u. Al agregar el IFET es importante notar que el alcance geográfico de los territorios funcionales considerados como urbanos se extiende más allá del territorio funcional especial de la región metropolitana.



**Mapa VII.10**  
**Tipología de Territorios Funcionales, según criterios de densidad poblacional, luminosidad nocturna y funcionalidad económica territorial**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de CNR y Digestyc.

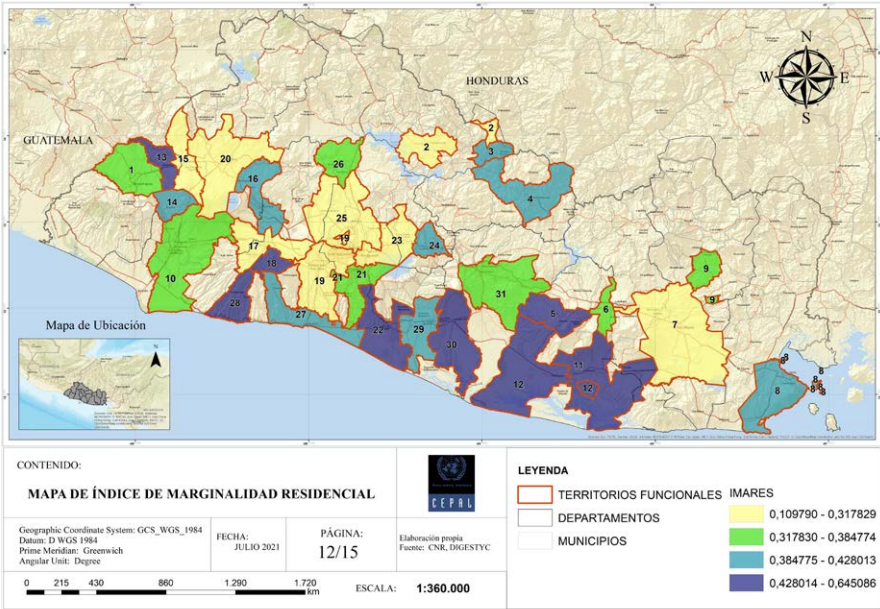
Al agregar el IFET, se adquiere una distribución más equilibrada de la tipología de territorios funcionales. De relevancia para la política pública, llama la atención la existencia de dinámicas económicas más asociadas con la ruralidad de los TFs de la región oriental y la franja de la zona norte y la zona fronteriza con Guatemala, en contraste con mayores dinámicas económicas más relacionados con la urbanización, localizadas en el TF especial de la región metropolitana, y diseminadas hacia el centro de la región occidental. El dinamismo urbano del TF (4) de Sensuntepeque es notable como excepción en la franja de la zona norte.

### **C. Escenario 3: caracterización de la situación de precariedad en los territorios funcionales**

La aplicación de la metodología descrita para generar el IMARES a escala de los territorios funcionales, diferenciando entre cuartiles para su categorización, evidencia 8 TFs en la categoría de menor grado de marginalización y 5 en el segundo grado menor, mientras que 8 se encuentran en el tercer grado de mayor marginalidad y 8 en el cuarto grado mayor de marginalidad (véase el mapa VII.11).

Los TFs con menores índices son San Salvador (marcado con el territorio 19), Apopá-Nejapa (25) y Soyapango-Ilopango (23) de la macrorregión metropolitana; al occidente Lourdes-Colón (17), Santa Ana (20) y Chalchuapa (15), y también Chalatenango-Arcatao en la zona norte y San Miguel (7) de la región oriental.

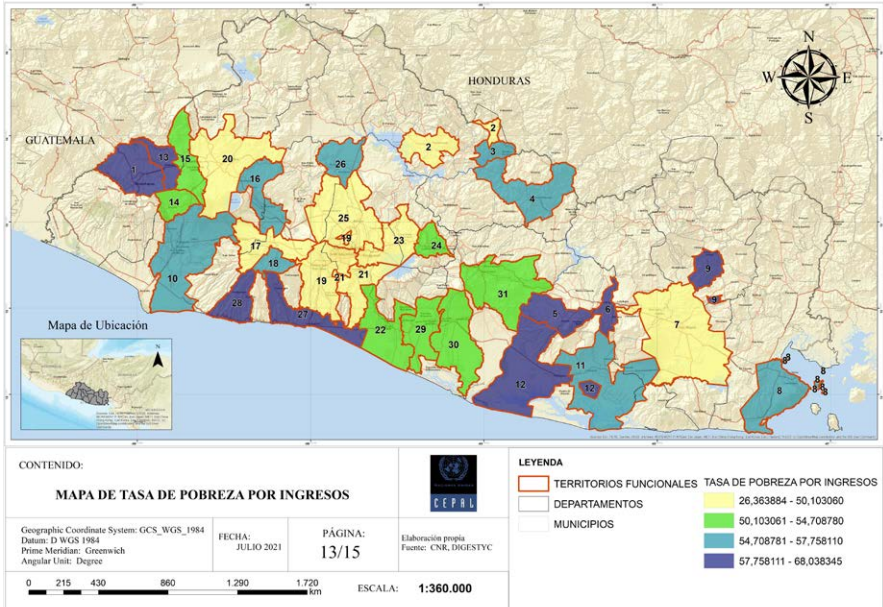
**Mapa VII.11**  
**Caracterización de Territorios Funcionales según Índice de Marginalidad Residencial (IMARES)**



**Fuente:** Elaboración propia con base en el Censo de 2007, adaptado de PNUD (2010).

Con respecto a la pobreza por ingresos de la población de los territorios funcionales, se percibe una realidad similar a la dibujada por el Índice de Marginalidad Residencial. Los TFs categorizados en el primer cuartil de menor tasa de pobreza son San Salvador (19), Apopá-Nejapa-Mejicanos (25), Soyapango-Ilopango-San Martín (23), San Marco (21), aglomerados todos en la macrorregión metropolitana; también el TF Santa Ana (20) en la región occidental, Chalatenango-Arcatao (2) en la zona norte y San Miguel (7) en la región oriental (véase mapa VII.12).

