Ruralidad, hambre y pobreza

en América Latina y el Caribe

NACIONES UNIDAS
CEPAL

CEPAL
POR UN DESARROLLO SOSTENIBLE CON IGUALDAD

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

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

CEPAL

POR UN DESARROLLO SOSTENIBLE CON IGUALDAD

www.cepal.org/es/suscripciones

facebook.com/publicacionesdelacepal

Documentos de Proyectos

Ruralidad, hambre y pobreza en América Latina y el Caribe

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

Este documento fue preparado bajo la supervisión de Cielo Morales, Directora del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del acuerdo celebrado entre la CEPAL y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) sobre Cien territorios libres de hambre y pobreza. La coordinación y edición final estuvieron a cargo de Luis Riffo Pérez, Asistente Superior de Investigación del Área de Planificación, Prospectiva y Desarrollo Territorial del ILPES. La consultora Martine Dirven y Mariana Arango de la FAO contribuyeron a la elaboración del marco conceptual. En la definición de la metodología y el análisis de resultados colaboraron por parte de la FAO, Luiz Beduzchi, Adonhiram Sánchez, Alejandro Pérez, Luis Lobo, Jorge Meza, Francisca Nahmias y Pablo Aguirre. Por parte de la CEPAL contribuyeron con aportes metodológicos y analíticos Jorge Rodriguez, José Javier Gómez, Octavio Sotomayor y los Consultores David Candia e Ítalo Alvarado.

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.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2018/119
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2018
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.18-01207

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

Índice

Introducción 7

I. Agenda 2030, ruralidad, pobreza y hambre 9

II. Marco conceptual del rezago rural 13
A. Algunas teorías inductivas sobre los territorios rurales 14
1. Definiciones de lo rural 14
2. Densidad y posibilidades de desarrollo 16
3. Distancias y recursos naturales 16
4. Recursos naturales y capital social 17
5. “Distancias” y costos de transacción 18
6. Activos de las personas, hogares y localidades 18
7. Tipo de agricultura familiar y acceso al “activo tierra” 19
8. Motores de crecimiento 21
9. Territorios con orientación interna o externa 22
10. Radios de distancias y encadenamientos 22
11. Cercanía a ciudades de cierto tamaño y sus efectos 23
12. El empleo rural no agrícola (ERNA) e ingresos 23
13. Seguridad alimentaria, tierras agrícolas menos aptas y pobreza 23
B. Temas emergentes para el análisis de carencias rurales 24
1. Migración 24
2. Cambio climático 25
3. Enfoque territorial y sistemas de gobernanza 25
C. Algunas reflexiones finales 26
1. Las disyuntivas o “trade-offs” 26
2. La gobernanza 27
3. La coordinación: un imprescindible 27
4. La descentralización hacia municipios débiles 28
5. La compensación por servicios medioambientales 28
6. La voz de los habitantes rurales 28
7. Nuevas oportunidades y nuevos desafíos 29

III. Metodología y análisis de resultados principales 31
A. Enfoque metodológico 31
1. Territorio 31
2. Pobreza 32
3. Hambre 32
4. Selección de países 33
5. Selección de período 33
6. Identificación de territorios de hambre y pobreza 33
B. Resultados generales 34
C. Resultados por país 36
1. Bolivia (Estado Plurinacional de) 36
2. Brasil 37
3. Colombia 38
4. Costa Rica 39
5. Ecuador 40
6. El Salvador 41
7. Guatemala 42
8. Honduras 43
9. México 44
10. Nicaragua 45
11. Panamá 46
12. Paraguay 47
13. Perú 48
14. República Dominicana 49

IV. Conclusiones 51

Bibliografía 53

Anexo 57

Cuadros

Cuadro 1 Teorías inductivas abordadas sobre desarrollo y rezago rural 15
Cuadro 2 Caracterización de tipos de agricultura familiar 20
Cuadro 3 América Latina y el Caribe (14 países): fuentes de información para desnutrición crónica 32
Cuadro 4 América Latina y el Caribe (14 países): síntesis de resultados 34
Cuadro 5 América Latina y el Caribe (14 países): entidades locales según área 35
Cuadro 6 América Latina y el Caribe (14 países): entidades locales según habitantes 35
Cuadro 7 América Latina y el Caribe (14 países): entidades locales seleccionados según área y población 36
Cuadro 8 Bolivia (Estado Plurinacional de): entidades locales seleccionadas e indicadores analíticos 36
Cuadro 9 Brasil: entidades locales seleccionadas e indicadores analíticos 38
Cuadro 10 Colombia: entidades locales seleccionadas e indicadores analíticos 39
Cuadro 11 Costa Rica: entidades locales seleccionadas e indicadores analíticos 40
Cuadro 12 Ecuador: entidades locales seleccionadas e indicadores analíticos 41
Cuadro 13 El Salvador: entidades locales seleccionadas e indicadores analíticos 42
Cuadro 14 Guatemala: entidades locales seleccionadas e indicadores analíticos 43
Cuadro 15 Honduras: entidades locales seleccionadas e indicadores analíticos 44
Cuadro 16 México: entidades locales seleccionadas e indicadores analíticos 45
Cuadro 17 Nicaragua: entidades locales seleccionadas e indicadores analíticos 46
Cuadro 18 Panamá: entidades locales seleccionadas e indicadores analíticos 47
Cuadro 19 Paraguay: entidades locales seleccionadas e indicadores analíticos 48
Cuadro 20 Perú: entidades locales seleccionadas e indicadores analíticos 49

Cuadro 21 República Dominicana: entidades locales seleccionadas e indicadores analíticos 50
Cuadro A1 Variables generales para estimación de NBI 58
Cuadro A2 Estado Plurinacional de Bolivia: variables utilizadas para estimación de NBI 59
Cuadro A3 Brasil: variables utilizadas para estimación de NBI 59
Cuadro A4 Colombia: variables utilizadas para estimación de NBI 60
Cuadro A5 Costa Rica: variables utilizadas para estimación de NBI 60
Cuadro A6 Ecuador: variables utilizadas para estimación de NBI 61
Cuadro A7 El Salvador: variables utilizadas para estimación de NBI 61
Cuadro A8 Honduras: variables utilizadas para estimación de NBI 62
Cuadro A9 Guatemala: variables utilizadas para estimación de NBI 62
Cuadro A10 México: variables utilizadas para estimación de NBI 63
Cuadro A11 Nicaragua: variables utilizadas para estimación de NBI 63
Cuadro A12 Panamá: variables utilizadas para estimación de NBI 64
Cuadro A13 Paraguay: variables utilizadas para estimación de NBI 64
Cuadro A14 Perú: variables utilizadas para estimación de NBI 65
Cuadro A15 República Dominicana: variables utilizadas para estimación de NBI 65

Mapas

Mapa 1 América Latina y el Caribe: conectividad, densidad de población y cobertura forestal 17
Mapa 2 Bolivia (Estado Plurinacional de): entidades locales seleccionadas según NBI rural, desnutrición crónica y densidad 37
Mapa 3 Brasil: entidades locales seleccionadas según NBI rural, desnutrición crónica y densidad 37
Mapa 4 Colombia: entidades locales seleccionadas según NBI rural, desnutrición crónica y densidad 38
Mapa 5 Costa Rica: entidades locales seleccionadas según NBI rural, desnutrición crónica y densidad 39
Mapa 6 Ecuador: entidades locales seleccionadas según NBI rural, desnutrición crónica y densidad 40
Mapa 7 El Salvador: entidades locales seleccionadas según NBI rural, desnutrición crónica y densidad 41
Mapa 8 Guatemala: entidades locales seleccionadas según NBI rural, desnutrición crónica y densidad 42
Mapa 9 Honduras: entidades locales seleccionadas según NBI rural, desnutrición crónica y densidad 43
Mapa 10 México: entidades locales seleccionadas según NBI rural, desnutrición crónica y densidad 44
Mapa 11 Nicaragua: entidades locales seleccionadas según NBI rural, desnutrición crónica y densidad 45
Mapa 12 Panamá: entidades locales seleccionadas según NBI rural, desnutrición crónica y densidad 46
Mapa 13 Paraguay: entidades locales seleccionadas según NBI rural, desnutrición crónica y densidad 47
Mapa 14 Perú: entidades locales seleccionadas según NBI rural, desnutrición crónica y densidad 48
Mapa 15 República Dominicana: entidades locales seleccionadas según NBI rural, desnutrición crónica y densidad 50

Diagramas

Diagrama 1 Tipos de territorio según dinamismo económico y capital social 18
Diagrama 2 Posibilidades de desarrollo rural: una combinación de activos, distancia económica y motores de desarrollo 21

Introducción

América Latina y el Caribe cuenta con un importante patrimonio político en el logro de las metas de hambre de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la Cumbre Mundial de Alimentación, sin embargo, aún persisten territorios en los que se concentran un número importante de personas en situación de vulnerabilidad en términos de hambre, pobreza y afectación a causa del cambio climático.

América Latina y el Caribe es la región en desarrollo que está más cerca de lograr el ODS 2, por su capital político del logro de las metas relativas al hambre de los ODM y la cumbre Mundial de Alimentación. Sin embargo, aún persisten importantes desafíos, especialmente en los territorios donde se ubica el núcleo más duro del hambre y la inseguridad alimentaria, que en la mayoría de los casos está ligado a condiciones de pobreza y vulnerabilidad a los efectos del cambio climático; 40 millones de personas entran en esta categoría de vulnerabilidad y forman parte de grupos socialmente excluidos.

Los factores han sido ampliamente desarrollados por CEPAL, FAO y teóricos que han estudiado las condiciones en las que las personas viven, la presencia del Estado y la efectividad de las políticas públicas, pudiendo de esta manera establecer que las causas de la pobreza dependen de un conjunto diverso de factores estructurales (Bárcena y Prado, 2018; CEPAL, 2010; 2012; 2016a; 2016b)

Con la Agenda 2030, nuevos desafíos se plantean y con ello la necesidad de que los países generen nuevas metodologías e indicadores que les permitan dar cuenta de los avances en la generación de la sostenibilidad, para ello se ha propuesto avanzar hacia un enfoque territorial que permita a los países mover grandes números a partir de una estrategia que considere i) fortalecimiento institucional para la actualización de las estrategias nacionales de seguridad alimentaria incluidos los consejos y secretarias creadas para tal fin, ii) identificación y caracterización de los 100 Territorios de América Latina y el Caribe, de mayor concentración de hambre, pobreza y vulnerabilidad climática, revisando además el marco de políticas públicas, y iii) proponer medidas de política para estos espacios territoriales en situación de vulnerabilidad.

En este contexto, este documento da cuenta, en el marco de un trabajo conjunto de la CEPAL y la FAO, de la identificación y análisis de los territorios rurales con mayores carencias sociales y mayor incidencia de hambre para 14 países de la región, para orientar estrategias de intervención de políticas públicas en el marco de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

I. Agenda 2030, ruralidad, pobreza y hambre

La Agenda 2030, marco de referencia y hoja de ruta para la próxima década, constituye el mayor esfuerzo internacional por avanzar sin dejar a nadie atrás, poniendo la dignidad y la igualdad de todas las personas en el centro del desarrollo y de la planificación a largo plazo (CEPAL, 2018b).

La agenda recalca que continuar con los mismos patrones de desarrollo no es viable, siendo necesario modificar el paradigma actual y avanzar hacia un desarrollo sostenible, inclusivo y con visión de futuro. Un cambio de foco que busca el cierre de brechas existentes no solo entre nuestra situación actual y las metas de la agenda, sino también el cierre de brechas entre personas y entre territorios, un cierre especialmente relevante en América Latina y el Caribe, la región más desigual del mundo.

Las dinámicas presentes entre lo rural y lo urbano generan polarizaciones que se manifiestan en desigualdades territoriales, las cuales se ven acentuadas no solo por los patrones de inversión en infraestructura, sino que también por la emigración a las ciudades, las cuales aún siguen siendo la mejor alternativa de desarrollo para muchos habitantes del mundo rural. Ello provoca, por consiguiente, una disminución de la densidad poblacional rural y una menor visibilidad en términos de la relevancia para las políticas públicas de quienes van quedando en este tipo de territorios.

Esta desigualdad no es algo que se manifieste solamente en periodos de crisis, sino que también lo hace en periodos de bonanza económica. Prueba de esto es que la brecha rural-urbana no se cerró durante los años de crecimiento económico presentados en la región. Esto, junto con la reproducción intergeneracional de la pobreza rural, son características que dan cuenta de un problema estructural más que contextual.

En este contexto, debe señalarse que el cierre de brechas territoriales forma parte explícita solamente en el planteamiento inicial de la Agenda, y no se menciona directamente dentro de los 17 objetivos ni dentro de las metas de estos. Asimismo, no existe un objetivo exclusivo de desarrollo rural. Incluso la palabra rural es mencionada solamente dos veces en todo el documento, siendo una de estas relacionada directamente con la producción agrícola, lo que no toma en consideración las transformaciones ocurridas en la ruralidad durante las últimas décadas, ni los distintos matices y dinámicas de esta.

Considerando lo anterior, el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) elaboró un Índice de Equidad Territorial (IET) (RIMISP, 2017) el cual pretende resumir las brechas entre los territorios de un determinado país en cuanto al cumplimiento de los ODS. El mismo constituye un primer acercamiento en este ámbito y busca motivar el análisis y la consideración de este enfoque para el cumplimiento de las metas en los países de la región.

Como resultado del análisis, se obtiene que todos los ODS presentan una inequidad mediana o alta, donde los ODS 1 y 2, vinculados con la pobreza y el hambre, son los objetivos con la distribución territorial más inequitativa en los países analizados. A pesar de que este indicador analice brechas entre subdivisiones administrativas sin hacer distinción entre lo urbano y lo rural, los resultados no dejan de ser preocupantes y relevantes para el análisis territorial.

No obstante que la dimensión rural no aparece explícitamente en los objetivos, es posible hacer una vinculación de la mayoría de las metas de la Agenda 2030 con la ruralidad. Es más, es sumamente probable que su cumplimiento no sea posible en la región si es que dejamos atrás a nuestra ruralidad. A estos efectos, se requiere del desarrollo de todos y del cierre de brechas territoriales para alcanzar las metas que nos propone la Agenda.

Según FAO (FAO, 2018a), de las 169 metas específicas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, 132 requieren acciones que se deben llevar a cabo en zonas rurales. El ODS 1 "Fin de la pobreza" es uno de los objetivos fundamentales de la agenda en donde el desarrollo rural puede decidir el cumplimiento o no de ella, ya que, un tercio de las personas en situación de pobreza en América Latina y el Caribe vivían en territorios rurales al año 2017. La totalidad de las metas de este objetivo serían altamente relevantes en el entorno rural. Un entorno que no solo se ve gravemente afectado por la pobreza de ingresos, donde uno de cada dos pobladores rurales era pobre y uno de cada cinco se encontraba en una condición de pobreza extrema en 2016 (CEPAL, 2018c), sino que también se ve afectado, y en mayor profundidad por la pobreza multidimensional. En estos territorios no solo hay estructuras socioeconómicas que limitan el desarrollo de las capacidades de las personas para acceder a una vida mejor, sino que también existe una gran dependencia de factores externos, tales como factores climáticos y económicos que impactan en grupos sumamente vulnerable, y cuyo grado de vulnerabilidad se intensifica en las mujeres, los niños, la población afrodescendiente y los pueblos indígenas.

La pobreza monetaria constituye el principal factor explicativo del hambre en el mundo según el World Food Programme, así como también intensifica la persistencia de la inseguridad alimentaria y nutricional de las personas (FAO, 2017), esto debido a la menor capacidad adquisitiva de las personas. Por lo que trabajar en superar la pobreza rural significa también hacerlo para que más personas tengan acceso a alimentos. Estos esfuerzos deben apuntar también a una mejora en la conectividad con los mercados locales y no locales, la educación nutricional y la resiliencia para la producción.

Por otra parte, si se tiene en cuenta la pobreza multidimensional, el panorama empeora. Si bien todavía existe una disminución de esta tasa, los niveles siguen siendo extremadamente preocupantes. En 2012 la mayoría de la población rural de América Latina y el Caribe presentaba algún grado de carencia en acceso a salud, empleo y seguridad social, financiamiento, educación, acceso a energía, vivienda digna, etc. Tomando en cuenta esto, las brechas entre territorios se vuelven aún más alarmantes desde esta perspectiva más integral de la pobreza (Santos et al. 2015).

La lucha contra el hambre y la malnutrición, principales banderas del ODS 2 "Hambre cero", presenta una situación similar a la de la pobreza. A pesar de los avances hacia la erradicación, la región presenta una reversión de los indicadores, donde para el año 2017 las personas subalimentadas alcanzaron los 39,3 millones, superando los 38,5 millones del año 2014 (FAO, 2018c). Este es otro objetivo donde lo rural toma un papel sumamente importante. Seis de las ocho metas de este objetivo son exclusivamente rurales o se alcanzan desde lo rural, mientras que las otras dos son altamente relevantes en el entorno rural (FAO, 2018a).

Cabe señalar, asimismo, que la vulnerabilidad de la población rural y su dependencia de factores externos como el clima o el comportamiento de los mercados afectan de manera significativa la seguridad alimentaria de esta población.

La producción de alimentos forma parte del panorama de muchos sectores rurales, por lo que en estos no solo se encuentran las personas afectadas por el hambre, sino que también se encuentra la principal fuente de producción de alimentos y por lo tanto la principal materia prima en la que se debe trabajar para lograr el hambre cero al 2030. La población rural se vuelve tanto un beneficiario directo como un aliado para la superación del hambre en el corto y largo plazo a través de la innovación de los procesos productivos en base al uso sostenible de los recursos naturales como la tierra y los recursos hídricos. Mejorar la nutrición apoyaría además en forma directa el logro del ODS 3, así como también tendría gran relevancia en la consecución de los ODS 1, 4, 5, 8 y 10 (FAO, 2018c).

Si bien en las últimas décadas los progresos en materia de reducción de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema fueron importantes tanto en lo urbano como en lo rural, en los últimos años la disminución de estas tasas se estancó e incluso en algunos países de la región la pobreza rural ha aumentado (CEPAL, 2018c). Esto puede ser producto de que a pesar de tener en la región políticas públicas pioneras e innovadoras para la reducción de la pobreza rural, se ingresó en un periodo de cierta inercia de la cual se requiere salir con nuevas perspectivas que permitan el logro de los objetivos de la Agenda 2030 y el desarrollo de los países de la región. Es necesario, por tanto, hacer uso de la innovación política de largo plazo, la participación ciudadana, las acciones multisectoriales y el enfoque territorial para buscar soluciones a los problemas heterogéneos que presentan los territorios rurales y que no pueden ser tratados con políticas homogéneas ignorando las distintas dinámicas y realidades que presentan.

Es sumamente importante recalcar que a pesar de las distintas transformaciones que ha tenido lo rural en cuanto a infraestructura, estructuras sociales y dinámicas económicas, que han dado como resultado una baja relativa de la importancia de la producción agrícola en las economías rurales, no puede dejar de considerarse su importancia para la consecución de los objetivos de la Agenda 2030.

