



LAS CIUDADES EN EL DESARROLLO TERRITORIAL RURAL

Serie Claves para el Desarrollo Territorial



Este documento es un resumen de las investigaciones y actividades de desarrollo de capacidades y de diálogo de políticas del Programa Dinámicas Territoriales Rurales (DTR), programa cuyo objetivo es contribuir al diseño e implementación de políticas públicas que estimulen y apoyen círculos virtuosos de crecimiento económico, inclusión social y sustentabilidad ambiental en los territorios no metropolitanos de América Latina. Éste ha sido coordinado por Rimisp e implementado en conjunto con 52 organizaciones socias en 11 países de América Latina, contando con el apoyo financiero del International Development Research Center (IDRC, Canadá), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el New Zealand Aid Programme.



Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural es una organización latinoamericana sin fines de lucro, que inició sus labores en 1986. Su fin es el desarrollo rural latinoamericano, entendido como el fortalecimiento de las capacidades de los diversos grupos sociales rurales y como la expansión de las libertades de las personas que integran las sociedades rurales de nuestra región. Rimisp contribuye con conocimientos para apoyar procesos de cambio institucional, de innovación y de fortalecimiento de actores sociales, que revitalicen y transformen las sociedades rurales latinoamericanas haciéndolas más justas y equitativas.

Julio A. Berdegué, Ph. D. en Ciencias Sociales de la Universidad de Wageningen, Holanda. En los últimos años ha trabajado en temas de desarrollo territorial; la relación del crecimiento con la pobreza y la desigualdad y los cambios en los mercados alimentarios y sus impactos sobre las micro, pequeñas y medianas empresas agro-rurales. Ha sido consultor de varios organismos internacionales y formó parte del equipo que preparó el informe de Desarrollo Mundial 2008 del Banco Mundial sobre "Agricultura para el Desarrollo". En la actualidad es el coordinador del programa Dinámicas Territoriales Rurales de RIMISP.

M. Francisca Meynard Vivar, es Geógrafa de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Máster en Investigación de Sistemas Agrícolas y Desarrollo del Institut des Régions Chaudes, Montpellier SupAgro, Francia y Máster Internacional en Desarrollo Rural Local de la Universidad Politécnica de Madrid. Formó parte del Comité Interministerial de Desarrollo de Zonas Extremas del Ministerio del Interior y ha trabajado en consultoría ambiental, proyectos de desarrollo turístico rural y planificación participativa. En la actualidad se desempeña como consultora en RIMISP.

Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

Cita: Berdegué, Julio A. y M. Francisca Meynard Vivar. 2012. Las Ciudades en el Desarrollo Territorial Rural. Serie Claves para el Desarrollo Territorial. Santiago Chile: RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Mensajes Principales

Los territorios rural-urbanos, conformados por una ciudad y un entorno rural, son una realidad creciente que abre nuevas opciones para el crecimiento económico con más inclusión social en América Latina. (Págs. 2 - 4)

La concentración de poblaciones en las grandes ciudades se ha detenido. En el 2025, ningún país de América Latina tendrá más del 50% de su población viviendo en grandes ciudades, y en la mayoría de los países será menos del 40%. La población de las zonas rurales profundas seguirá cayendo y en el 2025 no va a superar el 30% en ningún país. En cambio, la concentración de población en los territorios rural-urbanos sigue creciendo. En el 2025 entre el 35% y el 65% de la población de los países de América Latina vivirá en ese tipo de territorios. Este fenómeno ya ha cambiado la realidad de las sociedades rurales, aunque las políticas públicas no lo hayan aún asumido.

Las personas, organizaciones y empresas se desenvuelven en territorios funcionales. Estos emergen y adquieren identidad a partir de la actividad de los actores sociales a lo largo del tiempo. (Págs. 5 - 8)

Un territorio funcional es un espacio que contiene una alta frecuencia de interacciones entre sus habitantes, sus organizaciones y sus empresas. Son espacios donde las personas viven y trabajan. Un porcentaje mayoritario de los habitantes de estos territorios funcionales, han nacido ahí. Las funciones que articulan y dan cohesión a estos territorios son económicas, sociales, culturales y ambientales. Lamentablemente estos espacios funcionales no tienen el necesario correlato en la organización y gobierno del Estado, que los divide en varios municipios. Los territorios rural-urbanos son aquellos que cuentan con una ciudad pequeña o mediana funcionalmente vinculada con un entorno rural.