**Mapa VII.12**  
**Estratificación de territorios funcionales por tasa de pobreza por ingresos**

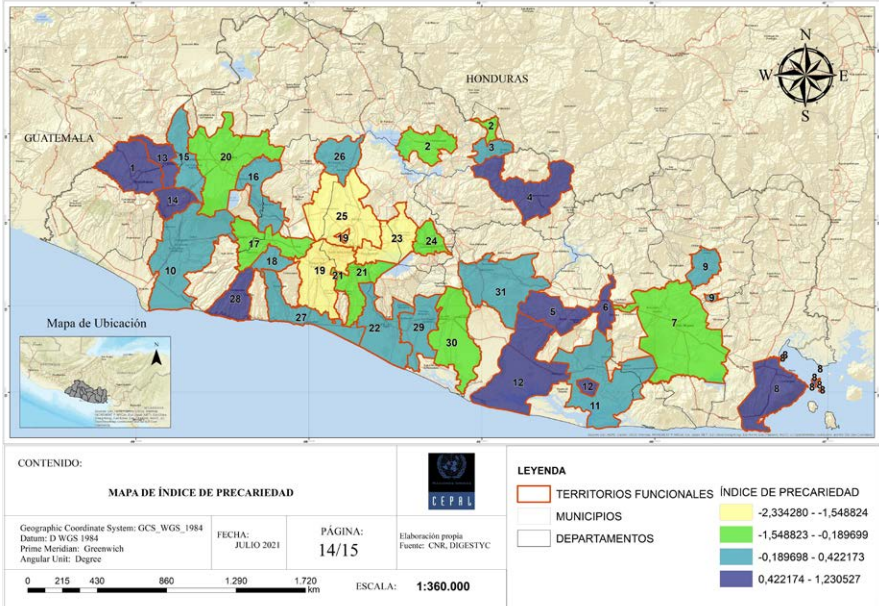


**Fuente:** Obtenido de Damianovic, Valenzuela y Vera (2009).

Finalmente, se exponen los resultados del índice compuesto de precariedad. Las menores tasas de precariedad se presentan en tres de los TF de la macrorregión metropolitana (19, 23 y 25). En segundo lugar, de menor precariedad, están los TFs de San Marcos de la macrorregión metropolitana, Cojutepeque (26) y Lourdes Colon (17) periféricos a la macrorregión metropolitana, así como Santa Ana (20) en la región occidental, San Miguel de la región oriental y Chalatenango-Aracatao (2) de la Zona Norte.

En contraste, existen 9 TFs con el grado cuatro de los mayores índices de precariedad, uno en la zona norte (4), cuatro en la región oriental (8, 12, 5, 6), cuatro en la región occidental (28, 13, 14 y 1) y uno en la franja costero marina occidental. En el tercer grado de mayores índices de precariedad se hallan dos TFs de la región oriental (9 y 11), una de la paracentral (31), cuatro del centro de la franja costero-marina (29, 22, 27, 18), tres de la región occidental (1, 13 y 14) y uno de la zona norte (4) (véase el mapa VII.13).

Mapa VII.13  
Índice de precariedad



Fuente: Elaboración propia con datos de CNR y Digestyc.

## VII. Implicaciones en materia de políticas públicas de desarrollo rural en El Salvador

Con el objetivo de analizar las implicaciones de una redefinición de las áreas rurales con enfoque territorial, a partir de una comprensión más compleja de la relación de lo rural con lo urbano, y formular propuestas a favor de una agenda pública renovada en materia del desarrollo territorial en El Salvador, se estableció una colaboración con el Consejo de Alcaldes y la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS–OPAMSS). El COAMSS es una entidad autónoma y descentralizada conformada por los catorce gobiernos municipales de San Salvador y La Libertad<sup>7</sup>. Es responsable de formular, regular, coordinar y dirigir las políticas y programas para el desarrollo integral del territorio y los habitantes del Área Metropolitana de San Salvador. El COAMSS cuenta con el OPAMSS, una entidad eminentemente técnica, descentralizada y autónoma, que funciona como secretaría técnica del COAMSS, encargada de la investigación y el análisis de los problemas de

<sup>7</sup> Antiguo Cuscatlán, Santa Tecla, Apopa, Ayutuxtepeque, Cuscatancingo, Delgado, Ilopango, Mejicanos, Nejapa, San Marcos, San Martín, Tonacatepeque, San Salvador y Soyapango.



desarrollo urbano, la planificación y control del territorio y la promoción del desarrollo territorial inclusivo y sustentable, con una visión estratégica y unificada de la metrópoli<sup>8</sup>. Para desarrollar sus funciones, cuenta con un Observatorio Metropolitano, un geoportal, una plataforma de datos abiertos y un equipo técnico multidisciplinario.

La OPAMSS se encuentra en el proceso de revisión de su Plan Guía Metropolitano, así como la actualización de sus políticas públicas metropolitanas. En el marco de los objetivos estratégicos de la colaboración entre el COAMSS-OPAMSS y la CEPAL, la OPAMSS ha manifestado el interés de utilizar la metodología propuesta en este capítulo, y aplicarla en un proceso de trabajo conjunto con su equipo técnico para la cogeneración de conocimientos nuevos sobre las complejas dinámicas de lo urbano con las ruralidades de la región metropolitana. Dicho proceso tiene como finalidad proponer un rediseño de las características que definen los territorios rurales y urbanos en el Área Metropolitana de San Salvador y con ello informar los planes de implementación de sus políticas.

Con el fin de intercambiar enfoques y conocer a profundidad las necesidades de apoyo técnico de la OPAMSS, se realizó un taller para la transferencia de la metodología a todo el equipo técnico, en cuyo desarrollo se pudo conocer en mayor detalle los procesos metodológicos y técnicos de la OPAMSS para el análisis territorial. Como resultado del taller se acordó colaborar para aplicar la metodología propuesta y realizar un ejercicio exploratorio para dos temáticas específicas: la funcionalidad económica y un diagnóstico de género para la creación de un sistema integral de cuidados.

A través del IFET y de un marco funcional de comprensión de las dinámicas territoriales, la CEPAL efectuó un análisis de las características territoriales existentes dentro del Área Metropolitana de San Salvador con el objetivo de fomentar el desarrollo económico de los territorios. En particular, el trabajo se centra en los diferentes factores que son responsables de la precariedad de la población, para diseñar políticas públicas de fomento económico más focalizadas a partir de las características de cada territorio. El objetivo de este trabajo es reducir las brechas y fracturas que existen entre territorios. De igual forma, con estas acciones se pretende poner las bases para la construcción de un sistema integral del cuidado, a partir de un diagnóstico sociodemográfico tanto de la población que demanda cuidados como de la que lo provee, así como de la red de cobertura de bienes y servicios públicos y privados en esta materia, en la totalidad de los territorios metropolitanos. El objetivo es identificar las zonas marginadas, las dinámicas de movilidad y proximidad que existen entre áreas y diseñar programas de política

---

<sup>8</sup> <https://opamss.org.sv/>.

pública que garanticen la disponibilidad, acceso, asequibilidad y calidad de los servicios relacionados con la economía del cuidado a la población de la zona metropolitana.

Como resultado preliminar de la colaboración con OPAMSS<sup>9</sup>, cabe destacar la necesidad de integrar una dimensión multiescalar, tanto en la fase de análisis y diagnóstico, como en la fase de trabajo en el fortalecimiento de la institucionalidad pública. Además, este trabajo aboga a favor de una nueva perspectiva para el análisis de los territorios metropolitanos, con el objetivo de modificar la forma de medir los espacios más rurales de la metrópolis, incluyendo una dimensión dinámica para tomar en cuenta las movilidades y la funcionalidad socioeconómica. Finalmente, este ejercicio enfocado en la zona metropolitana podría ser ampliado a escala nacional u otros territorios con dinámicas metropolitanas y ciudades intermedias importantes, y a diferentes propósitos de políticas públicas. La generación de información estadística actualizada, a escala municipal y sub-municipal es, en este sentido, fundamental para poder llevar a cabo este tipo de ejercicio.

## VIII. Conclusiones y recomendaciones

El principal aporte de esta tipificación territorial es que se rompe con la dicotomía simple oficial de urbano y rural tomando solo en cuenta el criterio de población, encontrándose ahora territorios intermedios al retomar dimensiones como: la luz satelital, la densidad de interacciones económicas (IFET). Una vez definida esta tipificación a nivel municipal y de territorios funcionales, se distingue si estos territorios son o no precarios.