Superar la pobreza y el hambre rural va más allá de los esfuerzos realizados en las metas del ODS 1 y 2. Es necesario recordar la indivisibilidad de la agenda y con esto prevenir, mitigar y enfrentar las distintas causas de la pobreza y el hambre en los territorios. Los ODS se retroalimentan, se potencian entre ellos. Mejoras de salud, educación, condiciones laborales, de saneamiento, acceso a servicios básicos, financieros y seguridad social son algunas de las metas fuera de los ODS 1 y 2 que pueden resultar determinantes para el desarrollo a corto y largo plazo de los territorios rurales y sus habitantes, así como también para la reducción de la pobreza multidimensional y el cumplimiento de gran parte de las metas y objetivos de la Agenda 2030.

II. Marco conceptual del rezago rural

En su libro de 2002, Sergio Gómez ya se preguntaba "La Nueva Ruralidad ¿Qué tan Nueva?"[1] Un año después, como eco a la frustración de tantos otros ruralistas, Sepúlveda y otros (2003, p. 127) mencionan "La extraordinaria colección de programas, proyectos, instrumentos de política, estrategias e inversiones para el fomento de la economía rural y el alivio de la pobreza…" y, sin embargo, la pobreza rural después de aumentar desde 59,8% en 1980 a 65,2% en 1990 (en % de la población rural total con ingresos por debajo de la línea de pobreza), llega nuevamente a 59,8% en 2005, sigue disminuyendo paulatinamente hasta 46,2% (en 2014), para volver a tener una tendencia al alza hoy (FAO, 2018). OCDE/FAO/UNCDF (2016, p. 1), también apuntan a políticas fragmentadas, con problemas de diseño e implementación para explicar el insuficiente avance en la reducción de la inseguridad alimentaria. En un análisis de más de 10.000 municipios en diez países de la región de América Latina, Modrego y Berdegué (2015) demuestran que solo el 12% tuvo crecimiento inclusivo, es decir, con reducción de pobreza y de brechas de ingresos. Algo ha fallado, en las concepciones o en las implementaciones de las políticas. Por otro lado, la Agenda 2030 y los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS)[2] no contienen indicadores específicos para la población rural.

Es en este marco que la FAO y la CEPAL concordaron hacer un trabajo conjunto para identificar "100 Territorios rurales" que reunían una serie de criterios que los convertían en especialmente carentes (desnutrición crónica, necesidades básicas insatisfechas) y vulnerables (desde el punto de vista climático). El trabajo se hizo a partir de diversas fuentes de información y dio como resultado una serie de mapas que, superpuestos, identifican ciertas áreas rurales como especialmente carentes y vulnerables y que, al mismo tiempo, están por sobre cierto umbral de población. En sintonía con esta aproximación de mapas en múltiples capas y escalas, este capítulo trata de juntar y superponer distintas "capas" de aproximaciones teóricas inductivas.

El capítulo se divide en cuatro partes: esta introducción; características de las zonas rurales y algunas de las teorías inductivas que se han elaborado a partir de ellas; aproximaciones para la acción; y algunas reflexiones adicionales.

[1] Universidad Austral de Chile, Ediciones LOM, 2002.
[2] Tampoco los tenían los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

A. Algunas teorías inductivas sobre los territorios rurales

Varias teorías inductivas sobre el desarrollo rural concluyen que hay territorios en los cuales la probabilidad de carencias y/o dificultades para el desarrollo es mayores. Las diversas conclusiones sobre estos territorios son de diverso tipo, en parte porque los análisis enfocaron aspectos distintos.

Al sobreponer estas miradas, se puede deducir que varias de las carencias se retroalimentan o son consecuencias de otras, y que hay algunos lugares donde convergen: la falta de una masa crítica de activos (de capital natural, físico, financiero, humano y social) en los territorios mismos y en la población que los habita, suficientemente valorados o valorables según el conjunto de criterios y valores imperantes, tomando además en cuenta las distancias (físicas y otras) y los costos de transporte y de transacción que conllevan. Estos serían los territorios a la vez más carenciados y de mayor dificultad y complejidad para lograr en ellos las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Las políticas propuestas son esencialmente de siete tipos: tratar de valorizar algunos de los activos existentes; mejorar la calidad y aumentar la masa crítica de algunos de los activos; dotar de un umbral mínimo a cada uno de los activos considerados críticos para poner en marcha encadenamientos productivos (sustentables y sostenibles); finalmente, si lo anterior no parece factible, dar subsidios; o facilitar la emigración hacia zonas de mayores potenciales. Los fondos disponibles y el atractivo político de orientar fondos adicionales hacia estos territorios probablemente estén bastante acotados.

En consecuencia, una recomendación importante es generar sinergias entre lo existente, a través de una coordinación estratégica efectiva de todos los actores que están, o intervienen, en el territorio. Adicionalmente, hay algunas idiosincrasias que pesan y, por el otro lado, cambios bastante profundos y rápidos que se avecinan. Esto vuelve más difícil este abanico de respuestas ya de por sí complejas.

(Some) "*Rural regions will play a central role in meeting the major global opportunities and challenges of the 21st century. This includes developing new energy sources that meet our climate challenge, innovation in food production for a growing population, and the provision of natural resources that will enable the next production revolution.*" OCDE (2018, p. 4).

"The importance of population density for the economic performance of rural regions suggests that a "minimum" level of density is crucial in order to take advantage of economies of scale and scope for the delivery of goods and services" OCDE (2018, p. 18).

1. Definiciones de lo rural

Los países usan distintas definiciones censales y otras para definir lo urbano y, su contrario, lo rural, mientras la División de Población de Naciones Unidas (2002, p.106)[3] argumentó que no es posible ni recomendable usar una definición universal de "rural" dada la variedad de situaciones. Sin embargo, se han hecho intentos por caracterizar las áreas rurales y encontrar una definición única o que se ajustara mejor a las realidades actuales de las áreas rurales.

Un ejemplo en América Latina han sido las discusiones sobre la Nueva Ruralidad[4]. Otro ha sido la definición que combina densidad de población y distancia a ciudades de cierto tamaño usada por la OCDE[5] e intentos de aplicar variaciones de la misma en la Región. FAO y CEPAL han participado activamente en estas discusiones y propiciado su análisis en el seno del Grupo InterAgencial para el Desarrollo Rural[6].

[3] United Nations (2002), *World Urbanization Prospects: The 2001 Revision*, Nueva York, mencionado en Rodríguez (2010, p. 33).

[4] Incentivados e.o. por Edelmira Pérez de la Universidad Javeriana de Colombia.

[5] Era una hora a ciudades de 100.000 y más habitantes, pero en el documento OCDE (2018, p. 17) se menciona "the definition of ´rural close to cities´ refers to 60 minutes driving distance to any city of more than 50 000 inhabitants".

[6] Grupo activo en los años 2000, integrado por FAO, IICA, FIDA, BID, Banco Mundial, GIZ, USAID, AECID y CEPAL. Para varios aportes a las discusiones del momento, ver CEPAL/Cooperación Francesa (2010) "Hacia una nueva definición de ´rural´ con fines estadísticos en América Latina".

Más allá de buscar una definición que sirva mejor al análisis y a las propuestas de políticas, intuitivamente, un área rural puede ser definida como: "un espacio donde asentamientos humanos e infraestructura ocupan pequeñas áreas en un territorio dominado por campos y pasturas, bosques, agua, montañas y desiertos" (Wiggins y Proctor, 2001, p. 1). Implícitamente, esto es lo contrario de la aglomeración, lo que implica que para el desarrollo de las áreas rurales, habría que hacer frente a "deseconomías de no-aglomeración"[7].

El cuadro 1 tiene como propósito ayudar a relacionar las secciones siguientes y facilitar la transición desde este abanico de "teorías inductivas" hacia las sugerencias de acción.

Cuadro 1
Teorías inductivas abordadas sobre desarrollo y rezago rural

Densidad y posibilidades de desarrollo	Chomitz, Buys y Thomas (2004) Densidad de población y desafíos para el desarrollo	Candia (2010) Densidad, agricultura y NBI		
Distancias, RRNN, tipos de agricultores, pobreza y seguridad alimentaria	Wiggins y Proctor (2001) RRNN, distancias y posibilidades de desarrollo	Buys y otros (2007) Capacidad agrícola y distancias a mercados (medición)	Berdegué (2011) Tipos de agricultores familiares (medición)	Barbier y Hochard (2018) y FAO Bajo potencial productivo, distancias y pobreza, y cambio climático y seguridad alimentaria
Distancias, costos de transacción, y capital social e institucional	Primi (2002) "Distancias" varias y costos de transacción	Escobal (2001) Distancias y costos de transacción (medición)	Key, Sadoulet y de Janvry (2000) Costos de Transacción y auto subsistencia	Schejtman y Berdegué (2004) Dinamismo económico y capital social e institucional
Activos y motores de desarrollo	Köbrich, Villanueva y Dirven (2004) Activos a nivel de persona, hogar, localidad	Escobar, Berdegué, Reardon (2001), Perroux (1965) Motores de desarrollo	Reardon, Cruz y Berdegué (1998). Paradojas a nivel macro, meso y micro	
Radios de influencia	Courtney, Lépicier y Schmitt (2008) Encadenamientos/matriz insumo-producto local y distancias máximas	Pougnard (?) (s.f) Tipos de territorios y distancias máximas		Berdegué y Soloane (2018) "Tamaño" de las ciudades cercanas
ERNA e ingresos		Dirven (2010) ERNA y barreras a la entrada		Start (2001) Etapas en ERNA

Fuente: Elaboración propia.

[7] Existe una amplia literatura sobre las economías de aglomeración y, más recientemente, sobre las deseconomías de (una excesiva) aglomeración. Sin embargo, una rápida búsqueda en Google Scholar no dio con ningún trabajo sobre "deseconomías (o costos) de no-aglomeración".

2. Densidad y posibilidades de desarrollo

Según Chomitz y otros (2004) los desafíos y posibilidades de desarrollo son cualitativamente distintos según la densidad de población y su cercanía a una ciudad de cierta importancia. De acuerdo a su análisis, un 13% de la población de América Latina y el Caribe vivía (en torno al año 2000) en áreas de bajísima densidad (menos de 20 habitantes por km^2) y, además, la mitad de ellos vivía a más de 4 horas de alguna ciudad de 100.000 o más habitantes.

Candia (2010) concluye, de modo bastante esperable, que a menor densidad de población peor son los indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Lo que llama la atención es que, a igual densidad de población, las áreas con una mayor concentración de ocupados en el sector agrícola tienen peores indicadores de NBI.

3. Distancias y recursos naturales

Wiggins y Proctor (2001) combinan las distancias (incorporando al concepto obstáculos como ríos y montañas) y la riqueza en recursos naturales para llegar a un cuadro de tres (posibilidad de viajes diarios (*commuting distance*), distancia intermedia, y distancia muy lejana) por dos (riqueza y pobreza en recursos naturales), indicando el tipo de actividades factibles de desarrollar. Sin embargo, no toman en cuenta el tamaño de las explotaciones y, claramente, hay un umbral de tamaño de explotación que hace que, aún en áreas lejanas y relativamente pobres en recursos naturales, se puede prosperar, incluso de muy buena forma.

Chomitz, Buys y Thomas (2004) consideran a "rural" aquella población que vive en áreas con una densidad poblacional de menos de 150 hab/km^2. Con esta definición de "rural", en torno al año 2000, casi el 50% de la población de América Latina y el Caribe (ALC) vivía en áreas "rurales". A su vez, Buys y otros (2007, p. 5) clasifican las distintas grandes regiones del mundo según su capacidad de producción agrícola (calidad de suelos y agricultura de secano o de riego) y su cercanía a mercados. Concluyen para América Latina que, de una población agrícola[8] total de cerca de 100 millones de personas en torno al año 2000, 21 millones vivían en áreas de bajo potencial agrícola y mala conexión a mercados.

Por otro lado, un 25% de la superficie terrestre de la región estaba forestada, aunque apta para el cultivo. Estas tierras albergan, en las áreas con densidad poblacional de menos de 150 habitantes por km^2, a un 6% de la población total de la región. Esta potencial disyuntiva entre producción agrícola y consideraciones medioambientales (Chomitz, Buys y Thomas, 2004, p. 7) seguramente adquirirá mayor relevancia, con presiones de ambas esferas.

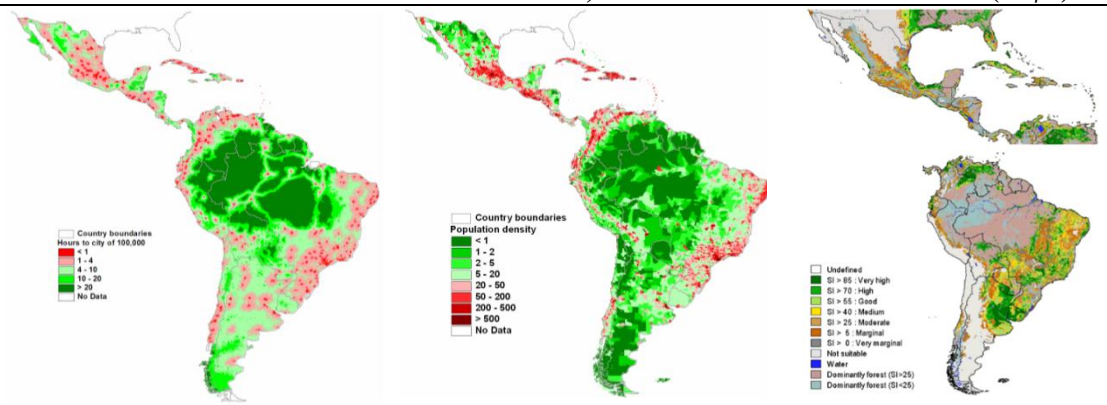
En los tres mapas que siguen, visualmente se puede intuir una correlación importante.

[8] Población que deriva (parte de) su sustento de la agricultura

Mapa 1

América Latina y el Caribe: conectividad, densidad de población y cobertura forestal

Tiempo de traslado a una ciudad de más de 100.000 *habitantes*[a]	Densidad de población (habitantes *por* km^2)[b]	Cobertura forestal e idoneidad para cultivos de secano (*rainfed*)



Fuente: Chomitz, Buys y Thomas (2004, pp. 19, 21 y 20).
Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

[a] Los autores asignaron (arbitrariamente, según su propia descripción) velocidades de transporte de entre 10 km/hora a 60 km/hora según la calidad del camino, y 4 km/hora para los desplazamientos "*off-road*" (Chomitz, Buys y Thomas, 2004, p. 5).

[b] Chomitz, Buys y Thomas (2004) usaron "Gridded Population of the World", versión 3, calculando la densidad a nivel municipal (p. 4), un nivel que carece de precisión por la gran extensión de muchos municipios en la región y diferencias importantes de las densidades de los asentamientos en su interior. No obstante lo anterior, la similitud visual entre el primer y el segundo gráfico es notable.

4. Recursos naturales y capital social

Añadiendo otra "capa" de análisis, Schejtman y Berdegué (2004, p. 5) combinan el dinamismo económico y la solidez del capital social en los territorios, para construir un cuadro de "alto" y "bajo" en estas dos dimensiones. Sin embargo, no toman en cuenta los efectos de las distancias o de la densidad de los asentamientos humanos.

El resultado son cuatro territorios: los que con transformación productiva y desarrollo institucional han logrado grados razonables de concertación e inclusión social; los con procesos significativos de crecimiento económico, pero con débil impacto sobre el desarrollo local y, en particular, sobre las oportunidades para los sectores pobres[9]; los con una institucionalidad robusta, que con frecuencia se expresa en una identidad cultural fuerte, pero con pocas opciones económicas endógenas para sustentar procesos sostenidos de superación de pobreza; los en franco proceso de desestructuración societal y económica. El diagrama 1 intenta combinar visualmente estos cuatro tipos de territorios con las seis combinaciones de distancia y riqueza en recursos naturales descritos por Wiggins y Proctor (2001).

[9] Sili y Soumoulou (2011, p. 35), p.ej., reflexionan sobre los efectos de una agricultura a gran escala, altamente mecanizada y con relativamente pocos encadenamientos locales (la soya, por ejemplo) y concluyen que son devastadores para el tejido productivo y social rural local.

Diagrama 1
Tipos de territorio según dinamismo económico y capital social

Fuente: Elaborado con base en Schejtman y Berdegué 2004 y Wiggins y Proctor 2001.

5. "Distancias" y costos de transacción

En el término "distancia" incluye -además de distancia física en km, tiempo y costo de transporte- las diferencias de idioma, códigos sociales, valores, etc., que dificultan la interacción entre distintas personas o grupos, y aumentan los costos de transacción (Primi, 2002). Escobal (2001) calculó costos de transacción de hasta 50% del precio de venta del producto (papas en el caso del estudio) para vendedores de poco volumen, sin acceso fácil a carreteras, sin conocimiento previo sobre el mercado ni en cuales de los compradores confiar[10] y sin conocimiento fluido del idioma de la transacción. Por su parte, Key, Sadoulet y de Janvry (2000) desarrollan un esquema teórico con los costos de transacción formando una banda en torno a la curva de demanda y oferta (encima para compra y por debajo para venta), explicando así la autarquía y la supuesta no reacción de pequeños productores a los incentivos de precios cuando estos se mueven dentro de la banda.

En consecuencia, para competir en los mercados, los productores de sectores transables en áreas remotas deben ser tanto más eficientes que los demás (OCDE, 2018, p. 19). A su vez, Andersen (2003) encontró "distancias administrativas" en el servicio de salud peruano, con claras preferencias de comunicación entre pares que con los "clientes". Por extensión, se pueden imaginar "distancias" parecidas en los distintos servicios públicos (y también privados).

6. Activos de las personas, hogares y localidades

Köbrich, Villanueva y Dirven (2004, p. 25) desarrollan un esquema en el cual los activos del hogar juegan un papel central en sus posibilidades de superación de la pobreza. Entre los activos consideraron: capital natural o de recursos naturales; capital físico en el sentido de infraestructura incluyendo servicios; capital financiero incluyendo acceso a crédito; capital humano incluyendo habilidades y ciertas características como actitud frente a la innovación; y capital social. Por extensión, lo mismo aplica a los individuos, las empresas, y las localidades donde vive, trabaja o está asentada.

[10] La costumbre en el mercado estudiado era ser pagados al día siguiente de la venta.

Dicho de otra manera: "La competitividad no debe ser comprendida como una variable independiente, propia de una familia o empresa, sino como un factor de carácter sistémico, que depende del entorno social y político en el cual se desarrolla." (FAO/RLC (2018, p. 7). Viceversa, aún si el entorno ofrece todo lo necesario, la falta de acceso a un umbral mínimo de activos propios impedirá a la persona o la empresa aprovecharse de ello. Por un tema de probabilidades, será difícil encontrar masa crítica y excelencia en las localidades rurales. Esto a su vez dificulta la especialización, los aumentos de productividad y, por ende, los ingresos.

Romper los círculos de pobreza requiere cambios profundos de actitud, tanto de los pobres mismos como de toda la sociedad, de una aplicación en serio de la responsabilidad social empresarial (incluyendo a las micro, pequeñas y medianas empresas), y de un gran esfuerzo público-privado para que los pobres puedan acceder -además de los que ya se dijo sobre los activos mínimos necesarios para tener éxito en sus emprendimientos- a empleos asalariados "decentes" y con perspectivas de crecimiento personal (Dirven, 2010, p. 4).