Las ciudades confieren un conjunto de ventajas a los territorios de que forman parte. Estimulan el crecimiento económico y aceleran la reducción de pobreza, aunque agravan algunas desigualdades. (Págs. 9 - 13)

Los territorios rural-urbanos tienen ventajas en comparación con territorios rurales profundos: más y mejores servicios a las empresas y a las personas; más empleo y una economía más diversificada; mayor proporción de los excedentes económicos reinvertidos, ahorrados y/o gastados localmente; mejor acceso a los mercados para los agricultores familiares y otros pequeños empresarios rurales; mayor participación de las mujeres en el mercado laboral; menos emigración de jóvenes; más capital humano y mayor diversidad social; mejores vínculos con otras regiones y países; más poder político. Todo ello se traduce en mayor crecimiento y más reducción de la incidencia de pobreza. Sin embargo, también hay un aumento en la concentración del ingreso en comparación con los territorios rurales profundos.

Los sistemas de género en los territorios rural-urbanos son diferentes a los de los territorios rurales. Se reducen algunas desigualdades de género, pero otras se agravan. (Págs. 14 - 15)

Los territorios rurales profundos son expulsores de mujeres, especialmente jóvenes con más educación; esta tendencia no se observa en los territorios rural-urbanos con una ciudad mediana o grande. La participación de la mujer en el mercado laboral formal es significativamente mayor en los territorios rurales-urbanos que en los rurales profundos. Sin embargo, la discriminación salarial de género es mayor en los territorios rural-urbanos que en los rurales.

Apoyar el desarrollo de territorios funcionales rural-urbanos y de las ciudades en su interior, es conveniente para el país en su totalidad. Para ello hay opciones de política pública. (Págs. 16 - 17)

Las recomendaciones de política pública que hacemos apuntan a fortalecer el desarrollo y la cohesión de los territorios funcionales rural-urbanos; a resolver sus actuales déficits de gobernanza; a reconocer y a apoyar el papel de las ciudades pequeñas y medianas que los articulan, y; a enfrentar los efectos adversos que su desarrollo tiene en algunas dimensiones de la equidad y de la inclusión social.

Los territorios rural-urbanos, conformados por una ciudad y un entorno rural, son una realidad creciente que abre nuevas opciones para el crecimiento económico con más inclusión social en América Latina.



América Latina no es una región mega-urbanizada. Sólo el 38% de la población de América Latina vive en las 79 grandes aglomeraciones urbanas latinoamericanas de más de 750 mil habitantes. En Chile la concentración creciente en las grandes ciudades se detuvo hace 20 años y en México ello comenzó a suceder poco después. En Uruguay, Argentina, Venezuela, Guatemala y Cuba, la concentración creciente de la población en las grandes ciudades se detuvo hace 40 o más años.

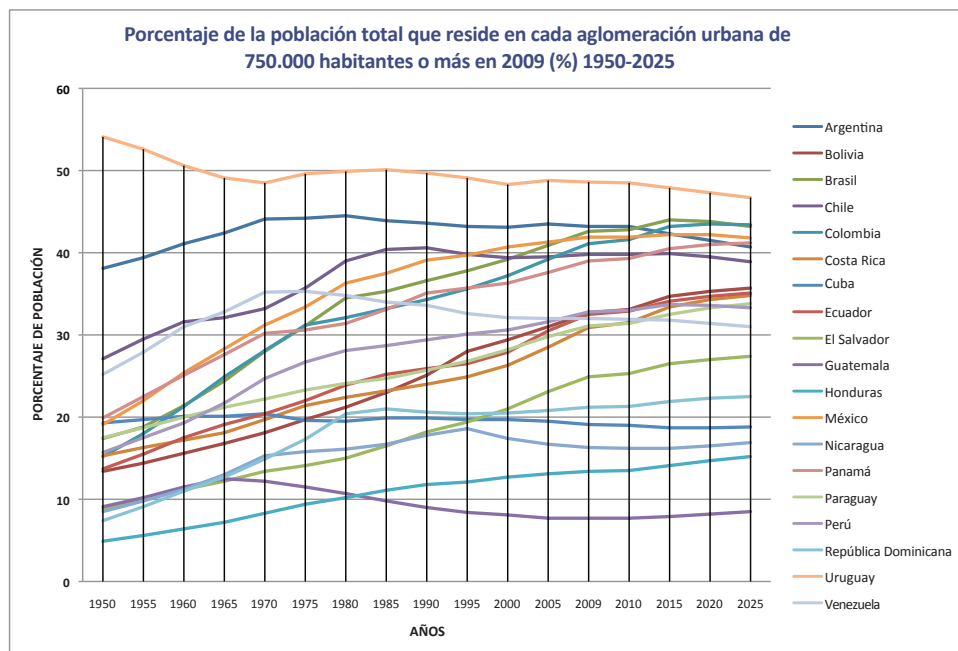
- Lo rural ha cambiado. Las sociedades rurales latinoamericanas hace tiempo que han dejado de ser lo que el común de las personas y la mayoría de quienes toman decisiones de política pública entienden por “rural”: un espacio en el que poblaciones dispersas, con pocos servicios, relativamente aisladas y lejanas, viven “en el campo” practicando la agricultura y otras actividades primarias. Esa **ruralidad profunda**, tiene cada vez menos peso, aunque está sobrerrepresentada en el discurso y en la práctica de los sectores gubernamentales y no gubernamentales dedicados al desarrollo rural.