El ejercicio realizado para desarrollar y aplicar preliminarmente la propuesta metodológica para comprender y medir las dinámicas de la ruralidad en su compleja relación con lo urbano en El Salvador ha demostrado su utilidad y potencial relevancia para el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas de desarrollo territorial.

La actual metodología oficial de identificación de lo rural en El Salvador no contempla la influencia de otras variables además de la densidad de población y viviendas. Esto conduce a una definición restringida y residual de lo rural, sin abarcar la realidad compleja y cambiante en el espacio rural, situación que no es exclusiva de este país y que tiene implicaciones para el diseño y la implementación de las políticas públicas, al no identificar claramente los territorios rurales y sus

---

<sup>9</sup> Al momento de redactar este capítulo, no se habían entregado ni discutido los resultados finales de este trabajo con la OPAMSS.

condiciones. No hay un enfoque de lo rural que guíe de manera articulada las acciones de las diversas instituciones del Estado involucradas directamente en el análisis del espacio rural.

La disponibilidad limitada de estadísticas actualizadas a nivel territorial restringe las posibilidades de contar con una mejor identificación de lo rural y de las condiciones de vida de la población en esos espacios. Se recomienda, por tanto, fortalecer el sistema estadístico nacional, levantar un nuevo censo, así como actualizar y mejorar los instrumentos de los censos de población, vivienda, economía y agropecuario, y la encuesta de hogares de propósitos múltiples, entre otros. El trabajo realizado representa, en cierta forma, una línea base a partir de los resultados de una primera aplicación de la metodología. En ese sentido, reflejan la historia reciente y la evolución de las dinámicas territoriales rural-urbanas post Acuerdos de Paz en El Salvador. Una actualización con base en nuevas estadísticas, posibilitaría un análisis comparativo, para identificar tendencias actuales y realizar proyecciones prospectivas.

El presente capítulo ofreció una tipificación territorial en El Salvador a partir de los aportes conceptuales y metodológicos de la teoría de la nueva ruralidad, integrando lecciones del análisis del estado de arte, así como de los avances y limitaciones de ejercicios recientes de caracterización de territorios rurales y urbanos y sus dinámicas de desarrollo. El trabajo realizado ha asumido el reto de mantener la comparabilidad en el tiempo con las fuentes de estadísticas oficiales. Al configurar territorios funcionales se logra superar la perspectiva estática de la configuración político-administrativa del territorio, para estudiar las interacciones económicas y sociales entre municipios. Asimismo, se rebasa la visión de lo rural como residuo urbano y se expone un marco analítico que integra las variables que lo constituyen.

En este trabajo se analizaron los 262 municipios del país, los cuales se reagruparon en 31 territorios funcionales, cuyas características en términos de ser áreas rurales, urbanos o categorías intermedias cambiaron al adoptarse una diversidad de variables adicionales a las tradicionales:

- Al considerar solamente el criterio de densidad poblacional, se observa una mayor predominancia de los municipios y los territorios funcionales caracterizados como rurales que cuando se introducen la dimensión de la intensidad de luminosidad nocturna, en el escenario 1. La adición de esa variable, además, permitió pasar de una visión dicotómica de lo rural-urbano a cuatro gradientes R-r, R-u, U-r y U-u.
- En el segundo escenario, en que, a la densidad de población y la de intensidad de luminosidad se agrega el IFET y el análisis de si el territorio es cabecera departamental o no, prevalece

la presencia de territorios de tipo rural-rural, pero surge una heterogeneidad de territorios intermedios y queda a la vista una mayor diversidad rural en el país.

- En el tercer escenario, al aplicar el índice de precariedad a la definición del escenario 2, cada territorio se bifurca en precario y no precario, lo que resulta en 8 gradientes: R-r precario, R-r no precario, R-u precario, R-u no precario, U-r precario, U-r no precario, U-u precario y U-u no precario. El análisis de las diferentes variables de precariedad habitacional y socioeconómica, revelan problemáticas estructurales de exclusión social que resultan en una desconexión entre el occidente y el oriente del país.
- Un resultado relevante es que existe una franja de precariedad que divide al país en occidente y oriente. Esta franja se sitúa como un verdadero cinturón de marginalidad, pobreza y precariedad (véanse mapas 6, 7 y 8 en los TF 5 y 12). Esta precariedad está sin duda asociada territorialmente a la relativa baja densidad de actividad económica planteada por el IFET, mapa 4, en el mismo cinturón. Hallazgos como este plantean prioridades territoriales en la implementación de políticas de desarrollo.
- Al aplicar los diversos criterios, la ruralidad presenta distintas tipificaciones. Si se hace uso exclusivamente del criterio de 1.000 habitantes por km cuadrado, 244 municipios son clasificados como rurales y 18 urbanos. En cambio, la categorización del segundo escenario con cuatro categorías territoriales determina 202 rurales y 16 urbanos, y se abre una categorización intermedia para 44 municipios. En el tercer escenario se identifican 124 municipios rurales precarios y 78 no precarios, modificando la idea de que todos los territorios rurales son precarios.

Esta nueva clasificación multicriterio permite diagnosticar territorialmente la fragmentación del país. Los municipios incluidos en la categoría de urbano-rural completan la región metropolitana, extendida más hacia otros municipios periféricos al occidente, al sur hacia el aeropuerto internacional, al centro de la franja costero-marina, y un poco hacia el norte. Los municipios clasificados como rural-urbano, están localizados en las periferias de las aglomeraciones de los municipios clasificados en los dos tipos como urbanos, alrededor de la región metropolitana ampliada de San Salvador.

Al trabajar más allá de la escala municipal para configurar territorios funcionales se logra superar la perspectiva estática de la configuración político-administrativa del territorio, para estudiar las interacciones económicas y sociales entre municipios. La incorporación



de este concepto pone en condiciones de realizar una introspección de interés para el diagnóstico territorial, ya que distingue municipios intermedios o bisagra que pueden facilitar la implementación de políticas públicas al mostrar los vínculos económicos, de conmutación laboral y funcional intermunicipal, entre otros. De este modo, los análisis territoriales realizados, a escala municipal y de TFs, revelan en su conjunto que son estratégicos y prioritarios para la ejecución de políticas públicas territoriales, integradas con la planificación y gobernanza multinivel del desarrollo territorial, permitiendo y reconociendo a profundidad la heterogeneidad de los territorios nacionales. Los análisis realizados ofrecen evidencia empírica y criterios técnicos, con base en las estadísticas disponibles, para el diseño de una política pública territorial, que permita una mejor toma de decisiones con enfoque territorial. No obstante, su relevancia aumentaría significativamente con la actualización de los datos y la realización de nuevos análisis, con enfoque comparado históricamente para clarificar tendencias.