7. Tipo de agricultura familiar y acceso al "activo tierra"

Berdegué y Fuentealba (2011, p. 5) estiman que en la primera década de los años 2000 existían alrededor de 15 millones de fincas familiares en América Latina y el Caribe, las que controlaban unos 400 millones de hectáreas. Las clasifican en tres grandes subgrupos: a) las fincas de subsistencia, que derivan gran parte de sus ingresos de empleos no-agrícolas "refugio"[11], remesas, transferencias y/o subsidios sociales; b) las fincas integradas en los mercados pero que enfrentan restricciones severas, debido tanto a la cantidad y/o calidad de sus propios activos como del contexto en el cual operan; c) fincas familiares que emplean algunos trabajadores permanentes y que son altamente productivas. Se trata de respectivamente 67%, 27% y 7% de las fincas sobre 25%, 50% y 25% de las tierras en manos de agricultores familiares.

Como las tierras en particular son un activo esencialmente finito, los productores más exitosos tenderán a acumular tierras a costa de los menos exitosos. Sin embargo, según concluye Berger (2001, p. 257) no es necesariamente la insolvencia sino el aumento del costo de oportunidad lo que suele motivar el abandono de la agricultura.

Para tener una idea de posibles órdenes de magnitud, y a falta de un mejor criterio, el cuadro 2 supone una distribución homogénea de las tres categorías de productores familiares sobre los cuatro tipos de territorios de Buys y otros (2007). Lo más probable es que en el mundo real haya una sobrerrepresentación de las fincas de subsistencia en tierras de bajo potencial y mala conexión a mercados[12].

[11] De baja demanda, productividad e ingresos.

[12] De hecho, Berdegué y Fuentealba (2001, p. 5) explícitamente consideran a la agricultura familiar "intermedia" como integrada a los mercados agrícolas.

Cuadro 2
Caracterización de tipos de agricultura familiar

Tipos de agricultura familiar	Número total de fincas (*en millones)*	Superficie tierras (*en millones de hás*)	Superficie promedio tierras (*en ha/Finca*)[a]	Fincas en Tierras de alto potencial Ag y buena a mediana conexión a mercados (en millones de fincas)	Fincas en tierras de alto a mediano potencial Ag y mala conexión a mercados (*en millones de fincas*)	Fincas en tierras de mediano potencial Ag y buena a mediana conexión a mercados (*en millones de fincas)*	Fincas en tierras de bajo potencial Ag y mala conexión a mercados (*en millones de fincas)*
Agricultura familiar de subsistencia	10	100	10	3,5	3,2	1,2	2,1
Agricultura familiar "intermedia"	4	200	50	1,4	1,3	0,5	0,8
Agricultura familiar dinámica	1	100	100	0,4	0,3	0,1	0,2
Total agricultura familiar	15	400	27	5,3	4,8	1,8	3,1
Total población agrícola [b] (*en millones*)				35	32	12	21

Fuente: Calculado en base a Berdegué y Fuentealba (2001, p. 5) para los tipos de agricultura familiar y Buys y otros (2007, p. 5) para los tipos de tierras agrícolas y suponiendo -de modo no realista- una distribución homogénea del tipo de fincas sobre el tipo de tierras.

[a] A primera vista, las superficies promedio resultantes parecen más altas que lo "esperado".

[b] Aquellas personas que derivan (parte de) su sustento de la agricultura (incluye a todos los integrantes del hogar). La información proviene de Buys y otros (2007, p. 5) e incluye también a la "agricultura no-familiar"[13].

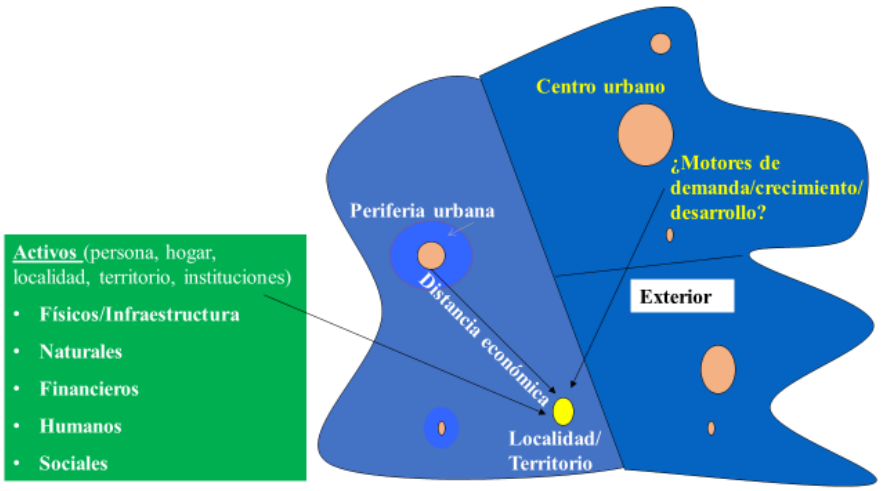
[13] Lo que llamamos acá "agricultura no-familiar" generalmente se denomina "agricultura comercial" o "empresarial". Sin embargo, tal como lo hizo notar Silvia Saravia (FAO/RLC), por defecto, esto consideraría a la agricultura familiar como "no empresarial" y "no comercial". Por esto, introdujimos el término "agricultura no-familiar", es decir, aquella que emplea mano de obra permanente o, en algunos países como Brasil, emplea más de dos personas como mano de obra permanente o, todavía, aquella que emplea más mano de obra permanente que familiar.

8. Motores de crecimiento

Varios autores han escrito sobre los "motores de crecimiento" o de desarrollo, es decir, fuerzas (externas, por lo general) que dinamizan a la economía local (demanda por productos o servicios locales, inversiones privadas o públicas, subsidios o remesas, etc.). Sin embargo, pueden identificarse tres paradojas, de acuerdo a Reardon, Cruz y Berdegué (1998): a nivel micro, limitaciones de toda índole (ya mencionadas en la sección "activos"); a nivel meso, las zonas más pobres generan menos encadenamientos virtuosos (por falta de oferta y de demanda) y por lo tanto hay un gran desafío para encontrar potenciales aún no explotados y atraer inversión (pública y privada); a nivel macro, mayores conexiones viales y otras abren nuevas posibilidades, pero también el acceso a bienes y servicios mejores y más competitivos que los locales. Rodríguez-Pose y Hardy (2015) dedican varias páginas al tema vial y concluyen (p. 10) que caminos secundarios que conectan áreas rurales y pueblos entre sí son más eficaces para dinamizar las economías rurales que carreteras conectándolas con grandes ciudades[14].

A su vez, Perroux (1965, p. 309), observar diferencias de efecto importantes de un mismo "polo de desarrollo" sobre los territorios circundantes y lo explica a través del "aislamiento económico", en el sentido de insuficiencia o falta de flujos económicos. Las "distancias productivas", en el sentido de tecnologías, tamaños productivos o agentes muy diferentes entre sí -una característica de la Región en la mayoría de sus subsectores económicos-, tienen el mismo efecto: muy pocos encadenamientos productivos, y escasas relaciones económicas y sociales entre los distintos estamentos, lo que frena o anula del todo potenciales efectos dinamizadores o de rebalse (*spill over effects*). A su vez, en el caso de Renkow (1998), este concluye que, debido a las características de demanda en las zonas rurales, las empresas no-agrícolas suelen ser de menor tamaño que las urbanas, excepto las que transforman recursos naturales.

Diagrama 2
Posibilidades de desarrollo rural: una combinación de activos, distancia económica y motores de desarrollo



Fuente: Elaborado con base en Escobar, Berdegué y Reardon (2001), Renkow (1998) y Kobrich y Dirven (2001).

[14] En cambio, en base a su estudio de México, Berdegué y Coloane (2018) concluyen que una de las políticas más potentes para el desarrollo rural es "construir puentes" entre las áreas rurales y urbanas, especialmente hacia ciudades de tamaño intermedio (350.000 a 500.000 habitantes).

9. Territorios con orientación interna o externa

Muy relacionado con la sección anterior, Pougnard (?) (s.f.) considera dos tipos de territorios: los primeros, fuertemente orientados al consumo local (incluyendo los "territorios dormitorios"), son esencialmente definidos por la capacidad y preferencias de consumo de la población local; los segundos, orientados a la exportación fuera de lo local, son fuertemente influenciados por las dinámicas de las cadenas de valor correspondientes y, además, por cuánto de las innovaciones, producciones, encadenamientos y decisiones son de nivel local o extra-local.

Contrasta las conexiones entre territorios -adyacentes o no- físicas (redes viales, telefónicas, etc.) o inmateriales (sociales, asociativas, afectivas o económicas) y sus interdependencias, con las rigideces de las delimitaciones político-administrativas y estadísticas. Reflexiona sobre las limitaciones de acción -por ejemplo, a nivel de alcalde- cuando lo que acontece en un territorio es el resultado de la proyección de distintos otros territorios, cada cual respondiendo a su propia lógica.

Para el desarrollo de las áreas rurales, tanto periurbanas como remotas, la OCDE (2018, p. 18) enfatiza la importancia de los transables (agrícolas, manufactureros o de servicios). Sin embargo, las actividades "exportadoras" suelen ser bastante "*footloose*", es decir, se desplazan de territorio si las circunstancias de competitividad lo indican, concluyendo Pougnard (?) (s.f.) que la capacidad de expansión de una economía local dependerá fuertemente de su capacidad de acoger (*héberger*) empresas y asalariados.

10. Radios de distancias y encadenamientos

Sigue teniendo validez hoy lo observado por von Thünen (1826) que el sector agrícola es excepcional por su necesidad de ocupar vastas superficies, y que estas se organizan en manchas concéntricas, con las actividades de mayor valor agregado e intensidad de explotación cerca de las ciudades. Para los lácteos se observó lo mismo con los productos procesados (CEPAL, 2001). La OCDE (2018, p. 10) afirma con pocos matices que un predictor importante para el crecimiento rural es estar a menos de una hora de viaje de una región urbana grande, porque permite mayores encadenamientos entre los lugares rurales y urbanos.

En el estudio realizado por Courtney, Lépicier y Schmitt (2008, pp. 358, 360 y 361) para el caso de 30 localidades en Europa, se concluye que los servicios, las empresas de menor tamaño y con dueño local, y aquellas ubicadas en el hinterland rural tienen mayores encadenamientos locales que las demás. Para el "hinterland rural" consideran 7 km y para el radio de influencia local 16 km; para las ciudades consideraron como "pequeñas¨ las de entre 5.000 y 20.000 habitantes. Para Francia y los territorios orientados al consumo local, Pougnard (?) (s.f) considera un radio máximo de 25 km en torno a la residencia como zona de influencia para empleo, compras, etc.

Evidencias de algunas encuestas hechas en Chile (Cruz, 1998) mostrarían radios de compras de bienes y servicios mucho mayores y aumentando con la complejidad del bien o servicio buscado. Tener acceso a medios de transporte a precios razonables en relación con los salarios o las transacciones habituales son también fundamentales para la participación en mercados laborales o de bienes y de servicios[15] en localidades más allá de la localidad de residencia.

[15] Para llevar servicios a ciertas zonas rurales y lidiar con disyuntivas (trade-offs) entre equidad y eficiencia, la OCDE (2006, pp. 5 y 3) recomienda buscar modos innovadores, como p.ej.: apoyar a voluntarios y organizaciones sin fines de lucro; servicios móviles; uso intensivo de tecnologías de información y comunicaciones (TICs), así como aceptar que algunos servicios especializados estarán fuera del territorio.

11. Cercanía a ciudades de cierto tamaño y sus efectos

Para México, Berdegué y Soloane (2018, pp. 277-278) examinan cómo la proximidad a ciudades y su tamaño, en términos de población e ingresos per cápita, afectan al crecimiento de la población rural y su bienestar. Concluyen que: hay una correlación positiva entre los dos; las ciudades que parecen tener los efectos más positivos sobre las áreas rurales son aquellas con una población de entre 350.000 a 500.000 personas; las localidades rurales[16] se relacionan simultáneamente con distintos lugares urbanos; efectos adversos (*backwash*) en las áreas rurales debido a aumentos de ingresos per cápita en las zonas urbanas son de poca significancia.

Varios estudios apuntan a lo mismo para Estados Unidos. Por otro lado, es necesario reconocer la relación contraria es válida también y que varias ciudades pequeñas a intermedias involucionarían si no fuera por los encadenamientos agrícolas y rurales.

12. El empleo rural no agrícola (ERNA) e ingresos

En esencia, las oportunidades de empleo en actividades no agrícolas primarias de residentes rurales (ERNA) están determinadas por los activos del individuo (efectos de oferta), y las características del mercado laboral y de los mercados de bienes y servicios (efectos de demanda) más los eventuales costos de transporte y de transacción que median entre ambos. Según las características productivas y de conexión del territorio, Start (2001) identifica cuatro fases de desarrollo del ERNA. En las economías de subsistencia, habrá un amplio abanico de actividades ERNA, esencialmente para el autoconsumo o consumo local.

Cuando la agricultura u otro sector emerge y se moderniza, la productividad, los surplus y los ingresos aumentan, dinamizando el comercio de bienes y servicios locales. A medida que procede el desarrollo y crece el poder de compra de los residentes rurales, cambian sus preferencias y se producen *leakages*) desde la economía rural hacia la urbana. En la cuarta fase, en particular para las zonas periurbanas, se multiplican los encadenamientos rural-urbanos, incluyendo los mercados de trabajo y de vivienda.

También hay empresas que buscan localizarse en áreas rurales por las condiciones de empleo y terrenos más baratos o exigencias medioambientales más laxas. El hecho es que, en torno a 2015, se estimaba que en América Latina casi 40% de los residentes rurales trabajaban en ERNA para su empleo principal (Dirven, 2016, p. 18).

El ERNA reduce la pobreza por dos vías: el ERNA más productivo proporciona ingresos suficientes para no ser "pobre", mientras que la población más vulnerable tiende a concentrarse en ERNA menos productivo, aunque sin él, su situación sería peor[17]. La factibilidad de pasar de una situación de pobreza a una de no-pobreza gracias al ERNA no es evidente, porque las barreras a la entrada del ERNA más dinámico son importantes (Dirven, 2010, pp. 1 y 3). A su vez, la fuerte estacionalidad de las actividades agrícolas y de turismo se transmiten parcialmente a varios ERNA.

13. Seguridad alimentaria, tierras agrícolas menos aptas y pobreza

FAO aborda cuatro dimensiones para explicar la falta de seguridad alimentaria: disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad. En áreas de tierras pobres y superficies exiguas, la población que vive esencialmente del autoconsumo tendrá una disponibilidad limitada de alimentos, si no en cantidad, en diversidad. Lo más probable, salvo en lugares ricos en pisos ecológicos, es que los vecinos produzcan rubros parecidos, expuestos a riesgos climáticos y otros (pestes, precios, etc.) parecidos.

La falta de ingresos monetarios y los costos de transporte y de transacción dificultan el acceso regular a alimentos "importados" que suplementen y/o complementen la dieta. Una repetición de estas

[16] Siguiendo la definición usada para el Sistema Urbano Nacional (SUN) en México, Berdegué y Soloane (2018, p. 278) definen como "localidades rurales" aquellas con menos de 15.000 habitantes.

[17] En Brasil, los ingresos promedios del ERNA son 25% mayores que los agrícolas, pero sólo el 53% de los ocupados en ERNA ganan más que el promedio agrícola (Jonasson y Helfand, 2010).

situaciones por varias generaciones hace que no hay costumbre de preparar ni comer muchos otros productos, aún si estuvieran disponibles. Cuando las personas viven en áreas de tierras agrícolas pobres -alejadas o no de mercados- los efectos indirectos del crecimiento sobre la disminución de la pobreza se propagan de modo más lento (Barbier y Hochard, 2018, pp. 232-233)[18].

Con el cambio climático, se espera un incremento de las áreas menos aptas para la agricultura, aumentando de paso el porcentaje de personas que viven en este tipo de áreas.

En resumen, superponiendo estas distintas teorías inductivas se puede concluir que hay algunos territorios en los cuales las probabilidades de que haya carencias son (mucho) mayores que en otros. También se puede deducir que varias de las carencias se retroalimentan o son consecuencias de otras. El hecho es que hay algunos lugares donde convergen falta de calidad o de masa crítica de activos (de capital natural, físico, financiero, humano, social y también institucional) en los territorios mismos y/o en la población que los habita. Para algunos de estos recursos naturales y activos el problema no es su falta *per sé*, sino que no son lo suficientemente valorados o valorables con el conjunto de criterios y valores imperantes actualmente. Las distancias (físicas y otras) y los costos de transporte y de transacción que éstas conllevan también influyen fuertemente en las posibilidades de desarrollo. El título de este documento trató de resumir todo aquello en: "deseconomías de no-aglomeración" con restricciones de activos y recursos.

B. Temas emergentes para el análisis de carencias rurales

En décadas recientes han emergido, o se han intensificado, un conjunto de problemas que están sin duda contribuyendo a empobrecer aún más a las comunidades rurales de los territorios rurales con mayores carencias y a ahondar sus brechas de desigualdad.

1. Migración

Un elemento fundamental a incluir en una estrategia que busque la revitalización de los territorios rurales es el de la migración. En América Latina, según datos de la CEPAL, se estima que cerca de 30 millones de latinoamericanos viven fuera de su país de nacimiento. La mitad de estos son provenientes de Mesoamérica (México y los países del Triángulo Norte). A lo largo de las últimas décadas, la migración ha estado fuertemente vinculada a los procesos de transformación estructural de los países de la región. Más allá de la migración internacional, se estima que los movimientos internos son aún más grandes. La clásica migración campo-ciudad, muy intensa en la segunda mitad del siglo XX, ha tenido diferentes expresiones y ritmos en los varios países de la región, pero ha obedecido casi siempre a transformaciones de la estructura económica de los países, donde la agricultura fue perdiendo importancia (o mecanizándose) para los sectores de industria y servicios, los sectores donde se generaba más empleo y mejores salarios.

Ese tipo de migración, aunque con menor intensidad, se da hasta los días de hoy, especialmente en países de Mesoamérica, que cuentan todavía con una población rural importante, con una estructura demográfica con una población mayoritariamente joven y donde las opciones económicas en las zonas rurales son escasas o de mala calidad. Si a lo anterior se suma la falta de empleo, el rezago de los territorios rurales respeto a la provisión de servicios públicos, infraestructuras varias, medios de comunicación y otros, encontramos algunos de los principales factores externos que impulsan la migración. Es importante agregar además otros factores como la creciente vulnerabilidad ambiental de los territorios rurales con un deterioro paulatino de sus recursos naturales, los eventos climáticos cada vez más extremos y frecuentes, así como situaciones de inseguridad o violencia social y política que se vive en algunos países de nuestra región, que contribuyen decisivamente a que los movimientos migratorios sigan en aumento con todas las consecuencias que de ahí resulten para los países de origen, tránsito y destino.

Invertir en el desarrollo de territorios rurales es también una forma de atacar las causas de la migración, generando así alternativas reales a las poblaciones de esos territorios. Pero es también

[18] En un análisis de la evolución de la pobreza en 83 países en desarrollo, entre los años 2000 y 2012.

fundamental reconocer que la migración existe y seguirá existiendo, y en ese sentido considerar el potencial que tiene la migración en esos procesos y como se pueden aprovechar igualmente los vínculos y redes con la diáspora, el retorno de personas migrantes que llegan con nuevas competencias o la gran cantidad de remesas enviadas a los territorios rurales será fundamental en esta estrategia de inversiones.

En el año en que se aprobó el Pacto Global para una migración segura, regular y ordenada, que se propone abordar todo el proceso migratorio (de las causas que lo impulsan hasta el retorno), será clave para su cumplimiento una nueva mirada hacia los territorios rurales que son grandes polos de origen de migrantes en el sentido de generar las condiciones para el desarrollo de sus poblaciones para que la migración sea una opción, pero no la única opción para mejorar sus condiciones de vida.