Del análisis de las variables de la funcionalidad económica territorial se puede diagnosticar por municipio o por territorio funcional qué componentes más precisos mejorarían su estado de precariedad. Se pueden identificar regiones que pueden transitar más rápidamente de un estado de relativamente alta precariedad a uno de baja precariedad. De este nuevo análisis de dinámicas económicas territoriales se derivan implicaciones para políticas públicas de empleo, emprendimiento y fomento de MIPYMES. Las políticas activas de empleabilidad deberían ajustar sus estrategias de gestión proactiva de los diversos mercados laborales existentes en la diversidad de los 31 territorios funcionales y las ruralidades existentes en el resto del país. Asimismo, la provisión de servicios de formación e intermediación para empleabilidad debe ajustarse a la realidad de la demanda de estos mercados: la industria o los servicios de alto valor agregado concentrados en la macro región de San Salvador, las aglomeraciones de industrias de “maquila”, de servicios turísticos, financieros están en las ciudades y en los TFs urbano rurales, mientras que la agroindustria o agricultura comercial más dinámica en lo rural. Las estrategias territoriales para la dinamización de MIPYMES y de emprendimiento de instancias diversas podrían promover avances en la desconcentración regional de servicios para atender las potencialidades y oportunidades diferenciadas de los TFs y las ruralidades diversas.

En cuanto a potenciales próximos pasos de ampliación de las presentes tareas investigativas, se plantea retomar lo hecho por Romero y otros (2020) para efectuar análisis econométricos de la realidad de los 262 municipios y los TFs, agrupados en los cuatro tipos de territorios, asociando su caracterización entre los cuatro tipos de territorios identificados, con sus

grados de precariedad o no, y también otras variables relevantes como su nivel económico, su relativo nivel de desarrollo humano (IDH), u otros que reflejen dinámicas migratorias y de violencia, entre otros.

Se espera que los insumos derivados de la colaboración con el Gobierno de El Salvador sirvan como ejercicios piloto que luego sean replicados en otras áreas de la agenda pública. El ejercicio exploratorio sobre Funcionalidad Económica Territorial incluye un análisis estadístico de componentes principales para entender la relación entre brechas estructurales y cómo se caracterizan los territorios, para así, por ejemplo, identificar espacios de política pública en torno a temas como empleo, acceso a bienes y servicios públicos. El diagnóstico para un sistema integral de cuidados permitirá generar una clasificación de los territorios del área metropolitana, según la caracterización demográfica y socioeconómica de la población demandante y proveedora de cuidados, así como de la oferta pública y privada de servicios de cuidado, desde una perspectiva de género.

## Bibliografía

- Amaya, P., y Cabrera, O. (2013), Territorios Funcionales en El Salvador. *Documento de Trabajo*, (15). Santiago Chile: Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Berdegúe, J., B. Jara R. Fuentealba, J. Tohá, F. Modrego F, A. Schejtman y N. Bro (2011), "Territorios funcionales en Chile", *Documento de Trabajo*, no. 102, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), Santiago.
- Bettencourt, L., J. Lobo, José y D. Helbing (2007), "Growth, Innovation, Scaling, and the Pace of Life in Cities", *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 104, no. 17, pp. 7301-7306.
- Cummings, A. R. y otros (2019), "Identificación y caracterización socioeconómica de territorios funcionales urbano-rurales en El Salvador, Centroamérica", Documento de trabajo, RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Damianović, N., R. Valenzuela y S. Vera (2009), "Dinámicas de la desigualdad en El Salvador: hogares y pobreza en cifras en el período 1992/2007", *Documento de Trabajo*, no. 52, Programa Dinámicas Territoriales Rurales Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), Santiago.
- DIGESTYC (Dirección General de Estadística y Censo) (2018), Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, El Salvador, Ministerio de Economía [en línea] <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html>.
- \_\_\_\_\_(2012), Directorio de Unidades Económicas 2011-2012 [en línea] <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/novedades/publicaciones/category/31-encuestas-economicas.html?download=384%3Adocumento-directorio-de-unidades-economicas-2011-2012>.
- \_\_\_\_\_(2011), *Índice de actividad económica, empleo, salarios y productividad laboral: encuesta económica mensual, documento metodológico* [en línea] <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/novedades/publicaciones/category/31-encuestas-economicas.html>.

- \_\_\_\_\_(2009), VI Censo de Población y V de Vivienda, t. IV, vol. 1, El Salvador [en línea] [http://www.digestyc.gob.sv/biblioteca/CENSOS/CENAPOVI2007/Tomo\\_IV\\_Vol.I\\_Municipios\\_Caracteristicas\\_Generales.pdf](http://www.digestyc.gob.sv/biblioteca/CENSOS/CENAPOVI2007/Tomo_IV_Vol.I_Municipios_Caracteristicas_Generales.pdf).
- \_\_\_\_\_(2008), VI Censo de Población y V de Vivienda. Resultados, El Salvador [en línea] [http://www.censos.gob.sv/cpv/descargas/CPV\\_Resultados.pdf](http://www.censos.gob.sv/cpv/descargas/CPV_Resultados.pdf).
- \_\_\_\_\_(2005), Censo Económico, El Salvador [en línea] [http://www.censos.gob.sv/cecon/tomos/Resumen\\_Ejecutivo.pdf](http://www.censos.gob.sv/cecon/tomos/Resumen_Ejecutivo.pdf).
- FLACSO/MINEC/PNUD (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/ Ministerio de Economía de El Salvador/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2010), *Mapa de pobreza urbana y exclusión social: conceptos y metodología*, vol. 1, San Salvador, El Salvador.
- FUNDAUNGO (Fundación Doctor Guillermo Manuel Ungo) (2007), “Tipología de municipios 2007”, documento de trabajo elaborado para el Programa de Asesoramiento en el Fomento Municipal y la Descentralización-PROMUDE/GTZ.
- Romero, W., M. Frausto, S. Zopil, A. Cano, A. Robert Cummings, M. García, M. Aguilar, A. González (2020), *Territorios funcionales rural-urbanos en Guatemala e identificación y caracterización socioeconómica de territorios funcionales urbano-rurales en El Salvador, Centroamérica*, Editorial Cara Parens de la Universidad Rafael Landívar, Guatemala.
- Sánchez, C. (2000), *Desviación entre precios y valores (los casos: español y europeo)*. UNAM. Tesis de Maestría. México.
- Sánchez, C. y otros (2023), “Caracterización de los espacios rurales en El Salvador a partir de estadísticas nacionales: implicaciones para una agenda pública renovada en materia de políticas de desarrollo rural”, CEPAL, *Documento de Proyectos*, México, por publicarse.
- STPP/MINEC-DIGESTYC (Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia/ Ministerio de Economía-Dirección General de Estadística y Censos) (2015), *Medición multidimensional de la pobreza*, San Salvador, El Salvador.
- Tolbert C. and M. Sizer (1996), “US commuting zones and labor market areas”, ERS Staff Paper, *Economic Research Paper*, Rural Economic Division, no. 9614.
- Valle, A. (1994), “Correspondence between labor values and prices: A New Approach”, *Review of Radical Political Economics*, vol. 26 (2), pp: 57-66. Cambridge.