2. Cambio climático

ALC es altamente vulnerable ante el cambio climático. La condición de vulnerabilidad registra variaciones en la región tanto a nivel de países como en términos subnacionales. La región está ubicada en la franja de huracanes; tiene zonas costeras bajas con incrementos preocupantes en el nivel del mar, particularmente en países insulares del Caribe; intrusión marina; deshielos en la cadena andina y sequías en la Amazonia, además de riesgo de aumento de temperatura en más de 2 grados centígrados.

En términos de vulnerabilidad frente al cambio climático, de acuerdo con la CAF (2014), más de la mitad de las naciones caribeñas enfrentan riesgos "extremos" de exposición al cambio climático, mientras que el 75% de los países de Mesoamérica se encuentran en situación de "riesgo alto". Haití tiene el índice de vulnerabilidad más alto de la región, y Guatemala el de Mesoamérica. Por su parte, Suramérica es la región menos expuesta -25% de sus países están clasificados como de "bajo riesgo", pero se prevé intensidad de las inundaciones y sequías por cambios en la precipitación atmosférica y de temperatura. Paraguay y Bolivia son los países más vulnerables.

En términos de sensibilidad de la población al cambio climático, la pobreza y la desigualdad son los factores que contribuyen de manera más significativa en esta variable. Esta situación es particularmente grave en Mesoamérica, donde los territorios rurales son altamente dependientes de la agricultura de subsistencia, que es marginal y poco calificada. En la medida en que no hay acceso a buenos servicios de extensión o a instrumentos financieros para asegurar cosechas, hay muy baja capacidad de adaptación y gestión del riesgo, poniendo en riesgo el ingreso precario de las comunidades, la seguridad alimentaria, la salud, y el medio ambiente. Pero no sólo se afectará la agricultura. Ello también aplica a industrias como la del turismo en el Caribe y en las zonas costeras continentales.

En cuanto a capacidad de adaptación, hay igualmente variaciones en materia de recursos financieros, capacidad institucional y técnica y de coordinación. De acuerdo con el informe elaborado por la CAF (2014), Haití, República Dominicana, Nicaragua, Honduras y Guatemala tienen los niveles más bajos de capacidad de adaptación en la región.

Todos los esfuerzos por mitigar los efectos del cambio climático deben focalizarse principalmente en los territorios con más alto grado de vulnerabilidad. Esfuerzos como los adelantados en el marco del Fondo Verde para el Clima en El Salvador y Paraguay, podrán beneficiar a los territorios y comunidades más pobres, en inversiones que permitan integralmente fortalecer la resiliencia territorial.

3. Enfoque territorial y sistemas de gobernanza

El enfoque de superación de la pobreza rural en el marco de la estrategia de 100 Territorios debe avanzar en integrar el enfoque territorial del desarrollo rural. Sin duda las desigualdades entre individuos, hogares y grupos son en muchos lugares alarmantes, y en ese orden de ideas es fundamental continuar, y porque no, mejorar las intervenciones con enfoque poblacional que han tenido impacto en la reducción de la pobreza, como son las transferencias condicionadas o las pensiones no contributivas. Pero las brechas no son exclusivamente poblacionales. También hay brechas territoriales que no solo se expresan en la mejor o peor situación relativa de sus habitantes, sino en la manera como se configuran

espacialmente el desarrollo productivo, la estructura de los mercados laborales, los ecosistemas y su manejo, y la provisión de bienes públicos.

Los 100 Territorios, son los de mayor pobreza y desigualdad, no son funcionales (están desconectados de sistemas de ciudades y mercados), la inversión es marginal y tienen las mayores barreras de acceso a los servicios del Estado. De ahí la ausencia de mercados laborales formales, infraestructura, conectividad y desarrollo productivo, entre otros. Es entonces fundamental incorporar la mirada territorial no sólo en la configuración espacial de los territorios objeto de esta estrategia, sino también para la intervención en el marco de los programas y políticas de los gobiernos nacionales y subnacionales, y de las oportunidades de la cooperación y la inversión privada.

Es claro que los Ministerios de Agricultura se ven agotados y sobrepasados por la magnitud de los retos de la superación de la pobreza rural. Tampoco los gobiernos pueden ya asumir de manera exclusiva los retos del desarrollo rural. Las políticas planificadas "desde arriba" tienen cada vez menos legitimidad por no tener en cuenta las características diferenciadoras de las ruralidades y los factores que configuran territorios más allá de los límites espaciales-administrativos, así como por no consultar e incorporar las voces territoriales al diseño e implementación del territorio.

Es por ello, que se requiere: i) marchar en perspectiva territorial -planeación, presupuestación e implementación espacial, conservando la focalización poblacional en los programas en que haya a lugar a ello; ii) avanzar hacia la construcción del desarrollo rural en una intersección entre las dinámicas "desde abajo" y "desde arriba", motivado por el diálogo y la concertación; iii) buscar mayor capilaridad entre instituciones y reglas del juego formales e informales; y iii) progresar en la construcción de sistemas de gobernanza territorial, en arreglos de coordinación y articulación, que involucren a instancias internacionales y regionales, gobiernos nacionales y subnacionales, a sociedad civil y organizaciones de base, al sector privado y a la cooperación internacional.

C. Algunas reflexiones finales

Se puede resumir las grandes corrientes de pensamiento referidas a las políticas para el desarrollo rural desde 1950 a 2010 como sigue: desarrollo comunitario; modernización tecnológica en las pequeñas fincas; necesidades básicas (*basic needs*) y desarrollo rural integrado (DRI); liberalización de los mercados y retiro de las instituciones del Estado; participación de los sujetos de las política (*bottom-up*) con énfasis en los grupos "marginales" (mujeres, jóvenes, indígenas, afrodescendientes); transferencias condicionales; desarrollo territorial; programas estratégicos de reducción de pobreza; mitigación y adaptación al cambio climático en el marco de los Objetivos del Milenio y, con más énfasis, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (Ellis y Biggs, 2001, p. 442). Más allá de los aciertos o desaciertos de las políticas o de su implementación, y de las decepciones con las reducciones marginales o avances y retrocesos de los indicadores de pobreza, eran concepciones que eran "*spatially blind*", es decir, con pocas o nulas preocupaciones por diferencias territoriales y distancias, guiadas por modelos económicos en base a puntos sin dimensión, entre los cuales los factores de producción se pueden mover de una actividad a otra, instantáneamente y sin costo (Krugman, 1991).

1. Las disyuntivas o "trade-offs"

Un compromiso explícito de Gobierno de invertir en territorios rurales da fuertes señales a los habitantes rurales (OCDE, 2006, p. 6) y también al sector privado. Una de las preguntas que deben afrontar los hacedores de política es cuánto intervenir en la orientación y/o aceleración de la transformación estructural y diversificación de la economía, cuáles son sus *trade-offs*, y, adicionalmente, si es éticamente lícito influir en el conjunto de valores de algunos grupos de población cuya concepción del "buen vivir" puede diferir bastante de los indicadores de pobreza u otros utilizados en las mediciones nacionales e internacionales usadas actualmente.

Por otro lado, sin estrategia clara a favor de áreas o grupos rezagados[19], las decisiones sobre inversiones y provisiones de bienes públicos tenderán a concentrarse en aquellas áreas donde ya existe una concentración de intereses económicos y administrativos/burocráticos (OCDE (2006, p. 7), en una de las Regiones que ya padece de los mayores niveles de desigualdades interpersonales y territoriales (Rodríguez-Pose y Hardy, 2015, p. 9). Muchos Gobiernos de la región han optado y siguen optando por un tercer camino, el de reducir la pobreza a través de programas sociales y de transferencias, sin tener un claro rumbo productivo (ni otro), o considerando el rumbo "seudo-productivo" de microempresas de subsistencia como una contención social de corto a mediano plazo.

2. La gobernanza

Para reducir la pobreza y activar o responder a motores de desarrollo es necesario tener condiciones políticas, administrativas, económicas y de infraestructura para que los inversores privados (locales o externos) obtengan un retorno razonable a sus inversiones (tomando en cuenta, e.o., caminos que no siempre son transitables todo el año, fluctuaciones y cortes de la corriente eléctrica, cuando la hay), pero también muchas veces niveles de abusos de poder o corrupción, hurtos e incluso criminalidad, violencia y menor fiscalización, lo que lleva a un clima de alta desconfianza –muy contrario a la intuición o los escritos sobre capital social en el campo (Banco Mundial, 2006). La falta de trabajo decente también a menudo obedece a déficits de gobernanza, con inspecciones del trabajo inexistentes o inadecuadas, lo que contribuye al escaso cumplimiento de la legislación laboral.

Por otro lado, más allá de consideraciones de costo-beneficio (tanto del sector público como del privado) que tienden a perjudicar a las localidades que padecen de "deseconomías de no-aglomeración" con restricciones de activos y recursos, hay también pautas de evaluación de desempeño que alientan el número de atenciones, casos resueltos, etc., y que por lo tanto, desincentivan implícitamente a tratar los "casos más difíciles", que toman más tiempo (porque el "cliente" vive o trabaja más lejos o asilado, no entiende bien las instrucciones, tiene más dificultades para implementar las sugerencias, tiene otros valores y modos de ver las cosas, etc.). Ejemplos de lo anterior se pueden encontrar e.o. en Petrelli, Faria y Dantas (2007, p. 19) sobre la concentración del financiamiento PRONAF[20] en los municipios con mayor densidad de población y con mayor Índice de Desarrollo Rural (IDR[21]) o en Stumpo (2004) en su análisis del apoyo a las PYMES no agrícolas en varios países de América Latina.

3. La coordinación: un imprescindible

Para hacer más con los mismos recursos y de modo más eficaz, la coordinación es un elemento indispensable[22]. FAO (2018, p. 6 y p. 11) lo plasma así "Este esfuerzo de coordinación debiera llevar a construir y consolidar coaliciones territoriales que permitan potenciar el impacto de las acciones implementadas con el fin de reducir la pobreza rural estimulando un crecimiento económico pro-pobre, las inversiones estratégicas en servicios públicos básicos y las intervenciones integradas y multisectoriales que permitan llegar a los más pobres".

19 Aquí resuena la pregunta de Hazel (2011) "¿y si las acciones necesarias para el desarrollo rural -en el caso que nos ocupa: los territorios y personas más rezagadas de las zonas rurales- no reditúan políticamente?" es decir, no llevan a suficientes votos para la reelección; y, más encima, en una Región que ya no es prioritaria en las agendas bi- y multilaterales, por ser considerada de ingresos (promedios) medios.

20 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, Brasil.

21 Ver Kageyama A. (2004).

22 OCDE/Ministerio de Desarrollo Económico de Polonia (2017), se pueden encontrar varios ejemplos de países que han implementado sistemas de consultas y coordinaciones interministeriales, consultas con la población local, seguimiento de los compromisos tomados, entre otros.

Por otra parte, las intervenciones políticas cuyo límite son las fronteras administrativas pueden desperdiciar fuertes sinergias rural-rurales o rural-urbanas (o urbano-rurales). Por esto, es necesario identificar los encadenamientos productivos o de servicios, redes u otras interrelaciones importantes (existentes o potenciales) en los distintos territorios y coordinar las acciones con varias entidades administrativas si necesario (OCDE, 2018, p. 23). Sin embargo, no se pueden desconocer los (muchas veces altísimos) costos de transacción que estas coordinaciones implican.

4. La descentralización hacia municipios débiles

Por un lado, los municipios -o asociaciones de municipios- están llamados a jugar un papel importante en el desarrollo local, pero por el otro, hay que reconocer la debilidad o franca pobreza (en distintos ámbitos) de los municipios rurales en general y, especialmente, aquellos de territorios más rezagadas, o aquellos más sujetos a serios problemas de gobernanza y violencia. Hacer frente al costo de su fortalecimiento y tomar en cuenta el tiempo necesario para lograrlo son algunos imperativos adicionales para que las acciones y políticas recomendadas tengan alguna posibilidad de éxito. Tendler (1997) además advierte sobre algunos peligros de la descentralización, por la posibilidad de que los poderes locales acumulen aún más poder y/o mal utilicen los poderes conferidos (a través de clientelismo y corrupción), y recomienda balancear la descentralización con una (efectiva) supervisión centralizada, además de velar que la población local participe efectivamente en el diseño, monitoreo y evaluación de los programas y acciones.

5. La compensación por servicios medioambientales

Los agentes en pro- del desarrollo rural debieran orientar esfuerzos para convencer a los analistas y hacedores de política que las áreas rurales son esenciales para el futuro de las áreas urbanas, de la humanidad y de los demás seres vivos en la tierra, dando solución a algunos de sus problemas actuales más apremiantes (OCDE, 2006, p. 5). Por otro lado, como ya se mencionó, un porcentaje no menor de la población de la región vive en territorios forestados. Por lo tanto, una de las vías para apoyarla sería compensarla por los servicios ambientales que ya presta o podría prestar. Sin embargo, si lo que se busca es fijarla en sus localidades, hay que velar que además de ingresos "decentes", las personas tengan suficientes ocupaciones que tengan sentido (para ellas mismas) con el fin de que también tengan un "buen vivir" y que sean estimadas (autoestima, y en su hogar y comunidad). También hay que reconocer que, por ahora, "la región exporta sus recursos naturales sin internalizar en sus precios los costos ambientales de su explotación. Este comercio desigual desplaza los costos ambientales de los países centrales a los países periféricos" (Martínez Alier y Roca, 2013, mencionados en CEPAL, 2018, p. 165).

6. La voz de los habitantes rurales

Por último, es necesario asegurar que los intereses de las poblaciones rurales -pobres en particular- estén reflejados en los marcos (nacionales, regionales, municipales u otros) de políticas en materia de empleo, salud, educación, seguridad social, desarrollo rural, agricultura e infraestructura; que los habitantes rurales estén informados sobre los debates y las políticas que podrían afectar sus condiciones de vida; y que los hacedores de política tomen en cuenta los efectos potenciales de las políticas y programas que están en proceso de formulación, en particular sobre las poblaciones más vulnerables, muchos de los cuales son rurales y pobres (Dirven, 2010, p. 3). Canadá fue uno de los países que, en torno al año 2000, instauró la práctica de que todas las políticas debían pasar por el "*Rural Lens*". Si la "voz de la mayoría local" es contraria a lo que los especialistas y/o el Gobierno consideran necesario para disminuir los rezagos observados, habrá que abrir el diálogo y explicitar las probables consecuencias de la acción y de la no-acción o acción distinta. Si la "voz local" persiste, habrá que indagar cuáles son sus motivos profundos (y eventualmente repensar análisis y acciones a raíz de estos motivos) ¿y quizás habrá que indicarla como un área que no quiso ser "intervenida" con las políticas vigentes? ¿y quizás también incluirla de modo separado en los informes, estadísticas y otros?

7. Nuevas oportunidades y nuevos desafíos

Las tecnologías de información y comunicaciones (TIC) entraron con fuerza en las zonas rurales, a través de la telefonía móvil en la década pasada. Actualmente se está *ad portas* de una revolución productiva y organizativa -ya en proceso de implementación por algunos pioneros- con el uso de Big Data, de inteligencia artificial y de robótica en la agricultura, en la agroindustria y en otros sectores, que va a tener efectos importantes en varios aspectos de la vida, del empleo, y de las economías rurales. Más que *ad-portas*, el cambio climático ya está teniendo efectos varios que afectan a la producción agrícola, para mal, pero también para bien, abriendo nuevas oportunidades en algunos territorios.

La necesidad de aumentar la producción agrícola y, al mismo tiempo, reorientarla para que sea más saludable para el ser humano y la naturaleza, ya es parte del presente. Todo aquello requiere de adaptación en tiempos bastante cortos. El acceso a activos está directamente relacionado con las posibilidades de adaptación. Las conclusiones de Modrego y Berdegué (2015) respecto a los progresos pasados para cerrar brechas territoriales no han sido halagadores. Por esto, la tarea de cerrar las brechas territoriales con el foco en los hogares más pobres que moran en territorios rezagados será especialmente ardua.

A modo de conclusión entonces: "*The challenge for the research community is to continue making progress in our understanding of why inequalities prove so resilient -even in the face of concerted policy action-*." (Rodríguez-Pole y Hardy, 2015, p. 11).

III. Metodología y análisis de resultados principales

Este capítulo se organiza en tres secciones. Primero se plantea el marco conceptual y metodológico del estudio, comenzando con la definición de tres conceptos operacionales centrales: territorio, pobreza y hambre, y junto con ello, se entregan los criterios de selección de países, periodos de análisis y se describen las etapas consideradas para la identificación de los territorios. En segundo término, se entrega un análisis sintético sobre la caracterización de los territorios identificados en este estudio con base en estratos de población y superficie. Finalmente, se entregan los resultados más detallados para los 14 países considerados, incluyendo su localización geográfica y una descripción de cuatro indicadores analíticos: población rural carenciada, porcentaje de NBI, índice de dependencia y porcentaje de jefaturas de hogar femenina.

A. Enfoque metodológico

Este estudio consideró como foco de atención la identificación de territorios con mayor incidencia de pobreza rural y hambre en América Latina y el Caribe, para lo cual la primera etapa consistió en precisar un conjunto de definiciones conceptuales operativas que permitieran conducir el estudio empírico. Al respecto, los más importantes fueron los conceptos de territorio, de hambre y de pobreza.

1. Territorio

El concepto de territorio utilizado en el estudio se refiere principalmente a las diferentes escalas que se expresan en las divisiones político administrativa (DPA) oficiales de cada país, considerando que en algunos casos ellas se refieren a escalas locales y en otras a intermedias. No obstante, el propósito final del proyecto 100 territorios libres de hambre y pobreza, es identificar 100 territorios que sean objeto de acciones de políticas públicas orientadas a superar condiciones de carencia cuya definición se relaciona con aglomeraciones de entidades territoriales locales. En este sentido, este documento entrega una base sobre la cual, se considerarán por parte de FAO otros elementos de decisión de tipo institucional o estratégicos que, complementando los resultados que arroja este estudio, conducirán a la selección de los 100 territorios, en una etapa posterior.

2. Pobreza

Como es bien sabido, existen diferentes formas de definir y medir la pobreza. Cada una de ellas se encuentra limitada, entre otras cosas, por las fuentes de información disponible, tanto en temporalidad como en espacialidad. Para el caso de este estudio, que busca llegar a las menores escalas posibles, se acordó utilizar la definición de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) como proxy de la pobreza dado que es posible estimarlas a niveles geográficos menores y pueden calcularse con la información censal de los países. El detalle de la estimación de las NBI por países se entrega en el anexo.

3. Hambre

En el caso del hambre también existen diferentes aproximaciones a su conceptualización y medición. En este caso se acordó con FAO usar un concepto que capturara aspectos estructurales acumulativos en la condición de hambre o subalimentación o subnutrición. Para estos efectos, se consideró la talla para la edad, que mide el retraso en el crecimiento, y que está definido en el indicador 2.2.1 del ODS 2 *Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible*. El indicador se define como sigue:

Prevalencia del retraso en el crecimiento (estatura para la edad, desviación típica < -2 de la mediana de los patrones de crecimiento infantil de la Organización Mundial de la Salud (OMS) entre los niños menores de 5 años.