## Capítulo VIII

# Síntesis y conclusiones

*Ramón Padilla Pérez  
Yannick Gaudin*

La elaboración de este libro ha tenido como propósito central revisar los límites y los alcances de las definiciones clásicas de la ruralidad en América Latina y el Caribe, para construir nuevas herramientas técnicas que aporten al fortalecimiento de las políticas de desarrollo rural con una nueva perspectiva. Con ese fin, se sistematizan y se sintetizan los trabajos realizados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con financiamiento del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), en el marco del proyecto de cooperación internacional denominado “Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe”. La propuesta metodológica desarrollada en esta tarea se aplicó a cuatro países —Costa Rica, El Salvador, México y Panamá— como punto de partida para extraer lecciones y desarrollar metodologías afines aplicables al resto de los países de la región. La experiencia en la República Dominicana, como se mencionó en la introducción, se sintetiza en una publicación aparte debido a los distintos tiempos de ejecución del proyecto.

Los resultados del proyecto se clasifican en cuatro áreas: a) la generación de nuevos instrumentos técnicos; b) el análisis de las implicaciones para el diseño y la implementación de políticas públicas; c) la promoción del diálogo interinstitucional, y d) el fortalecimiento de capacidades nacionales y regionales.

En materia de instrumentos técnicos, se elaboraron entre tres y cuatro propuestas alternativas para definir lo rural, lo urbano y estadios intermedios para cada país. El punto de partida fue analizar las definiciones actuales

de lo rural y lo urbano en cada uno de los cuatro países seleccionados. En línea con lo expresado por Dirven y Candia en el capítulo II de este libro, en América Latina y el Caribe hay diversas definiciones oficiales de lo rural, y en la actualidad continúa prevaleciendo el carácter estático y dicotómico del enfoque. La definición de lo rural-urbano en México, que data de 1936, define como localidades urbanas las cabeceras municipales o las que cuentan con 2.500 o más habitantes, en tanto que las localidades con una población inferior a 2.500 habitantes son rurales. En Panamá, el marco censal determina los espacios rurales por descarte, es decir, como aquellos sitios que no cuentan con las características propias de los espacios urbanos. Los espacios urbanos son caracterizados como localidades de 1.500 o más habitantes y que disponen de servicio de luz eléctrica, acueducto público, sistema de alcantarillado y calles pavimentadas.

En El Salvador, en el contexto del Censo de Población y Vivienda de 2007, la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) establece que el área de residencia urbana es el “área comprendida por los núcleos poblacionales que circunscriben, en forma continua, la Alcaldía Municipal y que es conocida como casco urbano del municipio”. Además, se incluyen como urbanos los conglomerados de viviendas que, a pesar de su lejanía del casco urbano del municipio, poseen un valor de densidad poblacional igual o mayor a 1.000 habitantes por kilómetro cuadrado y que posean una cantidad mínima de “500 viviendas agrupadas continuamente conformando manzanas” (DIGESTYC, 2009, pág. XII). En Costa Rica, por su parte, la ficha metodológica elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) para el censo de 2011, adopta una definición dicotómica de lo urbano y lo rural, en la que las áreas urbanas se delimitan a partir de los centros administrativos de cada cantón o distrito, y se amplían de acuerdo con ciertos criterios físicos y funcionales como calles, aceras, servicios urbanos (recolección de basura, alumbrado público) y actividades económicas, mientras que lo rural es lo residual (INEC, 2012).

Estas cuatro definiciones tienen en común la determinación de lo rural como un remanente de lo que no es urbano. Sólo se consideran dos tipos de territorios (urbano o rural), sin reconocer la existencia de una gran diversidad de espacios intermedios, y son de carácter estático, al no incorporar la creciente interacción entre los territorios.

La elaboración de las nuevas propuestas para definir lo rural partió del marco conceptual de la nueva ruralidad que expone Gaudin en el capítulo I de este libro, e incluyó aspectos propios de cada país que fueron considerados centrales para las nuevas definiciones. El ejercicio no buscó partir de criterios preestablecidos para contar así con índices comunes para los cuatro países. Por el contrario, los equipos de expertos que trabajaron en cada país, en diálogo con los organismos públicos nacionales, seleccionaron un enfoque propio y las variables para la construcción de los indicadores alternativos, que respondieran a las características e intereses nacionales. El cuadro VIII.1 resume las alternativas propuestas para cada país.

**Cuadro VIII.1**  
**Indicadores alternativos para definir lo rural y lo urbano en el marco del proyecto “Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe”**

Costa Rica	El Salvador	México	Panamá
Índice tridimensional de ruralidad (densidad demográfica, población ocupada en actividades primarias, actividades económicas en el territorio, conservación del bosque natural).	Escenario 1. Densidad de población con un umbral de 1.000 habitantes por km <sup>2</sup> e intensidad de la luminosidad nocturna. Para municipios y territorios funcionales.	Índice relativo de ruralidad (IRR) (población, densidad de población, porcentaje del área construida, distancia a una localidad urbana).	Índice ambiental de ruralidad (densidad de población, bosques por corregimiento, agricultura por corregimiento).
Índice funcional de ruralidad (conmutación laboral, área urbana detectada mediante productos derivados de imágenes satelitales diurnas).	Escenario 2. Umbral de 1.000 habitantes por km <sup>2</sup> , intensidad de luz e índice de funcionalidad económica territorial (este índice se construye a partir de concentración por tamaño de empresa, concentración por actividad económica de la empresa, consumo de electricidad por habitante, población económicamente activa no agrícola, número de luminarias por persona, cantidad de capital por trabajador, empleo por municipio y un índice de productividad municipal). Para municipios y territorios funcionales.	Índice de accesibilidad (población, red de caminos y condición de los caminos).	Índice relativo de ruralidad (población, densidad de población, porcentaje del área construida, distancia a una localidad urbana).
Índice multivariado de ruralidad (acceso a educación, salud, agua potable, electricidad, tecnologías de la información y la comunicación, protección del acervo de recursos naturales).	Escenario 3. Índice de precariedad (se construye a partir de las siguientes variables: índice de marginalidad residencial, índice de exclusión laboral, brecha de participación laboral de género, porcentaje de jóvenes fuera de educación o de la fuerza de trabajo, tasa de pobreza monetaria, coeficiente de Gini y tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes). Para municipios y territorios funcionales.	Polígonos de Thiessen para delimitar zonas a partir de localidades población (densidad de población y uso del suelo: construcción, agricultura, otros usos).	Índice demográfico de ruralidad (densidad de población; suelo dedicado a la agricultura por corregimiento, población nacida en otro distrito).
Índice combinado de ruralidad (índice tridimensional de ruralidad, índice funcional de ruralidad, índice multivariado de ruralidad).		Caracterización de espacios rurales-urbanos con base en grillas de 1 km <sup>2</sup> (la densidad poblacional y en la contigüidad de áreas de densidades similares).	

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de los capítulos IV, V, VI y VII de este libro.

La principal fuente de información de los indicadores alternativos se halla en los censos de población y vivienda, que se complementan, dependiendo del índice, con información sobre el uso de suelo, el acervo de recursos naturales, la red de carreteras, la distancia entre localidades, imágenes satelitales diurnas e imágenes satelitales de luminosidad nocturna. También se incluyeron índices complejos, como el índice de precariedad de El Salvador, que contienen información socioeconómica, de infraestructura y del tejido empresarial, entre otras variables, que se obtienen de diversas fuentes. La construcción de los índices e indicadores compuestos se hizo a través de distintas metodologías, como la media geométrica o el análisis de conglomerados. En los capítulos IV, V, VI y VII de este libro se presenta una descripción detallada de cada uno de los indicadores.

Del análisis transversal de los cuatro casos se desprenden las siguientes reflexiones.

- Los indicadores propuestos para los cuatro países permiten superar la visión dicotómica de lo urbano y lo rural. Algunos ofrecen medidas continuas que reflejan un gradiente de urbanidad y ruralidad, mientras que otros reconocen la existencia de una diversidad de territorios intermedios entre las metrópolis y lo rural profundo.
- Los indicadores son compuestos e incorporan dimensiones de especial relevancia para cada país; por ejemplo, la protección del suelo boscoso.
- La clasificación de los territorios que resulta de la puesta en operación de los índices supera los criterios administrativos que se usan en cada país (por ejemplo, municipios, cantones o corregimientos).
- Indicadores como el índice funcional de ruralidad de Costa Rica y los escenarios 1 y 2 de El Salvador, siguen un enfoque dinámico, en el que se reconoce que la interacción entre espacios geográficos es clave para la definición de los territorios y sus características. En el caso de México, el índice de accesibilidad incluye un análisis dinámico de los territorios con el acceso a redes de camino y sus condiciones para la movilidad.
- Entre la variedad de indicadores propuestos, hay índices simples, que otorgan gran peso al número de habitantes y la densidad de población y que no incorporan preconcepciones normativas de la ruralidad; es decir, no la asocian a priori con características



socioeconómicas como el nivel de ingreso o el acceso a servicios públicos (salud, educación, electricidad, entre otros). También se desarrollaron índices complejos que, además de distinguir lo urbano de lo rural, clasifican el tipo de ruralidad de acuerdo con indicadores socioeconómicos o ambientales.

- La densidad de población es la variable más usada entre los cuatro casos de estudio, pero se incorpora una gran diversidad de variables complementarias.

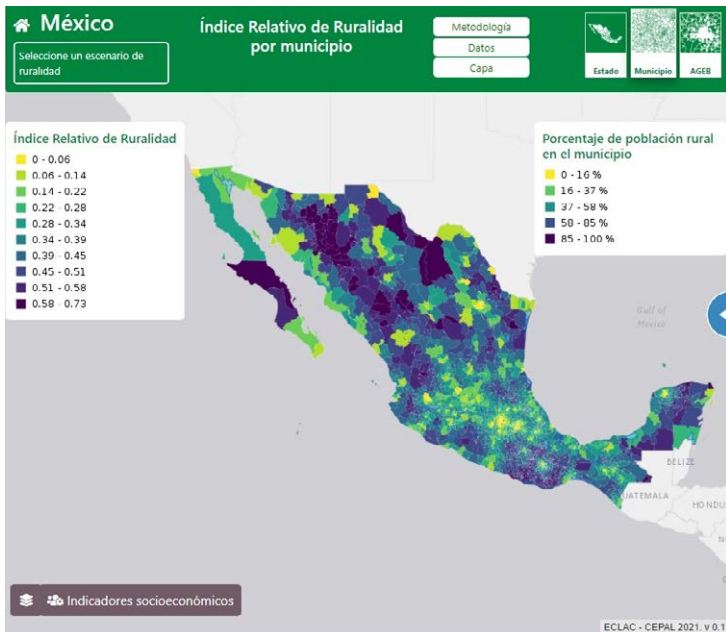
En el mapa VIII.1 se muestra, a manera de ejemplo, la diferencia de la división territorial de México entre lo rural y lo urbano, siguiendo la definición oficial versus la clasificación cuando se usa el IRR. En el mapa superior, el territorio mexicano está segmentado en dos colores, de acuerdo con el criterio dicotómico de la definición oficial. En contraste, el mapa inferior, que sigue un enfoque de gradientes, presenta 10 colores, de acuerdo con los distintos valores del IRR. Los espacios geográficos más oscuros, que tienen los mayores valores del IRR, corresponden a los territorios con la ruralidad más profunda.

De acuerdo con la definición oficial, el 22% de la población en México vive en espacios rurales, mientras que el IRR indica que el 44% de la población habita territorios con menor o mayor grado de ruralidad. Como mencionaron Dirven y Candia en el capítulo II, las definiciones oficiales en América Latina y el Caribe tienden a subestimar la población rural.

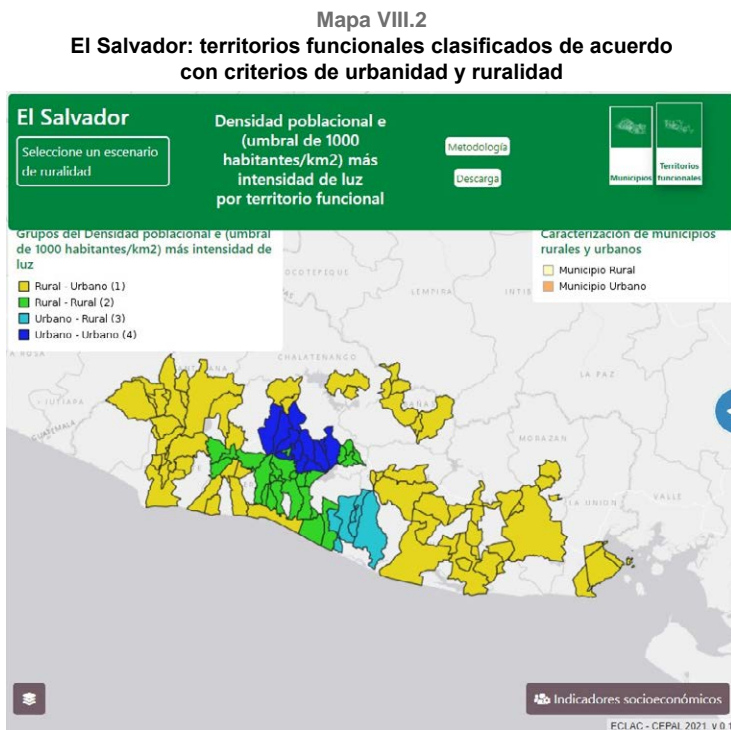
En el mapa VIII.2 se ilustra otro enfoque alternativo, el de territorios funcionales, empleado para El Salvador. Sobre la base del escenario 1, que parte de la densidad poblacional y la luminosidad nocturna satelital, se identificó un conjunto de territorios que pueden ser considerados funcionales y se clasificaron en cuatro tipos: urbano-urbano, urbano-rural, rural-urbano y rural-rural.

Las nuevas definiciones de lo rural contienen implicaciones significativas para el análisis socioeconómico del territorio. En el cuadro VIII.2 se retoma el ejemplo de Panamá, presentado en el capítulo V de este libro. En la última columna se observa el porcentaje de viviendas sin acceso a la electricidad. De acuerdo con el criterio oficial, el 38% de las viviendas rurales no tendrían acceso a ese servicio. Si se sigue un criterio no dicotómico, como el propuesto por el IRR, el porcentaje de viviendas sin electricidad alcanza el 66% en los territorios con un nivel 6 del IRR, pero baja hasta un 10% en los territorios con un nivel 2 del IRR, lo cual provee una base mucho más realista y específica de las condiciones rurales para orientar a la política pública.

Mapa VIII.1  
México: división territorial de acuerdo con la definición oficial  
y el índice de desarrollo relativo



Fuente: Elaboración propia con base en [en línea] <https://www.cepal.org/es/proyectos/fida-nuevas-narrativas>.