Como se menciona en el Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional de América Latina y el Caribe 2017, este concepto es:

reflejo de las deficiencias acumulativas de la salud o la nutrición a largo plazo, resultado de condiciones sanitarias, nutricionales y alimentarias inadecuadas. Su presencia tiene como consecuencia una propensión a presentar capacidades cognitivas y productivas reducidas, además de alteraciones en el sistema inmunológico que favorecen el desarrollo de enfermedades crónicas, las que merman las capacidades futuras de la persona. Por lo común la desnutrición crónica está asociada a las condiciones económicas de los hogares y de los países, y particularmente a la desigualdad; así, mientras mayor sea la desigualdad, mayor será la concentración de la desnutrición crónica en los hogares más pobres (FAO y OPS, 2017).

Cuadro 3
América Latina y el Caribe (14 países): fuentes de información para desnutrición crónica

País	Encuesta	Año	DPA	Número
Bolivia (Estado Plurinacional de)	DHS (Encuesta demográfica y de salud)	2016	Departamentos	9
Brasil	Pesquisa de Orcamentos Familiares	2008-09	Macro regiones	5
Colombia	DHS (Encuesta demográfica y de salud)	2010	Departamentos	32 y D.C.
Costa Rica	Censo escolar	2016	Provincias	7
Ecuador	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición	2012	Provincias	24
El Salvador	Encuesta MICS (indicadores múltiples por	2014	Departamentos	14
Guatemala	DHS (Encuesta demográfica y de salud)	2014-15	Departamentos	22
Honduras	DHS (Encuesta demográfica y de salud)	2011-12	Departamentos	18
México	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición	2012	Estados	32
Nicaragua	DHS (Encuesta demográfica y de salud)	2011-12	Departamentos	17
Panamá	Encuesta de Niveles de Vida	2008	Departamentos	10
Paraguay	Encuesta MICS (indicadores múltiples por conglomerado)	2016	Departamentos	8 y resto
Perú	DHS (Encuesta demográfica y de salud)	2014	Departamentos	24 y 2 provincias
República Dominicana	DHS (Encuesta demográfica y de salud)	2013	Regiones de Salud	9

Fuente: Información oficial de los países.

4. Selección de países

En segundo lugar, el estudio requirió determinar la cobertura de países que se considerarían en el análisis. Para ello se acordaron algunos criterios básicos. a) no se consideraron aquellos países de ingreso alto de acuerdo con el criterio de clasificación del Banco Mundial, b) no se consideraron países que no tuvieran información sobre desnutrición crónica subnacional. Con estos dos criterios se llegó a un número de 18 países. No obstante, por dificultad de acceso a las bases Censales de cuatro países (Haití, Belice, Guyana y Surinam) finalmente se llegó a un número de 14 países.

5. Selección de período

Para determinar el periodo de análisis se acordó con FAO que se considerara el último censo de población disponible. Aun cuando este fuese de la ronda censal 2000 o cercano a dicha ronda, que es el caso de seis países.

El fundamento para este criterio se refiere a que los rezagos o carencias territoriales, en términos de distancias relativas respecto de los promedios nacionales, muestran en general una cierta mantención en el tiempo. Es decir, no obstante que puedan observarse avances importantes en términos absolutos en las condiciones de vida de la población de territorios tradicionalmente carenciados, se asume la hipótesis de que las distancias relativas pueden mantenerse, por lo que, aun considerando una fuente no muy actualizada, los territorios que emerjan del análisis pueden seguir siendo actualmente aquellos con mayores rezagos relativos.

6. Identificación de territorios de hambre y pobreza

Con base en los criterios y concentos previamente señalados, la identificación de los territorios se realizó en tres fases o etapas.

a) En primer término, se estimaron las NBI de las viviendas rurales de cada país, a la menor escala disponible (normalmente municipio), usando los censos de población y las dimensiones e indicadores propuestos por el enfoque NBI para cada país. Para ello se usaron las bases censales disponible en CEPAL y para su análisis se utilizó el programa REDATAM.

b) Ello permitió obtener un listado y mapas para los territorios con mayores carencias en términos de NBI.

c) A continuación, con base en las encuestas de salud, se identificaron las entidades territoriales intermedias que tuvieran niveles de desnutrición crónica por sobre el promedio nacional de cada país. Se consideraron entonces sólo los territorios rurales localizados en estas entidades.

d) Seguidamente, se calculó la densidad poblacional promedio de los territorios rurales seleccionados en el criterio 2 para, finalmente, seleccionar aquellos territorios que tuvieran una densidad mayor a dicho promedio calculado. Este último criterio se consideró relevante para FAO y CEPAL desde un punto de vista del diseño y, en particular, del despliegue de políticas públicas.

El procedimiento descrito arroja como resultado final la identificación de entidades territoriales con base en los tres criterios y etapas mencionadas.

B. Resultados generales

Como se muestra en la tabla síntesis siguiente, el total de entidades territoriales locales identificadas en el estudio llega a 1.975. En términos de magnitudes globales estos territorios albergan a una población censal total estimada de 45,6 millones de personas (24,6 millones de población urbana y 21 millones de población rural).

La estimación de la población en viviendas rurales con NBI superiores al promedio de NBI rural total de los territorios seleccionados alcanza a 17,2 millones de personas, los que representan un 14 % de la población rural total de la región. De este total, México, Perú, Colombia, Brasil y Guatemala dan cuenta del 80% de la población rural más carenciada.

Cuadro 4
América Latina y el Caribe (14 países): síntesis de resultados

País	Número de entidades territoriales	Área *(miles de km^2)*	Población total *(miles de hab.)*	Población rural total *(miles de hab.)*	Población rural con NBI > prom. Rural
Bolivia (Estado Plurinacional de)	35	34	990	471	418
Brasil	229	801	9 808	2 906	1 967
Colombia	213	112	5 368	2 696	2 180
Costa Rica	41	8	443	209	71
Ecuador	173	25	1 521	965	731
El Salvador	48	2	874	457	418
Guatemala	59	10	2 022	1 497	1 374
Honduras	65	11	1 201	828	716
México	547	117	16 247	7 305	6 069
Nicaragua	23	14	770	548	477
Panamá	74	8	291	267	229
Paraguay	18	11	252	203	149
Perú	422	136	4 936	2 339	2 192
Rep. Dominicana	28	9	936	279	251
Total	1975	1300	45658	20971	17241

Fuente: Elaborado con base en información censal oficial.

En los cuadros 5 al 7 se entregan los resultados generales para los 14 países considerados finalmente. En primer lugar, la aplicación de los criterios metodológicos mencionados permitió identificar 1.975 entidades territoriales locales, de los cuales cerca de la mitad corresponden a México y Perú, y un 30% corresponden a Brasil, Colombia y Ecuador.

Cabe destacar, por otra parte, la gran heterogeneidad en términos de superficie y población de las entidades territoriales identificadas. Considerando en primer término la superficie, se tiene que casi un 65,5% de ellas tienen una superficie menor a 300 km^2, de las cuales poco más de un tercio tienen superficies menores a 100 Km^2. Las mayores entidades territoriales, es decir, aquellas con superficies mayores a 5.000 Km^2, se localizan en Brasil (55) y Colombia (1).

Cuadro 5
América Latina y el Caribe (14 países): entidades locales según área
(km^2)

País	Estratos área							Total
	Menos de 50	50 -100	100-300	300-500	500-1.000	1.000-5.000	Más de 5.000	
Bolivia (Estado Plurinacional de)			2	5	12	16		35
Brasil			17	15	34	108	55	229
Colombia	12	27	74	38	36	25	1	213
Costa Rica	3	9	21	7	1			41
Ecuador	47	48	58	13	6	1		173
El Salvador	33	9	6					48
Guatemala	12	13	28	3	2	1		59
Honduras	7	17	31	8	2			65
México	116	110	199	72	41	9		547
Nicaragua			8	6	6	3		23
Panamá	26	20	24	2	2			74
Paraguay			5	4	6	3		18
Perú	50	72	168	62	47	23		422
República Dominicana	1	3	18	2	2	2		28
Total	307	328	659	237	197	191	56	1975

Fuente: Elaborado con base en información censal oficial.

Cuadro 6
América Latina y el Caribe (14 países): entidades locales según habitantes
***(número habitantes*)**

País	Menos de 2000	2000 - 5000	5000 - 10000	10000 - 20000	20000 - 50000	50000- 100000	Más de 100000	Total
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1	5	9	15	5	1	1	35
Brasil	48	53	57	51	19	3		229
Colombia	20	56	69	44	20			213
Costa Rica	25	15	1					41
Ecuador	61	69	29	11	3			173
El Salvador	3	3	18	17	3	7		
Guatemala	1	1	5	7	22	16	7	1
Honduras	1	1	12	23	21	8		
México	91	91	126	119	127	72	12	
Nicaragua			1	5	8	9		
Panamá	24	24	41	8	1			
Paraguay	1	1	5	4	7	1		
Perú	133	133	137	96	42	13	1	
República Dominicana			10	10	6	2		
Total	409	409	553	454	358	175	24	2

Fuente: Elaborado con base en información censal oficial.

Cuadro 7
América Latina y el Caribe (14 países): entidades locales seleccionados según área y población (*km²*)

Estrato población *(habitantes)*	Estratos área							
	Menos de 50	50 -100	100-300	300-500	500-1000	1000-5000	Más de 5000	Total
menos de 2.000	173	105	85	13	13	20		409
2.000-5.000	99	135	213	47	20	34	5	553
5.000-10.000	27	70	187	63	57	38	12	454
10.000-20.000	8	15	129	70	56	54	26	358
20.000-50.000		3	43	36	46	36	11	175
50.000-100.000			2	8	5	8	1	24
más de 100.000						1	1	2
Total	307	328	659	237	197	191	56	1 975

Fuente: Elaborado con base en información censal oficial.

C. Resultados por país

A continuación, se entregan los resultados a nivel de cada país, en donde se considerarán mapas con la localización de las entidades territoriales seleccionadas de acuerdo con los criterios ya señalados, junto con cinco variables o indicadores analíticos que contribuyen a caracterizar su situación.

En primer término, se entrega el número de entidades territoriales locales seleccionadas en cada entidad territorial intermedia. En segundo término, se entrega la estimación de la población residente en viviendas rurales con NBI superior al promedio de NBI rural nacional. En tercer lugar, se entrega un indicador de dependencia, esto es, la proporción entre la población dependiente y la activa, considerando que en territorios con elevadas carencias este indicador es mayor. Finalmente, se entrega la proporción de jefaturas de hogar femeninas, considerando que políticas públicas recientes han destacado los positivos logros de focalizar políticas públicas en mujeres jefas de hogar.

1. Bolivia (Estado Plurinacional de)

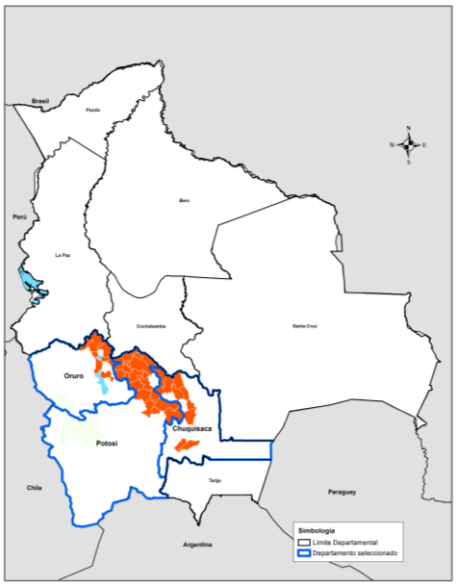
En el Estado Plurinacional de Bolivia los 35 territorios seleccionados se localizan en tres departamentos: Oruro, Chuquisaca y Potosí, correspondiendo la mayoría a este último. La población rural estimada según la metodología alcanza a 418 mil habitantes, con un promedio de NBI de 77%, un elevado índice de dependencia, de 85, y un porcentaje de jefaturas de hogar femenina de 30%.

Cuadro 8
Bolivia (Estado Plurinacional de): entidades locales seleccionadas e indicadores analíticos

			Viviendas rurales con NBI mayores a promedio NBI rural total		
Entidad territorial intermedia	N° de entidades locales	Población estimada *(miles) (2)*	Promedio NBI *(en porcentajes (30)*	Índice de dependencia (4)	Jefatura hogar femenina *(en porcentajes)* (5)
Chuquisaca	9	102	74	89	28
Oruro	7	48	75	69	34
Potosí	19	268	79	88	29
Total	35	418	77	85	30

Fuente: Elaborado con base en información censal y encuestas de salud oficiales.

Mapa 2
Bolivia (Estado Plurinacional de): entidades locales seleccionadas según NBI rural, desnutrición crónica y densidad

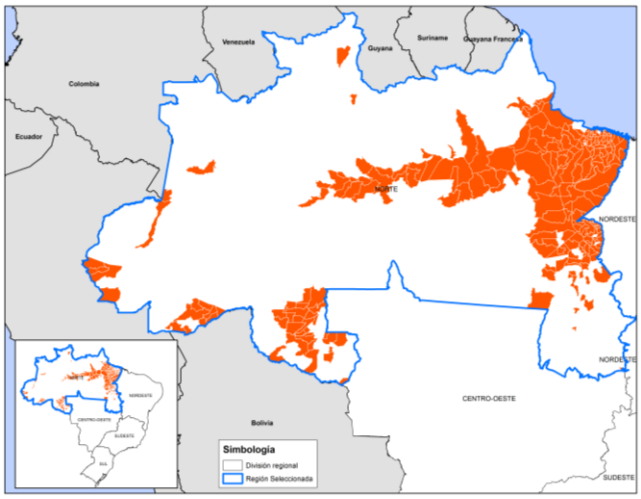


Fuente: Elaborado con base en información censal y encuestas de salud oficiales.
Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

2. Brasil

En el caso de Brasil los 229 territorios seleccionados de la macro región norte dan cuenta de cerca de dos millones de habitantes con un promedio de NBI de 58%, donde los mayores valores se observan en Acre, Amazonas y Pará. Los mayores índices de dependencia, en tanto, se registran en Amapá y Amazonas, donde el primero también registra el mayor porcentaje de jefaturas de hogar femenina.

Mapa 3
Brasil: entidades locales seleccionadas según NBI rural, desnutrición crónica y densidad



Fuente: Elaborado con base en información censal y encuestas de salud oficiales.
Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Cuadro 9
Brasil: entidades locales seleccionadas e indicadores analíticos

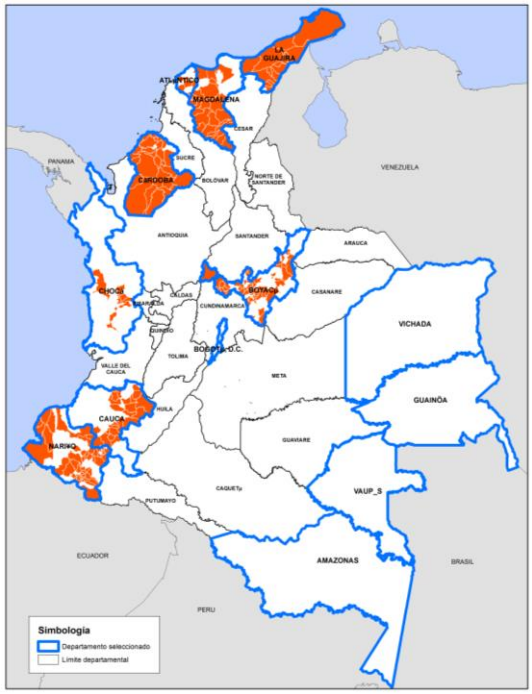
Entidad territorial intermedia	Nº entidades locales	Viviendas rurales con NBI mayores a promedio NBI rural total			
		Población estimada *(miles)*	Promedio NBI *(en porcentajes)*	Índice de dependencia	Jefatura hogar femenina *(en porcentajes)*
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Acre	13	89	63	81	21
Amapá	4	18	57	96	27
Amazonas	19	219	72	88	22
Pará	118	1449	63	75	23
Rondônia	28	119	46	61	14
Roraima	2	5	52	67	11
Tocantins	45	68	47	75	23
Total	229	1967	58	75	22

Fuente: Elaborado con base en información censal y encuestas de salud oficiales.

3. Colombia

En Colombia, los 213 territorios seleccionados dan cuenta de una población rural carenciada estimada de 2,2 millones de habitantes, los mayores grados de carencia se localizan en los departamentos de La Guajira y Chocó, seguidos por Magdalena y Córdoba.

Mapa 4
Colombia: entidades locales seleccionadas según NBI rural, desnutrición crónica y densidad



Fuente: Elaborado con base en información censal y encuestas de salud oficiales.
Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Cuadro 10
Colombia: entidades locales seleccionadas e indicadores analíticos

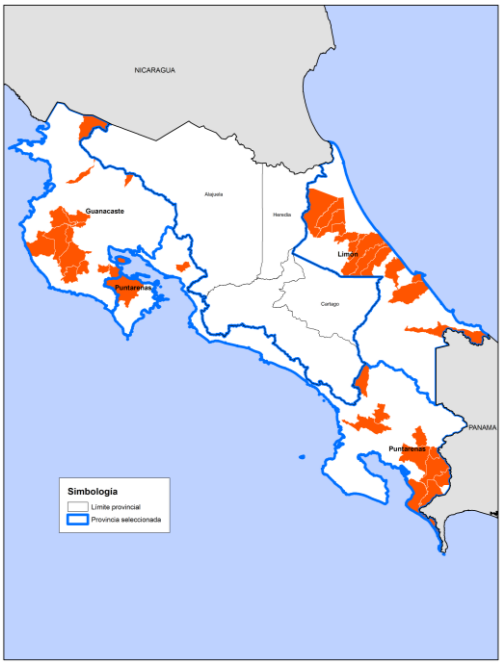
Entidad territorial intermedia	Nº entidades locales	Viviendas rurales con NBI mayores a promedio NBI rural total			
		Población estimada *(miles)*	Promedio NBI *(en porcentajes)*	Índice de dependencia	Jefatura hogar femenina *(en porcentajes)*
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Atlántico	9	31	71	78	13
Boyacá	63	247	72	78	21
Cauca	24	353	72	78	21
Choco	7	45	88	92	29
Córdoba	26	560	77	82	16
La Guajira	14	297	88	120	30
Magdalena	24	197	78	81	14
Nariño	46	449	74	76	22
Total	213	2.180	75	82	20

Fuente: Elaborado con base en información censal y encuestas de salud oficiales.

4. Costa Rica

En Costa Rica, los 41 territorios seleccionados, localizados en Guanacaste, Limón y Puntarenas dan cuenta de una población rural carenciada estimada de 70 mil habitantes. En este caso, los porcentajes de NBI y el índice de dependencia, son significativamente menores al resto de los países considerados, con un promedio de 25% de NBI y un índice de dependencia de 54.