**Fuente:** Elaboración propia con base en [en línea] <https://www.cepal.org/es/proyectos/fida-nuevas-narrativas>.

**Cuadro VIII.2**  
**Panamá: promedio de los indicadores socioeconómicos en cada categoría del IRR, 2010**  
(Clasificación del IRR en deciles de acuerdo con el número de corregimientos)

Grado de ruralidad corregimiento (IRR)	Número de corregimientos	Población total (En porcentajes)	Población ocupada en el sector primario (En porcentajes)	Población de 15 años y más con secundaria completa en 2010 (En porcentajes)	Viviendas sin acceso a la electricidad (En porcentajes)
Continuidad rural-urbana					
Nivel 0 - IRR : [0 y 0,176]	64	59	1	54	2
Nivel 1 - IRR : [0,176 y 0,282]	63	12	15	20	10
Nivel 2 - IRR : [0,282 y 0,331]	63	7	23	17	15
Nivel 3 - IRR : [0,331 y 0,367]	63	4	32	14	27
Nivel 4 - IRR : [0,367 y 0,394]	63	4	43	10	39
Nivel 5 - IRR : [0,394 y 0,427]	63	3	51	9	53

Grado de ruralidad corregimiento (IRR)	Número de corregimientos	Población total (En porcentajes)	Población ocupada en el sector primario (En porcentajes)	Población de 15 años y más con secundaria completa en 2010 (En porcentajes)	Viviendas sin acceso a la electricidad (En porcentajes)
Nivel 6 - IRR : [0,427 y 0,454]	63	3	61	7	66
Nivel 7 - IRR : [0,454 y 0,480]	63	3	59	8	56
Nivel 8 - IRR : [0,480 y 0,526]	63	3	59	6	65
Nivel 9 - IRR : [0,526 y 0,898]	63	2	58	7	51
Definición oficial					
Urbano		65	2	25	1
Rural		35	41	11	38
Nacional			12	21	14

**Fuente:** Soloaga y otros (20023), capítulo V de este libro.

El segundo resultado del proyecto corresponde al análisis de los efectos de la redefinición de lo rural sobre la política pública, reconociendo que dicha definición no es neutral para el diseño y la puesta en funciones de esas políticas. La interacción con funcionarios públicos y expertos permitió identificar diversas áreas en las que el nuevo enfoque de ruralidad tiene un impacto potencial sobre políticas públicas, lo que se resume en el cuadro VIII.3.

**Cuadro VIII.3**  
**Áreas de la política pública en las que la nueva definición de lo rural y lo urbano tiene un impacto potencial**

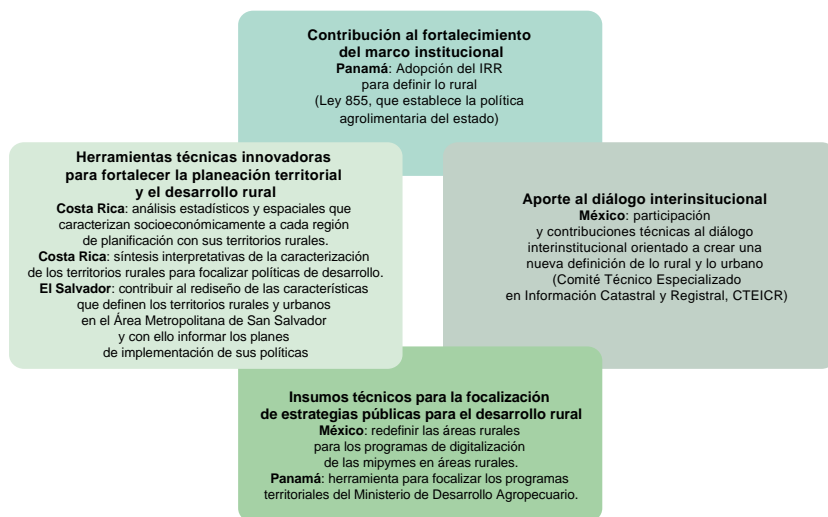
- Asignar fondos públicos a proyectos de inversión.
- Realizar transferencias sociales a poblaciones.
- Fortalecer el marco institucional (leyes, reglamentos, confirmación de organizaciones públicas).
- Subsidiar actividades o fijar salarios públicos y/o salarios mínimos.
- Definir políticas de ordenamiento y desarrollo territorial.
- Definir las reglas de representación democrática.
- Definir políticas de seguridad pública.
- Diseñar estrategias de apoyo a territorios específicos.
- Definir una política de cohesión nacional para el fortalecimiento del pacto social.
- Aportar nuevas definiciones de lo rural para la construcción del marco censal y la realización del censo agropecuario y las encuestas económicas.

**Fuente:** Elaboración propia.

Durante el desarrollo del proyecto, la interacción con las instituciones de los países seleccionados se dio en cuatro áreas en particular, que se presentan en el diagrama VIII.1: a) contribución al fortalecimiento del marco institucional; b) construcción de herramientas técnicas innovadoras para fortalecer la planeación territorial y el

desarrollo rural; c) aportes al diálogo interinstitucional, y d) insumos técnicos para la focalización de estrategias públicas para el desarrollo rural. En el diagrama VIII.1 se resumen también las áreas de colaboración con los cuatro países seleccionados. Además de la diversidad de áreas de aplicación práctica que tienen las nuevas definiciones, el ejercicio realizado ilustra también su relevancia para el análisis y diseño de políticas públicas a distintos niveles administrativos. Por ejemplo, en Panamá el ejercicio se hizo a escala nacional, en Costa Rica se enfocó en regiones subnacionales de planificación y territorios rurales, y en El Salvador para la zona metropolitana de San Salvador.

**Diagrama VIII.1**  
**Ejemplos de la aplicación práctica de las nuevas definiciones de lo rural**  
**en las políticas públicas de los cuatro países seleccionados**



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de los capítulos IV, V, VI y VII de este libro.

El tercer resultado corresponde a la promoción de un diálogo interinstitucional. Los resultados de las diferentes etapas, desde las primeras propuestas de indicadores para redefinir lo rural hasta las implicaciones en materia de políticas públicas, fueron presentados y validados con distintas organizaciones públicas con competencias en el diseño y la ejecución de políticas de desarrollo rural, desarrollo territorial o la distribución regional de los fondos públicos. La organización de seminarios y talleres técnicos nacionales y regionales permitió fomentar un diálogo público-público en torno a la redefinición de lo rural y sus implicaciones en las políticas públicas. En este diálogo participaron ministerios e institutos que tradicionalmente atienden el desarrollo rural, como el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA)

de Panamá o el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) de Costa Rica, y también ministerios encargados de la planificación nacional, el desarrollo productivo y las finanzas públicas, entre otros. Además, el seminario “Hacia una agenda regional en materia de políticas públicas de desarrollo rural”, que tuvo lugar en la Ciudad de Panamá 29 y 30 de marzo de 2023, con más de 10 países invitados, permitió, a partir de los hallazgos del proyecto, fomentar un diálogo regional en materia de estrategias públicas de desarrollo rural.