Mapa 5
Costa Rica: entidades locales seleccionadas según NBI rural, desnutrición crónica y densidad



Fuente: Elaborado con base en información censal y encuestas de salud oficiales.
Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Cuadro 11
Costa Rica: entidades locales seleccionadas e indicadores analíticos

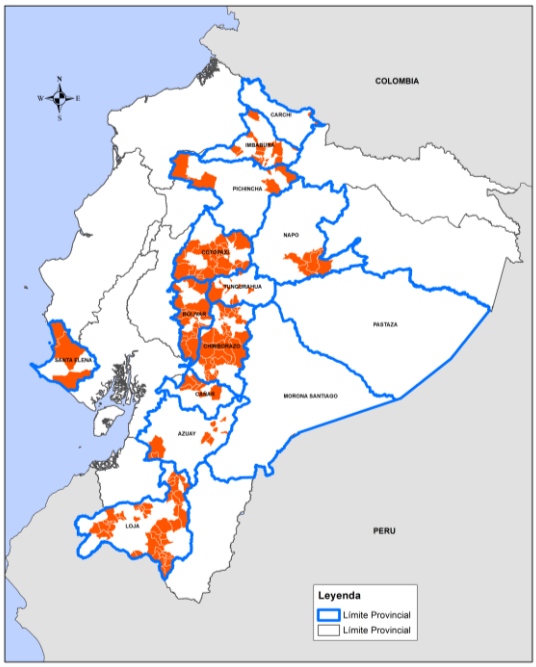
Entidad territorial intermedia	Nº entidades locales	Viviendas rurales con NBI mayores a promedio NBI rural total			
		Población estimada *(miles)*	Promedio NBI *(en porcentajes)*	Índice de dependencia	Jefatura hogar femenina *(en porcentajes)*
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Guanacaste	14	17	24	48	25
Limón	14	34	25	58	21
Puntarenas	13	20	25	55	21
Total	41	71	25	54	22

Fuente: Elaborado con base en información censal y encuestas de salud oficiales.

5. Ecuador

En Ecuador, los 173 territorios seleccionados, localizados en 12 provincias, albergan una población rural carenciada estimada de 731 mil habitantes. Los mayores porcentajes promedio de NBI se observan en territorios de Loja, Napo y Santa Elena. Asimismo, los territorios del Ecuador muestran mayores índices de dependencia y jefaturas de hogar femeninas, en particular en Azuay, Cañar y Loja.

Mapa 6
Ecuador: entidades locales seleccionadas según NBI rural, desnutrición crónica y densidad



Fuente: Elaborado con base en información censal y encuestas de salud oficiales.
Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Cuadro 12
Ecuador: entidades locales seleccionadas e indicadores analíticos

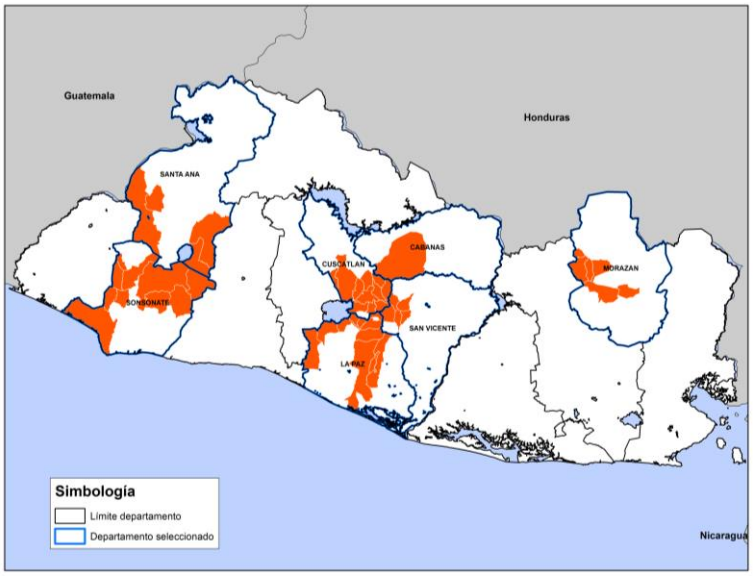
Entidad territorial intermedia	Viviendas rurales con NBI mayores a promedio NBI rural total				
	Nº entidades locales	Población estimada *(miles)*	Promedio NBI (*en porcentajes*)	Índice de dependencia	Jefatura hogar femenina (*en porcentajes*)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Azuay	8	25	60	106	40
Bolívar	19	87	65	91	27
Cañar	7	23	61	89	36
Carchi	2	3	57	73	19
Chimborazo	29	130	63	88	28
Cotopaxi	24	144	63	87	25
Imbabura	12	44	61	95	27
Loja	47	92	65	92	26
Napo	5	25	67	97	19
Pichincha	6	41	59	84	21
Santa Elena	4	66	64	77	14
Tungurahua	10	51	59	72	27
Total	173	731	63	87	26

Fuente: Elaborado con base en información censal y encuestas de salud oficiales.

6. El Salvador

En Ecuador, los 48 territorios seleccionados, localizados en 7 departamentos, tienen una población rural carenciada estimada de 418 mil habitantes. Morazán y Sonsonate exhiben mayores promedios de NBI. En tanto que en Cabañas se registran los mayores índices de dependencia y de jefaturas de hogar femenina.

Mapa 7
El Salvador: entidades locales seleccionadas según NBI rural, desnutrición crónica y densidad



Fuente: Elaborado con base en información censal y encuestas de salud oficiales.
Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Cuadro 13
El Salvador: entidades locales seleccionadas e indicadores analíticos

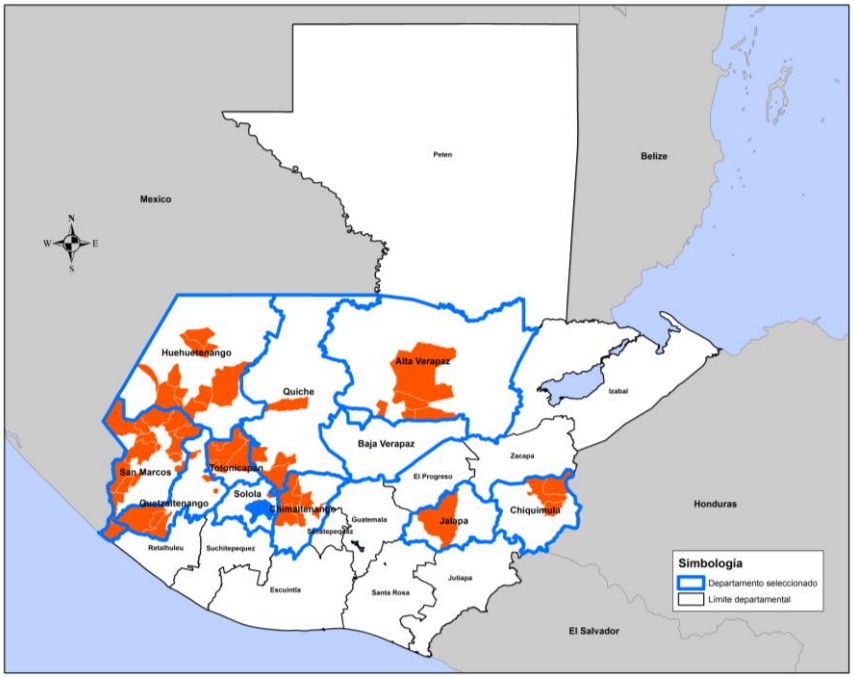
Entidad territorial intermedia	Viviendas rurales con NBI mayores a promedio NBI rural total				
	Nº entidades locales (1)	Población estimada *(miles)* (2)	Promedio NBI (*en porcentajes*) (3)	Índice de dependencia (4)	Jefatura hogar femenina (en porcentajes) (5)
Cabañas	1	35	73	101	34
Cuscatlán	11	90	75	83	32
La Paz	11	72	75	81	31
Morazán	6	31	78	91	36
San Vicente	5	16	72	82	33
Santa Ana	4	60	71	78	23
Sonsonate	10	114	76	80	24
Total	48	418	75	83	29

Fuente: Elaborado con base en información censal y encuestas de salud oficiales.

7. Guatemala

En Guatemala, los 59 territorios seleccionados, localizados en 10 departamentos, tienen una población rural carenciada estimada de 1,4 mil habitantes. Muestran en promedio elevados porcentajes de NBI, con los mayores niveles en Alta Verapaz y Quetzaltenango, donde llegan al 90%. Asimismo, muestran altos índices de dependencia y bajos porcentajes de jefatura de hogar femenina.

Mapa 8
Guatemala: entidades locales seleccionadas según NBI rural, desnutrición crónica y densidad



Fuente: Elaborado con base en información censal y encuestas de salud oficiales.
Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Cuadro 14
Guatemala: entidades locales seleccionadas e indicadores analíticos

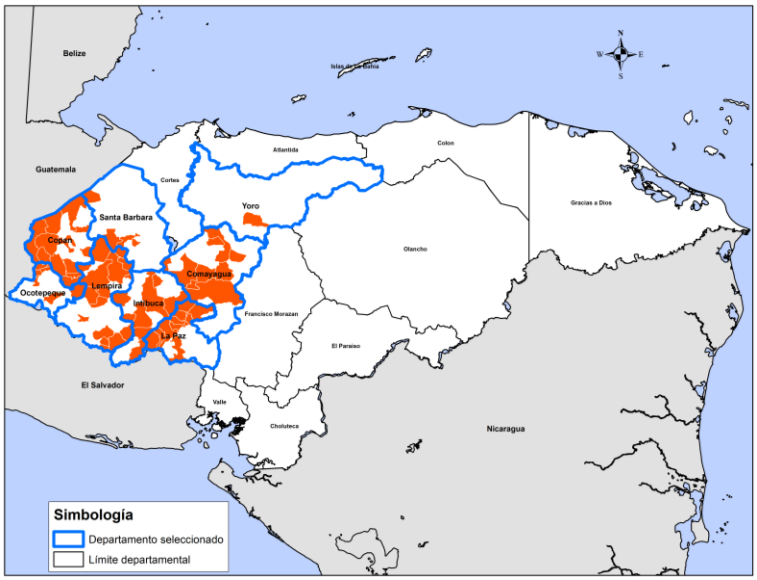
Entidad territorial intermedia	Nº entidades locales (1)	Población estimada *(miles)* (2)	Viviendas rurales con NBI mayores a promedio NBI rural total: Promedio NBI *(en porcentajes)* (3)	Índice de dependencia (4)	Jefatura hogar femenina *(en porcentajes)* (5)
Alta Verapaz	5	206	91	102	12
Chimaltenango	6	100	83	113	13
Chiquimula	3	80	83	111	20
Huehuetenango	11	228	84	112	15
Jalapa	1	60	81	118	21
Quetzaltenango	6	95	89	104	21
Quiche	4	103	82	119	18
San Marcos	15	372	84	111	19
Sololá	2	4	83	123	13
Totonicapán	6	126	83	116	17
Total	59	1374	85	111	17

Fuente: Elaborado con base en información censal y encuestas de salud oficiales.

8. Honduras

En Honduras, los 65 territorios seleccionados, localizados en 8 departamentos, tienen una población rural carenciada estimada de 716 mil habitantes. Muestran en promedio un 79 % de NBI, con valores levemente superiores en Intibucá y Lempira. Los mayores índices de dependencia se registran también en estos dos departamentos junto con Comayagua. El promedio de jefaturas de hogar femenina alcanza a un 19%, con los mayores valores en La Paz e Intibucá.

Mapa 9
Honduras: entidades locales seleccionadas según NBI rural, desnutrición crónica y densidad



Fuente: Elaborado con base en información censal y encuestas de salud oficiales.
Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Cuadro 15
Honduras: entidades locales seleccionadas e indicadores analíticos

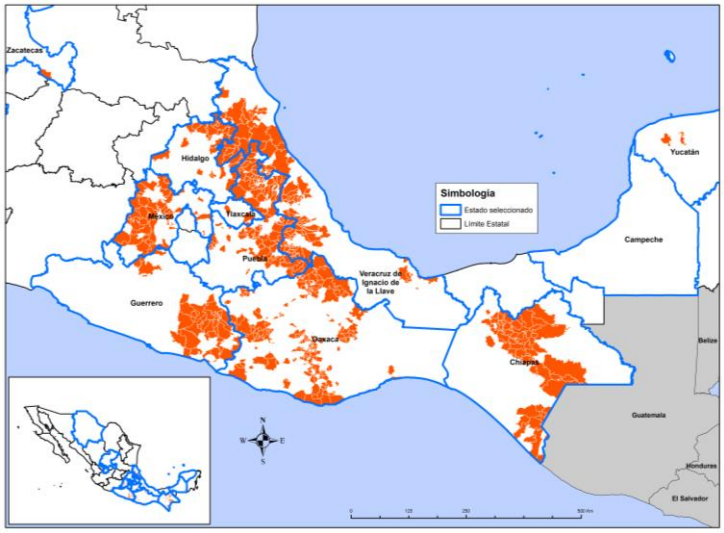
Entidad territorial intermedia	Nº entidades locales (1)	Viviendas rurales con NBI mayores a promedio NBI rural total			
		Población estimada *(miles)* (2)	Promedio NBI *(er porcentajes)* (3)	Índice de dependencia (4)	Jefatura hogar femenina *(en porcentajes)* (5)
Comayagua	8	128	77	91	18
Copan	13	147	78	87	17
Intibucá	8	104	82	90	22
La Paz	10	92	79	88	23
Lempira	15	171	80	91	19
Ocotepeque	6	32	79	80	15
Santa Barbara	4	30	78	89	15
Yoro	1	12	79	95	17
Total	65	716	79	89	19

Fuente: Elaborado con base en información censal y encuestas de salud oficiales.

9. México

En México, los 547 territorios seleccionados, localizados en 10 Estados, poseen una población rural carenciada estimada de 6 millones de habitantes. Muestran en promedio un 78% de NBI, en este caso con una importante dispersión. Los mayores valores se dan en Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Veracruz. El índice de dependencia es mayor en los casos de Guerrero y Chiapas mientras que los mayores porcentajes de jefaturas de hogar femenina se dan en Oaxaca y Guerrero.

Mapa 10
México: entidades locales seleccionadas según NBI rural, desnutrición crónica y densidad



Fuente: Elaborado con base en información censal y encuestas de salud oficiales.
Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Cuadro 16
México: entidades locales seleccionadas e indicadores analíticos

Entidad territorial intermedia	Nº entidades locales (1)	Viviendas rurales con NBI mayores a promedio NBI rural total			
		Población estimada (*miles*) (2)	Promedio NBI (*en porcentajes*) (3)	Índice de dependencia (4)	Jefatura hogar femenina (*en porcentajes*) (5)
Chiapas	66	1252	80	90	11
Guerrero	30	488	79	96	20
Hidalgo	26	393	73	77	15
México	42	918	71	76	17
Oaxaca	179	854	82	81	22
Puebla	98	898	75	82	18
Tlaxcala	3	18	70	73	9
Veracruz	99	1224	79	77	15
Yucatán	3	16	78	53	14
Zacatecas	1	9	66	72	10
Total	547	6069	78	82	18

Fuente: Elaborado con base en información censal y encuestas de salud oficiales.

10. Nicaragua

En Nicaragua, los 23 territorios seleccionados, localizados en 5 departamentos, poseen una población rural carenciada estimada de 477 mil habitantes. Jinotega y la Región Autónoma Atlántico Norte muestran los mayores porcentajes de NBI. En promedio los índices de dependencia de los territorios son bastante elevados, y el porcentaje de jefaturas de hogar femenina es el más bajo de los 14 países.

Mapa 11
Nicaragua: entidades locales seleccionadas según NBI rural, desnutrición crónica y densidad

Fuente: Elaborado con base en información censal y encuestas de salud oficiales.
Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Cuadro 17
Nicaragua: entidades locales seleccionadas e indicadores analíticos

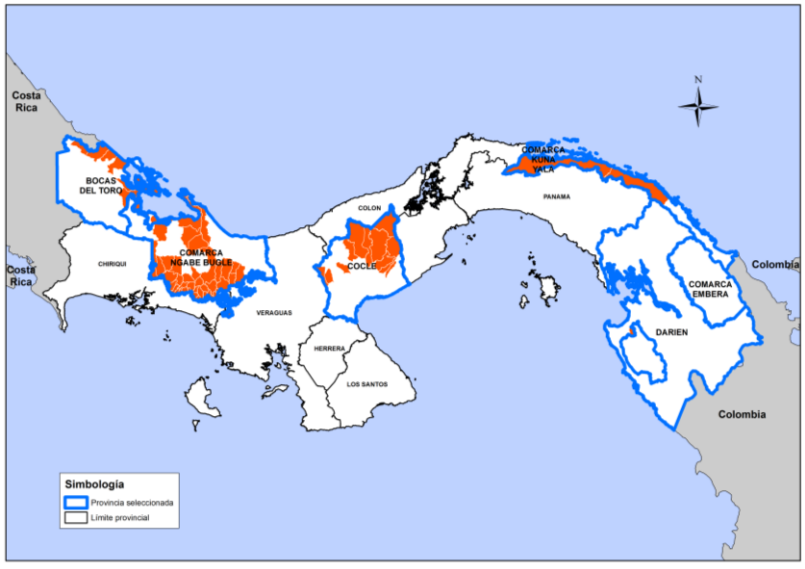
Entidad territorial intermedia	Nº entidad locales (1)	Población estimada *(mil (20)*	Promedio NBI *(porcentajes) (3)*	Índice de dependencia (4)	Jefatura hogar femenina *(en porcentajes) (5)*
			Viviendas rurales con NBI mayores a promedio NBI rural total		
Jinotega	5	156	78	103	13
Madriz	4	34	73	98	13
Matagalpa	9	207	76	101	16
Nueva Segovia	4	43	75	106	11
Región Autónoma Atlántico Norte	1	37	84	118	13
Total	23	477	76	103	14

Fuente: Elaborado con base en información censal y encuestas de salud oficiales.

11. Panamá

En Panamá, los 74 territorios seleccionados, localizados en 3 provincias y dos comarcas indígenas autónomas, poseen una población rural carenciada estimada de 229 mil habitantes. Las dos comarcas indígenas, Ngäbe Bugle y Kuna Yala, muestran los mayores porcentajes de NBI, 78% y 75% respectivamente. Asimismo, Bocas del Toro y Ngäbe Bugle registran los mayores índices de dependencia, en tanto que en las dos comarcas se observan los mayores porcentajes de jefaturas de hogar femenina.

Mapa 12
Panamá: entidades locales seleccionadas según NBI rural, desnutrición crónica y densidad



Fuente: Elaborado con base en información censal y encuestas de salud oficiales.
Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Cuadro 18
Panamá: entidades locales seleccionadas e indicadores analíticos

Entidad territorial intermedia	Nº entidades locales (1)	Viviendas rurales con NBI mayores a promedio NBI rural total			
		Población estimada *(miles)* *(2)*	Promedio NBI *(en porcentajes)* *(3)*	Índice de dependencia (4)	Jefatura hogar femenina *(en porcentajes)* *(5)*
Bocas del Toro	12	36	65	113	19
Coclé	12	51	63	92	16
Comarca Kuna Yala	2	22	75	97	23
Comarca Ngäbe Bugle	47	119	78	122	34
Darién	1	1	61	79	18
Total	74	229	73	114	28

Fuente: Elaborado con base en información censal y encuestas de salud oficiales.

12. Paraguay

En Paraguay, los 18 territorios seleccionados, localizados en el departamento de Itapúa, albergan una población rural carenciada estimada de 149 mil habitantes. El promedio de NBI llega a 69%, el índice de dependencia muestra un valor relativamente alto, de 97, el 21% de los hogares tiene jefatura femenina.

Mapa 13

Paraguay: entidades locales seleccionadas según NBI rural, desnutrición crónica y densidad

Fuente: Elaborado con base en información censal y encuestas de salud oficiales.
Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Cuadro 19
Paraguay: entidades locales seleccionadas e indicadores analíticos

Entidad territorial intermedia	Nº entidades locales	Viviendas rurales con NBI mayores a promedio NBI rural total			
		Población estimada *(miles)*	Promedio NBI *(en porcentajes)*	Índice de dependencia	Jefatura hogar femenina *(en porcentajes)*
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Itapuá	18	149	69	97	21
Total	18	149	69	97	21

Fuente: Elaborado con base en información censal y encuestas de salud oficiales.

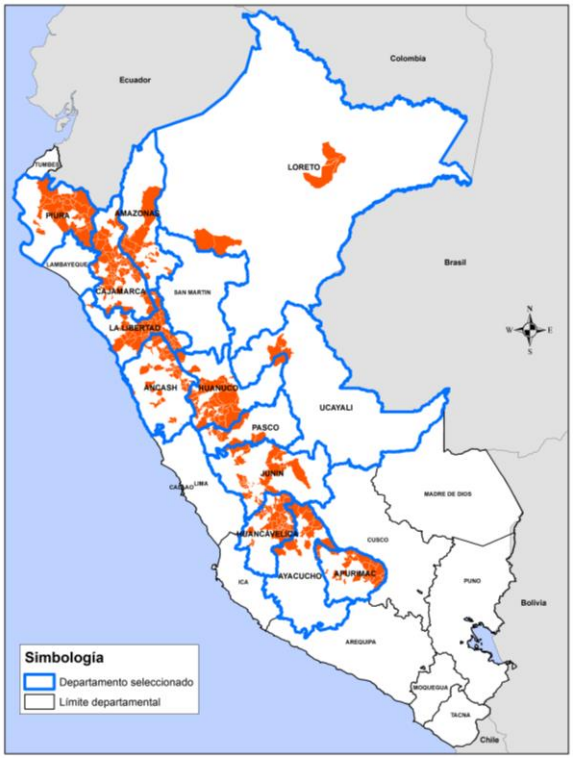
13. Perú

En Perú, los 422 territorios identificados se localizan en 13 departamentos, con una población rural carenciada estimada de 2,2 millones de habitantes, con un elevado porcentaje de NBI que alcanza al 87% en promedio. Los valores más altos se registran en territorios de Piura, Loreto La Libertad y Amazonas.

En tanto los mayores índices de dependencia se registran en Apurímac, Huancavelica, Ancash y La Libertad. Finalmente, los mayores porcentajes de jefaturas de hogar femenina se observan en Ayacucho Huancavelica y Junín.

Mapa 14

Perú: entidades locales seleccionadas según NBI rural, desnutrición crónica y densidad



Fuente: Elaborado con base en información censal y encuestas de salud oficiales.
Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Cuadro 20
Perú: entidades locales seleccionadas e indicadores analíticos

Entidad territorial intermedia	Nº entidades locales	Viviendas rurales con NBI mayores a promedio NBI rural total			
		Población estimada *(miles)*	Promedio NBI *(en porcentajes)*	Índice de dependencia	Jefatura hogar femenina *(en porcentajes)*
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Amazonas	30	107	88	78	18
Ancash	49	118	87	93	26
Apurímac	32	94	87	99	26
Ayacucho	17	95	86	92	29
Cajamarca	64	384	87	86	22
Huancavelica	49	220	87	96	28
Huánuco	46	295	87	93	25
Junín	38	134	87	82	27
La Libertad	46	264	88	93	22
Loreto	6	60	89	89	11
Pasco	13	53	89	66	22
Piura	29	348	90	84	20
Ucayali	3	19	88	80	13
Total	422	2192	87	89	24

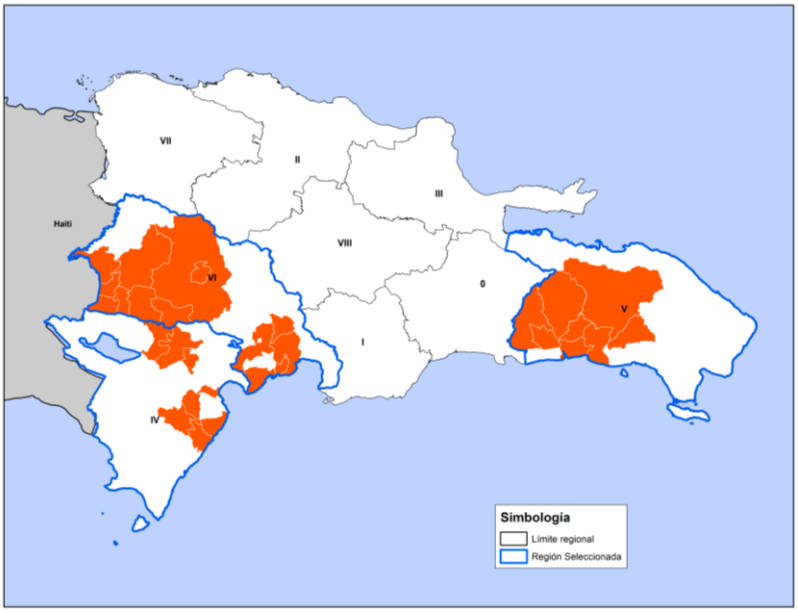
Fuente: Elaborado con base en información censal y encuestas de salud oficiales.

14. República Dominicana

En República Dominicana, los 28 territorios identificados se localizan en 9 departamentos, con una población rural carenciada estimada de 251 mil habitantes, los cuales muestran elevados porcentajes de NBI llegando a un 88% en promedio, destacando los casos de Elías Piña, El Seibo, Azua y Hato Mayor que muestran valores iguales o mayores al 90%. Los mayores índices de dependencia se observan en Elías Piña y Bahoruco, mientras que en San Pedro de Macorís y Bahoruco muestran los mayores porcentajes de jefaturas de hogar femenina.

Mapa 15

República Dominicana: entidades locales seleccionadas según NBI rural, desnutrición crónica y densidad



Fuente: Elaborado con base en información censal y encuestas de salud oficiales.
Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Cuadro 21
República Dominicana: entidades locales seleccionadas e indicadores analíticos

Entidad territorial intermedia	Nº entidades locales		Viviendas rurales con NBI mayores a promedio NBI rural total			
			Población estimada *(miles)*	Promedio NBI *(en porcentajes)*	Índice de dependencia	Jefatura hogar femenina *(en porcentajes)*
	(1)		(2)	(3)	(4)	(5)
Azua	4	23	90	61		26
Bahoruco	2	17	89	82		30
Barahona	5	18	84	72		19
El Seibo	1	33	92	71		21
Elías Piña	4	23	94	93		22
Hato Mayor	1	16	90	69		26
La Romana	1	9	89	70		12
San Juan	5	80	87	75		23
San Pedro de Macorís	5	31	86	71		30
Total	28	251	88	74		24

Fuente: Elaborado con base en información censal y encuestas de salud oficiales.

IV. Conclusiones

La condición de carencias rurales, en términos de pobreza y hambre, no obstante, los significativos avances en materia económica y social de la región en años recientes, sigue afectando a millones de personas, lo que constituye un reto de gran importancia considerando el propósito de la Agenda 2030 de no dejar a nadie atrás. Para el caso de los 14 países estudiados, la población rural con mayores carencias estimada para los 1.975 territorios alcanza a los 17 millones de habitantes, que representan un 82% de la población rural total y cerca de un 40% de la población total de dichos territorios.

Los resultados de este estudio permiten avanzar algunas hipótesis de trabajo que contribuyan a un mejor diagnóstico y diseño de políticas públicas orientadas a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de territorios rurales con elevadas carencias. A modo de reflexión general puede señalarse que en la mayoría de los territorios se combinan, de manera compleja, un conjunto de factores de tipo geográfico, económico, culturales e institucionales, entre otros, que han incidido en la mantención de elevadas brechas sociales respecto de los promedios nacionales, o de las principales áreas urbanas.

En efecto, muchos territorios se localizan en entornos geográficos caracterizados por condiciones de difícil accesibilidad, o por estar sujetos a condiciones climáticas adversas. En materia económica, se caracterizan por patrones productivos que, junto con mostrar muy bajos niveles de productividad, a su vez están en riesgo por los fenómenos derivados del cambio climático Finalmente, en términos culturales e institucionales, en muchos de ellos se registra una elevada presencia de población indígena, la que históricamente ha debido enfrentar diversas condiciones de exclusión social, económica y política.

La complejidad del desafío que representan estos territorios permite avanzar la idea de que se requiere de planes y estrategias nacionales sostenidas y significativas, que articulen diversas medidas de políticas para generar una inflexión sustantiva en las condiciones de carencias y problemas mencionados. Ello, no obstante, requiere dichas estrategias y planes consideren un conjunto de perspectivas recientes que destacan la necesidad de una adecuada coordinación entre múltiples niveles de gobierno (nacional, regional, local), entre múltiples sectores, mayor participación de diversos grupos sociales, y una articulación temporal que integre el corto, mediano y largo plazo. En definitiva, el gran desafío, como lo ha propuesto la CEPAL, es avanzar hacia un real cambio estructural con mayores grados de inclusión y sostenibilidad, con base en amplios pactos nacionales (CEPAL, 2014).

.

Bibliografía

Andersen, J. (2003), "Redes interorganizacionales e intervenciones en la salud", documento presentado en el Seminario "Capital social, herramienta para los programas de superación de la pobreza rural y urbana" (Santiago de Chile, CEPAL, 8 al 9 de enero de 2003), Pontificia Universidad Católica del Perú.

Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) (2014), *Índice de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en la región de América Latina y el Caribe*, CAF.

Banco Mundial (2006), *The rural investment climate: it differs, and it matters*, Report No 36543-GLB, Agriculture and Rural Department, Washington D.C.

Bárcena A. y A. Prado (2016), *El Imperativo de la igualdad: Por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Siglo XXI, Buenos Aires.

Barbier, Edward y Jacob Hochard (2018), "Poverty, rural population distribution and climate change", *Environment and Development Economics*, Vol. 23, Special Issue on Poverty and Climate Change.

Berdegué, Julio e Isidro Coloane (2018), "Small and medium cities and development of Mexican rural areas", *World Development*, Vol. 107.

Berdegué, Julio y Ricardo Fuentealba (2011), Latin America: "The State of Smallholders in Agriculture", Documento presentado en el Seminario "New Directions for Smallholder Agriculture", organizado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), 24 y 25 de enero, Roma.

Berger, Thomas (2001), "Agent-based spatial models applied to agriculture: a simulation tool for technology diffusion, resource use changes and policy analysis", *Agricultural Economics*, Vol. 25.

Buys, Piet, Celine Ferré, Peter Lanjouw y Timothy Thomas (2007) "Rural Poverty and Geography: Towards some Stylized Facts in the Developing World", background paper World Development Report (2008) *Agriculture and Development*, Washington, D.C.

Candia, David (2010), "Propuesta metodológica para una definición funcional de ruralidad", en *Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina*, CEPAL y Cooperación Francesa, LC/W 397, Santiago de Chile, pp.43 a 66.

CEPAL (2018a), *La Ineficiencia de la desigualdad*, (LC/SES.37/3-P), Santiago de Chile.

_____(2018b), *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*, (LC/G.2681/Rev.2), Santiago de Chile.

_____(2018c), *Panorama social de América Latina* 2017, (LC/PUB.2018/1-P), Santiago de Chile.

_____(2016a), *Horizontes 2030: La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*,

_____ (2016b), *La matriz de la desigualdad social en América Latina y el Caribe* (LC/G.2690 (MDS.1/2)), Santiago de Chile.

_____(2014), *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*, (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago de Chile.

_____(2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*, (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile.

_____(2010), *La Hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.

_____(2001), *Apertura económica y (des)encadenamientos productivos*, Libros de la CEPAL Nº 61, Santiago de Chile.

Chomitz, Kenneth, Piet Buys y Timothy Thomas (2004), "Quantifying the rural-urban gradient in Latin America and the Caribbean", *Policy Research Working Pape*r Nº 3634, Banco Mundial, Washington, D.C.

Courtney, Paul, Denis Lépicier y Bertrand Schmitt (2008), "Spatial Patterns of Production Linkages in the Context of Europe's Small Towns: How Are Rural Firms Linked to the Local Economy?", *Regional Studies*, Vol. 42, Nº 3.

Cruz, María Elena (1998), "Estudio sobre el Municipio de Santa Cruz, Chile", mimeo.

Dirven, Martine (2016), *Juventud rural y empleo decente en América Latina*, FAO/RLC, Santiago de Chile**,**

_____(2010), "El empleo rural no agrícola y la disminución de la pobreza rural ¿qué sabemos en América Latina en 2010?", Documento elaborado en el contexto del proyecto "Conocimientos para el cambio", ejecutado por el RIMISP y financiado por el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) y el International Development Research Center (IDRC, Canadá)

Ellis, Frank y Stephen Biggs (2001), "Evolving Themes in Rural Development 1950s-2000s", *Development Policy Review*, 2001, Vol. 19, Nº 4.

Escobal, Javier (2001), "Costos de transacción en la agricultura peruana – Una primera aproximación a su medición e impacto", Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Documento de trabajo Nº 30, Lima, Perú.

FAO/RLC (2018, a ser publicado), *Un llamado a la acción - Propuestas de política frente al incremento de la pobreza rural en América Latina y el Caribe* (título provisional, versión borrador del 27 de agosto de 2018).

FAO (2018a), Panorama de la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe 2018.

_____(2018b) Hacia una agenda transformadora del desarrollo rural sostenible. Documento presentado en el 35 ° Periodo de Sesiones de la Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Montego Bay, Jamaica, 5-8 de marzo de 2018.

_____*(*2018c). El estado de la Seguridad Alimentaria y la nutrición en el mundo.

_____(2018d), Corporate Framework to support sustainable peace in the context of Agenda 2030. Rome.

_____ (2017), Atlas de las Mujeres Rurales de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

Feres, José Gabriel y Xavier Mancero (2001), Enfoques para medir la pobreza. Breve revisión de la literatura, *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos*, Nº 4, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

Gómez, Sergio (2002), *La Nueva Ruralidad. ¿Qué tan nueva?*, Universidad Austral de Chile, LOM, Santiago de Chile.

Jonasson, Erik y Steven Helfand (2010), "How important are locational characteristics for rural non-agricultural employment? Lessons from Brazil", *World Development*, Vol. 38, Nº 5.

Kageyama A . (2004), Desenvolvimento rural: conceito e um exemplo de medida", *Anais do XLIII Congreso da Sober*, Cuiabá, Brasil.

Key, Nigel, Elisabeth Sadoulet y Alain de Janvry (2000): "Transactions Costs and Agricultural Household Supply Response", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 82, Nº 2.

Köbrich, Claus, Liliana Villanueva y Martine Dirven (2004), "Pobreza rural y agrícola: entre los activos, las oportunidades y las políticas -una mirada hacia Chile-", Serie Desarrollo Productivo Nº 144, CEPAL, Santiago de Chile.

Modrego, Felix y Julio Berdegue (2015) Mapeo a gran escala de las dinámicas de desarrollo territorial en América latina, World Development, Vol. 73.

OCDE (2018), "Rural 3.0 – A Framework for rural development", Policy note, Paris.

OCDE/Ministerio de Desarrollo Económico de Polonia (2017), Seminario "Linking rural definitions and policies for coordinated rural development", Varsovia, 7 de abril,

OCDE/FAO/UNCDF (2016), *Adopting a Territorial Approach to Food Security and Nutrition Policy*, Executive Summary, OCDE, Paris.

OCDE (2006), Seminario "Investment priorities for rural development", Edinburgo, Reino Unido.

Ortega, Antonio C. (2012), "Desarrollo territorial rural y estructuras de gobernanza en Brasil", Economía, Sociedad y Territorio, Vol. 12, Nº 38.

Petrelli Corrêa, Vanessa, Fernanda Faria Silva, Henrique Dantas Neder (2007), "Indice de desenvolvimento rural e aferiçao do perfil de distribuçao de recursos via políticas públicas – uma análise das liberaçoes de PRONAF nas regioes Nordeste e Sul do Brasil", en Ortega, A.C. (2012)

Pougnard, Jacques (?)[23] (s.f.): "Le territoire économique ou la caverne revisitée", mimeo, Comité Régional pour l´Information Economique et Sociale (CRIES), Francia.
Primi, Analisa (2002), "The costs of distance: rural poverty through a territorial perspective", tesis de maestría, Universidad de Pavia, Italia.
Reardon, Thomas, Julio Berdegué y German Escobar (2001), Rural nonfarm employment and incomes in Latin America: Overview and policy implications, World Development, vol. 29, Nº 3, edición especial, Amsterdam, Elsevier Science.
Reardon, Thomas, María Elena Cruz y Julio Berdegué (1998): "Los pobres en el desarrollo del empleo rural no agrícola en América Latina: paradojas y desafíos", presentado en una sesión magistral del Tercer Simposio Latinoamericano de Investigación y Extensión en Sistemas Agropecuarios, 19-21 agosto, Lima, Perú.
Renkow, Mitch (1998), Cities, Towns, and the Rural Non-farm Economy, documento presentado al taller del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) "Strategies for stimulating growth of the rural non-farm economy in developing countries" (Washington, D.C., 17 al 20 de mayo).
RIMISP (2017), *Pobreza y Desigualdad, Informe Latinoamericano* 2017, Santiago de Chile.
Rodríguez-Pose, Andrés y Daniel Hardy (2015), Addressing poverty and inequality in the rural economy from a global perspective", *Applied Geography*, Nº 61, Elsevier Ltd.
Rodríguez, Jorge (2011), "Migración interna y sistema de ciudades en América Latina: intensidad, patrones, efectos y potenciales determinantes, censos de la década de 2000", s*erie Población y Desarrollo*, Nº 105, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
Santos, M.E., Villatoro, P., Mancero, X. y Gerstenfeld, P. (2015), "A Multidimensional Poverty Index for Latin America", OPHI Working Paper, Nº 79.
Schejtman, Alexander y Julio Berdegué (2004), "Desarrollo territorial rural", versión publicada por RIMISP del borrador presentado en el Taller del Grupo InterAgencial para el Desarrollo Rural de Milano, Italia (21 de marzo de 2003).
Sepúlveda, Sergio, Adrián Rodríguez, Rafael Echeverri, Melania Portilla (2003), *El enfoque territorial del desarrollo rural*, IICA, San José, Costa Rica.
Sili, Marcelo y Luciana Soumoulou (2011), *La problemática de la tierra en Argentina - Conflictos y dinámicas de uso, tenencia y concentración*, FIDA/Cooperación Italiana/Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina.
Start, Daniel (2001), The Rise and Fall of the Rural Nonfarm Economy: Poverty Impacts and Policy Options. *Development Policy Review*, Vol. 19, Nº 4, ODI, Reino Unido.
Stumpo, Giovanni (2004), "Articulación productiva y pequeñas y medianas empresas. Reflexiones a partir de algunos estudios de caso en América Latina", en *Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva. Estudios de caso en América Latina*, Marco Dini y Giovanni Stumpo (coord.), México, D.F., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Siglo Veintiuno Editores.
Tendler, Judith (1997), *Good Government in the Tropics*, John Hopkins University Press, Baltimore y Londres.
von Thünen, Johann Heinrich (1826): *Der Isolierte Staat in Beziehung auf Landtschaft und Nationalökonomie*, Hamburg.
Wiggins, Steve y Sharon Proctor (2001), How special are rural areas? The economic implications of location for rural development, Development Policy Review, vol. 19, Nº 4, Overseas Development Institute, London.
Krugman (1991), Increasing returns and economic geography, Journal of Political Economy, Vol. 99, Nº 3,
Perroux, Francoise (1965), *Les techniques Quantitatives de la Planification*, Presses Universitaires de France Paris.

[23] El texto no está firmado con su nombre sino como aporte del Secretario General del CRIES. En este entonces (aproximadamente 2006) era Jacques Pougnard.