El cuarto resultado consiste en el fortalecimiento de las capacidades nacionales. La interacción con las organizaciones públicas mencionadas en el párrafo anterior procuró también la formación de capacidades nacionales, a través de la transferencia de las metodologías desarrolladas y la capacitación en las herramientas tecnológicas utilizadas. La interacción en todas las etapas del proyecto se complementó con talleres presenciales y virtuales para entrenar en el uso de las herramientas técnicas desarrolladas. Estas actividades también tuvieron como objetivo promover la apropiación de los resultados y la sostenibilidad del proyecto en el largo plazo.

La disponibilidad de estadísticas públicas sobre población, vivienda, geografía, información socioeconómica e infraestructura, entre otros temas, fueron insumos clave para la realización de este ejercicio en los cuatro países piloto. No obstante, con miras a replicar el ejercicio en el resto de la región, cabe puntualizar que no todos los países de América Latina y el Caribe cuentan con la información necesaria para el análisis.

La fuente principal de información ha sido el censo de población y vivienda, que suele llevarse a cabo cada 10 años. La construcción de un gradiente rural-urbano es un ejercicio de carácter estructural que presenta cambios lentos y escalonados en el tiempo. El análisis resultante de la redefinición de lo rural no se altera en lo fundamental en un lapso breve. En el caso de El Salvador, el censo más reciente se levantó en 2007, lo que hace más necesaria una actualización de los datos. Una primera oportunidad que se identifica para ejercicios futuros es la incorporación de datos y estadísticas que permitan la actualización intermedia o intercensal del ejercicio. Las fuentes innovadoras de información, como la luminosidad nocturna satelital, facilitan condiciones para publicar información complementaria.

Una segunda área de trabajo futuro es usar la experiencia de los cuatro países abordados en el proyecto “Nuevas narrativas para replicar el ejercicio en otros países de América Latina y el Caribe” para realizar ejercicios en otros países de la región que cuenten con la información necesaria para ello. Este libro, que sistematiza el trabajo realizado en Costa Rica, El Salvador, México y Panamá, puede ser una herramienta de

utilidad para la organización de los trabajos futuros. Como se mencionó en la introducción, en el momento de la edición final de este libro, la CEPAL estaba trabajando con la República Dominicana en la construcción de definiciones alternativas de la ruralidad.

Un tercer tema que surge para esfuerzos futuros es la construcción de un índice común para los países de América Latina y el Caribe, que facilite la comparación intrarregional. Es decir, a la par de los esfuerzos nacionales para redefinir lo rural, los cuales deberían atender las particularidades propias de cada país, se recomienda contar con un índice común para la región. En esta línea, en el seminario regional organizado en marzo de 2023, las personas participantes coincidieron en la importancia de contar con dos indicadores complementarios: a) un índice que atienda las características y necesidades de cada país, y b) un índice que siga una metodología común o comparable para todos los países de la región. El IRR, que se elaboró para México y Panamá, o la propuesta de grillas de un km<sup>2</sup>, que se presentó en el caso de México, podrían ser alternativas que usen un número reducido de variables y que suelen estar disponibles en todos los países. La discusión regional, en el caso de Centroamérica, podría fortalecerse con la participación de las instituciones regionales como la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y la Comisión Centroamericana de Estadísticas (CENTROESTAD).

Los países de América Latina y el Caribe enfrentan brechas de desarrollo amplias y persistentes entre las áreas urbanas y rurales. El cambio climático está transformando los modos de vida de los habitantes de la región. Asimismo, la seguridad y soberanía alimentaria están adquiriendo una mayor relevancia a raíz de la creciente vulnerabilidad medioambiental de los territorios y la volatilidad de los precios de los granos básicos. Este trabajo aboga por una mayor cooperación entre los países de América Latina y el Caribe para fomentar una agenda compartida en materia de diseño e implementación de una agenda de desarrollo territorial inclusivo para el cumplimiento de los ODS de la Agenda 2030. Asimismo, el trabajo realizado en México, Centroamérica y el Caribe en el marco de este proyecto puede contribuir a las acciones que los países de otras regiones del mundo realizan para fortalecer sus políticas de desarrollo territorial, reducir la pobreza rural y la desigualdad con miras a alcanzar los ODS. El ejercicio aplicado a la zona metropolitana de San Salvador evidenció las grandes brechas en materia socioeconómica que separan los diferentes territorios urbanos y rurales. Un claro entendimiento y una correcta medición de las brechas son esenciales para el diseño de políticas que permitan superarlas.

El estudio de la nueva ruralidad en América Latina y el Caribe, la revisión de las definiciones oficiales y el análisis de las implicaciones en materia de política pública arroja lecciones importantes para el

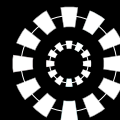
cumplimiento de la Agenda 2030. Primero, confirma la subestimación de lo rural en las estadísticas oficiales. Los esfuerzos para combatir los rezagos en los espacios rurales, que como se mencionó, presentan los mayores retos para el cumplimiento de los ODS, tienen que incrementarse para atender poblaciones y territorios que son más amplios de lo inicialmente contemplado. Segundo, reafirma que lo rural es diverso y su desarrollo requiere de políticas focalizadas. Las estrategias de desarrollo rural deben ser diferenciadas, atendiendo a la diversidad de capacidades, vocaciones y necesidades de los espacios rurales. Tercero, lo rural es dinámico, por lo que estas estrategias deben considerar también la integración entre territorios rurales, así como entre estos y los urbanos.

Los espacios rurales representan una oportunidad para promover nuevas formas de crecimiento y desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. La concentración de la población y de la actividad económica en las áreas metropolitanas enfrenta límites, que evidencian problemas de contaminación, agotamiento de los recursos naturales y costos de producción. A los tomadores de decisiones les corresponde definir un nuevo paradigma de crecimiento territorial, aprovechando y preservando las ventajas y oportunidades que ofrecen los espacios rurales, en toda su diversidad, para el desarrollo de actividades proveedoras de empleos de calidad y bienestar con un enfoque sustentable.

## Bibliografía

- DIGESTYC (Dirección General de Estadística y Censo) (2009), *VI Censo de Población y V de Vivienda*, t. IV, vol. 1, El Salvador [en línea] <http://www.digestyc.gov.sv/biblioteca/CENSOS/>, pág. XII.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2012), *X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011*, Resultados generales, Ficha metodológica, San José, Costa Rica.





**NUEVAS  
NARRATIVAS**  
Para una transformación rural

En décadas recientes, los espacios rurales han vivido importantes transformaciones económicas, sociales, demográficas y culturales. Ya no son sinónimo de actividad agropecuaria y su mayor grado de interacción con los espacios urbanos ha repercutido significativamente en las identidades de las poblaciones y las características de los territorios. No obstante, en América Latina y el Caribe estas transformaciones se han mantenido relativamente invisibilizadas desde una perspectiva estadística y de política pública debido a la prevalencia de formas dicotómicas y estáticas de medir y caracterizar los espacios rurales.

En este estudio se presentan metodologías renovadas para redefinir y caracterizar la ruralidad, y se analizan sus implicaciones en materia de política pública. Una redefinición, en que se reconozca la heterogeneidad y riqueza de los espacios rurales, abre oportunidades para el diseño de políticas públicas de desarrollo rural innovadoras que aceleren el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)