Anexo

Países y variables censales para estima NBI

El método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), "surgió como un camino aproximado para llegar a una medición de la pobreza en relación con un grupo limitado de necesidades esenciales, y como un procedimiento práctico para medir algunas manifestaciones de la pobreza, en ausencia de información sobre ingresos, consumo y otros recursos de la familia"[24]. Consiste en la selección de una serie de variables a nivel de hogar y/o vivienda relacionadas a un grupo de necesidades específicas. Previamente, para estas variables se han establecido niveles mínimos bajos los cuales se considera que el hogar es o no pobre, lo que se adjudica los miembros que componen el hogar.

Para la obtención de la información, este método emplea principalmente los censos de población y de vivienda. La utilización de los censos para la estimación de los NBI se produce desde comienzo de los años ochenta (Juan Carlos Feres Xavier Mancero, 2001). Los censos en sus cuestionarios incluyen gran parte de las variables necesarias para la estimación de los NBI. Además, esta información está disponible en diversos niveles de desagregación territorial, lo que permite localizar áreas menores en situación crítica. "Una vez establecida la satisfacción o insatisfacción de esas necesidades, se puede construir "mapas de pobreza", que ubican geográficamente las carencias anotadas"[25].

Por lo anterior el uso de esta metodología, que es aplicable a la mayor parte de los países de América Latina, resulta ser la más adecuada para el objetivo central de este trabajo que es identificar 100 territorios rurales con mayores índices de pobreza o precariedad. Las preguntas realizadas en los cuestionarios censales, si bien pueden son diferentes en cada país, abarcan dimensiones y respuestas similares, que varían en función a condiciones ambientales (en el caso del material de las viviendas y acceso a servicios básicos) y políticas (acceso a la educación). El siguiente cuadro contiene un resumen de las dimensiones e indicadores considerados en todos los países. En el anexo es posible apreciar los criterios empleados en forma específica para cada país.

Cuadro A1
Variables generales para estimación de NBI

Dimensión	Indicador
Calidad de la Vivienda	Calidad de los materiales de construcción de la vivienda (piso, techo y paredes)
	Hacinamiento (más de 3 persona por dormitorio)
Acceso a Servicios básicos	Acceso inadecuado al agua
	Acceso inadecuado a servicios sanitarios
Educación	Asistencia escolar de niños y adolescentes del hogar
Capacidad de subsistencia	Relación de dependencia al interior del hogar y educación del jefe de hogar: Hogares con 3 o más dependientes por miembro ocupado (ocupados/desocupados >=3)
	Jefe de hogar de <12 años de estudio

Fuente: Feres y Mancero, 2001.

[24] Ver Oscar Fresneda (2007) La medida de necesidades básicas insatisfechas (NBI) como instrumento de medición de la pobreza y focalización de programas, Serie Estudios y Perspectivas, 18, CEPAL, Bogotá, Colombia

[25] Ver Feres, J.C. y X. Mancero (2001) El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina, Serie Estudios Estadísticos, 7, CEPAL, Santiago de Chile.

Otro elemento que considerar, en este trabajo, es la definición empleada para lo rural. Se acordó el empleo de la definición usada con fines censales, respetando así los criterios de cada país. Sin embargo, estas definiciones pueden ser muy diferentes entre los países, incluso llegando a variar de un censo a otro. Se incluyen criterios de tipo numérico, como el tamaño de la población, criterios administrativos relacionados con la importancia política-administrativo, o una combinación de cantidad de población y acceso a servicios básicos.

Cuadro A2
Estado Plurinacional de Bolivia: variables utilizadas para estimación de NBI

Calidad de la Vivienda		Acceso a servicios básicos			Educación	Capacidad económica
Carencia de Materiales	Hacinamiento	Eliminación de excretas	Origen del agua	Distribución por cañería		
Pared: caña, palma, tronco, otro Techo: Paja, palma, caña, barro, otro Piso: tierra	Vivienda con más de 3 personas por dormitorio o vivienda que no tiene dormitorios	Desagüe a la quebrada, río Desagüe a un lago, laguna, curichi No tiene servicio sanitario, baño o letrina	Pileta pública Carro repartidor (aguatero) Pozo o noria con bomba Pozo o noria sin bomba Lluvia, río, vertiente, acequia Lago, laguna, curichi	Por cañería fuera de la vivienda, pero dentro del lote o terreno. Por cañería fuera de la vivienda, y del lote o terreno No se distribuye por cañería	Inasistencia a una institución educativa de niños y adolescentes del hogar (6 a 17 años)	Hogares con tres o más dependientes por miembro ocupado y en donde el jefe de hogar tiene de 0 a 11 años de estudio

Fuente: Elaborado con base en Censo de Población y Vivienda 2012.

Cuadro A3
Brasil: variables utilizadas para estimación de NBI

Calidad de la Vivienda		Acceso a servicios básicos			Educación	Capacidad económica
Carencia de Materiales	Hacinamiento	Eliminación de excretas	Origen del agua	Distribución por cañería		
Pared: paja, otro material, sin Pared	Vivienda con más de 3 personas por dormitorio.	Fosa rudimentaria, Zanja; (Vala); río, lago o mar; otro. Sin inodoro	Pozo o naciente en la propiedad. Pozo o naciente fuera de la propiedad. Carro – pipa. Agua de lluvia almacenada (en cisterna o de otra forma). Ríos, tranques, lagos e igarapés. Pozo o naciente en la aldea. Pozo o naciente fuera de la aldea. otra.	Canalizada, sólo en la propiedad o terreno No canalizada	Inasistencia a una institución educativa de niños y adolescentes del hogar (6 a 17 años)	Hogares con tres o más dependientes por miembro ocupado y en donde el jefe de hogar tiene de 0 a 12 años de estudio

Fuente: Elaborado con base en Censo Demográfico 2010.

Cuadro A4
Colombia: variables utilizadas para estimación de NBI

Calidad de la Vivienda		Acceso a servicios básicos			Educación	Capacidad económica
Carencia de Materiales	Hacinamiento	Eliminación de excretas	Origen del agua	Distribución por cañería		
Pared: Guadua, caña, esterilla, otros vegetales; Zinc, tela, cartón, latas, desechos, plásticos, sin paredes. Techo: No indicado en censo. Piso: tierra, arena.	Vivienda con más de 3 personas por dormitorio.	Inodoro sin conexión letrina, bajamar. No tiene servicio sanitario.	Pozo con bomba o sin bomba, jagüey, algibe. Agua lluvia. Pila pública. Carrotanque, aguatero. Ríos, quebrada, manantial, nacimiento. Agua embotellada o en bolsa.	Fuera de la vivienda pero en el lote o terreno. Fuera de la vivienda y del lote o terreno.	Inasistencia a una institución educativa de niños y adolescentes del hogar (6 a 17 años).	Hogares con tres o más dependientes por miembro ocupado y en donde el jefe de hogar tiene de 0 a 11 años de estudio

Fuente: Elaborado con base en Censo General 2005.

Cuadro A5
Costa Rica: variables utilizadas para estimación de NBI

Calidad de la Vivienda		Acceso a servicios básicos			Educación	Capacidad económica
Carencia de Materiales	Hacinamiento	Eliminación de excretas	Origen del agua	Distribución por cañería		
Pared: fibras naturales (bambú, caña, chonta), material de desecho, otro (zinc, adobe). Techo: material natural (palma, paja, suita u otros), material de desecho, otro (teja de arcilla, etc.). Piso: Material natural (chonta, rollizo), otro material, Piso de tierra.	Vivienda con más 3 personas por dormitorio o vivienda que no tiene dormitorios	Salida directa a acequia, zanja, río o estero. Salida a hueco, pozo negro o letrina. No tiene.	Pozo. Río o quebrada. Otra fuente (lluvia, camión cisterna, hidrante).	El agua no llega por tubería dentro de la vivienda	Inasistencia a una institución educativa de niños y adolescentes del hogar (6 a 17 años).	Hogares con tres o más dependientes por miembro ocupado y en donde el jefe de hogar tiene de 0 a 11 años de estudio

Fuente: Elaborado con base en Censo 2011.

Cuadro A6
Ecuador: variables utilizadas para estimación de NBI

Calidad de la Vivienda		Acceso a servicios básicos			Educación	Capacidad económica
Carencia de Materiales	Hacinamiento	Eliminación de excretas	Origen del agua	Distribución por cañería		
Pared: caña revestida o bahareque, caña no revestida, otros materiales Techo: palma, paja u hoja, otros materiales Piso: caña, tierra, otros materiales	Vivienda con más de 3 personas por dormitorio o vivienda que no tiene dormitorios	Conectado a pozo ciego. Descarga directa al mar, río, lago o quebrada. Letrina. No tiene excusado.	Pozo. Río o vertiente, acequia o canal. De carro repartidor. Otra.	Tubería fuera de la vivienda, pero dentro del edificio, lote o terreno. No recibe agua por tubería, sino por otros medios.	Inasistencia a una institución educativa de niños y adolescentes del hogar (6 a 17 años).	Hogares con tres o más dependientes por miembro ocupado y en donde el jefe de hogar tiene de 0 a 11 años de estudio

Fuente: Elaborado con base en Censo de Población y Vivienda 2010.

Cuadro A7
El Salvador: variables utilizadas para estimación de NBI

Calidad de la Vivienda		Acceso a servicios básicos			Educación	Capacidad económica
Carencia de Materiales	Hacinamiento	Eliminación de excretas	Origen del agua	Distribución por cañería		
Pared: Desecho, Otro Techo: Desecho, Otro Piso: Tierra		Letrina Letrina Abonera No dispone de servicio sanitario	Cañería del vecino Pila o chorro público Pozo público Pozo privado Camión/carreta/pipa Ojo de agua, río o quebrada Agua de lluvia Otro	Cañería fuera de la vivienda, pero dentro de la propiedad y Dotación de agua (diario y una parte del día)	Inasistencia a una institución educativa de niños y adolescentes del hogar (6 a 17 años)	Hogares con tres o más dependientes por miembro ocupado y en donde el jefe de hogar tiene de 0 a 11 años de estudio

Fuente: Elaborado con base en Censo de Población y Vivienda 2007.

Cuadro A8
Honduras: variables utilizadas para estimación de NBI

Calidad de la Vivienda		Acceso a servicios básicos			Educación	Capacidad económica
Carencia de Materiales	Hacinamiento	Eliminación de excretas	Origen del agua	Distribución por cañería		
Pared: bahareque, palo o caña, material de desecho, otro. Techo: palma, paja o similar, material de desecho, otro. Piso: tierra, otro.	Vivienda con más de 3 personas por dormitorio.	Descarga directa río, quebrada, laguna, mar o lago. Letrina de pozo simple. Letrina con cierre hidráulico. Otro. No tiene excusado.	Pozo malacate. Río o vertiente. Lago o laguna. De vendedor o repartidor ambulante. Otra.	Tubería fuera de la vivienda, pero dentro del edificio, lote o propiedad. No recibe agua por tubería, sino por otros medios.	Inasistencia a una institución educativa de niños y adolescentes del hogar (6 a 17 años).	Hogares con tres o más dependientes por miembro ocupado y en donde el jefe de hogar tiene de 0 a 11 años de estudio

Fuente: Elaborado con base en Censo de Población y Vivienda 2013.

Cuadro A9
Guatemala: variables utilizadas para estimación de NBI

Calidad de la Vivienda		Acceso a servicios básicos			Educación	Capacidad económica
Carencia de Materiales	Hacinamiento	Eliminación de excretas	Origen del agua	Distribución por cañería		
Pared: Bajareque, Lepa/Palo/Caña, Otro Techo: Paja, Otro Piso: Tierra	Vivienda con más de 3 personas por dormitorio.	Excusado lavable Letrina o pozo ciego No dispone de excusado	Chorro público fuera del local Pozo Camión o tonel Río, lago o manantial Otro		Inasistencia a una institución educativa de niños y adolescentes del hogar (6 a 17 años)	Hogares con tres o más dependientes por miembro ocupado y en donde el jefe de hogar tiene de 0 a 11 años de estudio

Fuente: Elaborado con base en Censo de Población y Habitación 2002.

Cuadro A10
México: variables utilizadas para estimación de NBI

Calidad de la Vivienda		Acceso a servicios básicos			Educación	Capacidad económica
Carencia de Materiales	Hacinamiento	Eliminación de excretas	Origen del agua	Distribución por cañería		
Pared: material de desecho, lámina de cartón, carrizo, bambú o palma, embarro o bajareque. Techo: material de desechos, lámina de cartón, palma o paja. Piso: tierra.	Vivienda con más de 3 personas por dormitorio o vivienda que no tiene dormitorios	Tubería que va a dar a una barranca o grieta. Tubería que va a dar a un río, lago o mar. No tiene drenaje.	Agua entubada fuera de la vivienda, pero dentro del terreno. Agua entubada de llave pública (o hidrante). Agua entubada que acarrean de otra vivienda. Agua de pipa. Agua de un Pozo, río, Lago, arroyo u otra		Inasistencia a una institución educativa de niños y adolescentes del hogar (6 a 17 años)	Hogares con tres o más dependientes por miembro ocupado y en donde el jefe de hogar tiene de 0 a 11 años de estudio

Fuente: Elaborado con base en Censo de Población y Vivienda 2010.

Cuadro A11
Nicaragua: variables utilizadas para estimación de NBI

Calidad de la Vivienda		Acceso a servicios básicos			Educación	Capacidad económica
Carencia de Materiales	Hacinamiento	Eliminación de excretas	Origen del agua	Distribución por cañería		
Pared: Bambú/Baril/ caña/palma, Ripio o desechos, otros. Techo: Paja, palma y similares; ripio o desecho, otro. Piso: Tierra, otro.	Vivienda con 3 o más personas por dormitorio o vivienda que no tiene dormitorios.	Sumidero o pozo séptico Río o quebrada No tiene.	Tubería fuera de la vivienda pero dentro del terreno. Puesto público . Pozo privado. Pozo público. Ojo de agua o manantial. Río, quebrada o arroyo. Camión/carreta/pipa. De otra vivienda/vecino /empresa. Otra.		Inasistencia a una institución educativa de niños y adolescentes del hogar (6 a 17 años)	Hogares con tres o más dependientes por miembro ocupado y en donde el jefe de hogar tiene de 0 a 11 años de estudio

Fuente: Elaborado con base en Censo de Población y Vivienda 2005.

Cuadro A12
Panamá: variables utilizadas para estimación de NBI

Calidad de la Vivienda		Acceso a servicios básicos			Educación	Capacidad económica
Carencia de Materiales	Hacinamiento	Eliminación de excretas	Origen del agua	Distribución por cañería		
Pared: palma, paja, penca, caña, palos, otros materiales, sin paredes. Techo: palma, paja o penca, otros materiales. Piso: Tierra, otros materiales (caña, palos, desechos, entre otros).	Vivienda con 3 o más personas por dormitorio o vivienda que no tiene dormitorios.	Hueco o letrina. No tiene.	Pozo Sanitario. Brocal no protegido. Agua lluvia. Pozo superficial. Río o quebrada. Carro Cisterna. Agua embotellada. Otro.		Inasistencia a una institución educativa de niños y adolescentes del hogar (6 a 17 años)	Hogares con tres o más dependientes por miembro ocupado y en donde el jefe de hogar tiene de 0 a 11 años de estudio

Fuente: Elaborado con base en Censo de Población y Vivienda 2010.

Cuadro A13
Paraguay: variables utilizadas para estimación de NBI

Calidad de la Vivienda		Acceso a servicios básicos			Educación	Capacidad económica
Carencia de Materiales	Hacinamiento	Eliminación de excretas	Origen del agua	Distribución por cañería		
Pared: Tronco de palma, Cartón/hule/etc, No tiene pared, Otro Techo: Paja, Tronco de palma, Cartón/hule/etc. Piso: Tierra	Vivienda con más 3 personas por dormitorio o vivienda que no tiene dormitorios	Hoyo o pozo Superficie de la tierra/ arroyo/río, etc No tiene baño	Pozo sin bomba Manantial, río Aljibe Otra fuente		Inasistencia a una institución educativa de niños y adolescentes del hogar (6 a 17 años)	H ogares con tres o más dependientes por miembro ocupado y en donde el jefe de hogar tiene de 0 a 11 años de estudio

Fuente: Elaborado con base en Censo de Población y Vivienda 2002.

Cuadro A14
Perú: variables utilizadas para estimación de NBI

Calidad de la Vivienda		Acceso a servicios básicos			Educación	Capacidad económica
Carencia de Materiales	Hacinamiento	Eliminación de excretas	Origen del agua	Distribución por cañería		
Pared: quincha, estera, piedra con barro, piedra sillar con cal o cemento, otro material. Techo: No indagado en el censo Piso: Tierra	Vivienda con más 3 personas por dormitorio o vivienda que no tiene dormitorios	Pozo ciego o negro / letrina Río o canal No tiene	Camión cisterna Pozo Rio acequia o manantial Vecino Otro		Inasistencia a educaciión primaria y secundaria de niños y adolescentes del hogar (6 a 17 años)	Hogares con tres o más dependientes por miembro ocupado y en donde el jefe de hogar tiene como maximo educación primaria completa

Fuente: Elaborado con base en Censo de Población y Vivienda 2007.

Cuadro A15
República Dominicana: variables utilizadas para estimación de NBI

Calidad de la Vivienda		Acceso a servicios básicos			Educación	Capacidad económica
Carencia de Materiales	Hacinamiento	Eliminación de excretas	Origen del agua	Distribución por cañería		
Pared: tabla de palma, tejamanil, yagua, otro Techo: caña, yagua, otro. Piso: Tierra, otro.	Vivienda con más 3 personas por dormitorio o vivienda que no tiene dormitorios	Letrina No tiene servicio sanitario	Del acueducto en el patio de una vivienda de una llave de otra vivienda de una llave pública de un tubo de la calle Manantial, Río o arroyo Lluvia Pozo Camión tanque otro		Inasistencia a una institución educativa de niños y adolescentes del hogar (6 a 17 años)	Hogares con tres o más dependientes por miembro ocupado y en donde el jefe de hogar tiene de 0 a 11 años de estudio

Fuente: Elaborado con base en Censo de Población y Vivienda 2010.

En este documento se presentan los resultados de un estudio para identificar territorios rurales con mayor incidencia de hambre y pobreza en América Latina y el Caribe, que se basa en la utilización del enfoque de necesidades básicas insatisfechas y de información de encuestas de salud de los países examinados.

El estudio forma parte del trabajo conjunto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) "Cien territorios libres de hambre y pobreza", que busca relevar la dimensión rural en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible e identificar líneas de acción para enfrentar las condiciones de carencia de estos territorios de manera de cumplir con el propósito de no dejar a nadie atrás.

Los resultados del estudio indican que aún existe un importante número de personas residentes en áreas rurales con graves carencias en sus condiciones generales de vida. En los 14 países considerados en este estudio, dicha cifra llega a 17 millones de personas, que representan a casi un 15% de la población rural total de la región. Los territorios identificados se caracterizan en su mayoría por condiciones geográficas complejas, con importantes déficits de conectividad, una significativa presencia de poblaciones afroindígenas y afectados considerablemente por el cambio climático.

Para abordar este importante desafío será necesario adoptar perspectivas integrales en términos de políticas públicas, que consideren el conjunto de dimensiones que, de manera compleja y acumulativa, determinan esta situación de carencias geográficas, económicas, sociales e institucionales, entre otras.

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org