- Hoy en día, toda zona rural depende de centros urbanos para la provisión de un conjunto de bienes y servicios esenciales. Muchas veces esa relación se da entre un sector rural y una ciudad relativamente distante. En otras ocasiones, hay territorios rural-urbanos en los que una ciudad pequeña o mediana se encuentra estrechamente vinculada

con un entorno rural por relaciones de proximidad geográfica, pero sobre todo debido a funcionalidades económicas, sociales, culturales y ambientales.

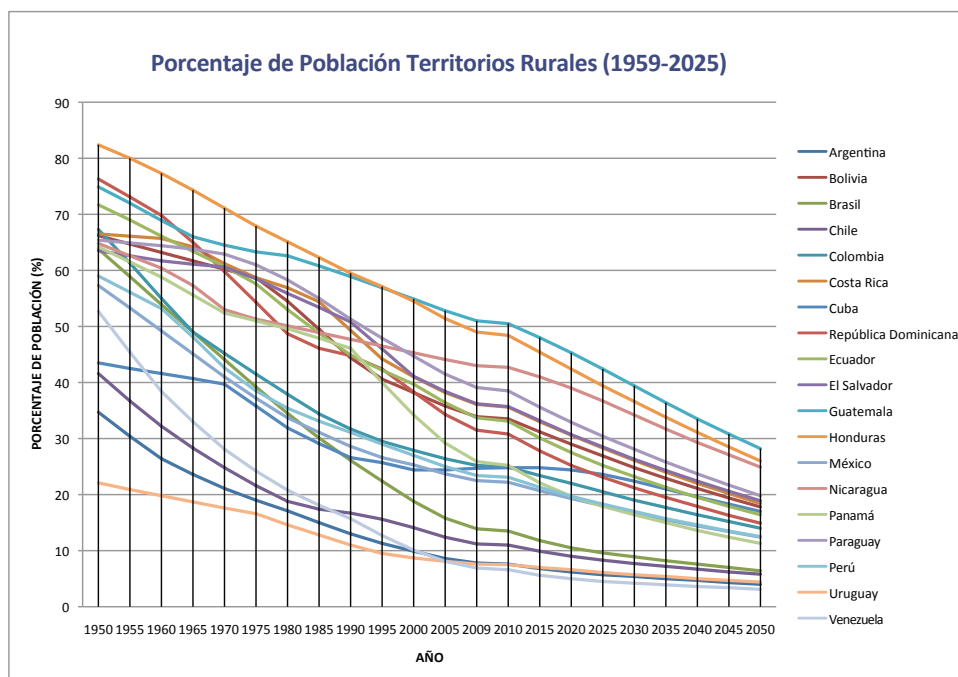
- A partir de aproximadamente 1970, muchos países comienzan a experimentar un menor crecimiento de las grandes ciudades (sobre 750 mil habitantes), y en algunos países incluso disminuye el porcentaje de la población que vive en estas grandes aglomeraciones. Esto se observa en países tan distintos como Uruguay, Argentina, Chile, República Dominicana, Guatemala, Venezuela y Nicaragua. La proyección para los próximos 20 años, es que la concentración de la población en estas grandes ciudades se estabilice; dependiendo del país, entre el 10% y el 50% de la población vivirá en grandes ciudades. Por su parte, las zonas rurales profundas muestran un continuo descenso de la población desde hace varias décadas, y hoy día ahí vive entre un 5% y un 30% del total de la población; las proyecciones para los próximos años es que esta tendencia se va a mantener.

- El espacio intermedio entre el mundo rural profundo y las grandes ciudades y metrópolis, que es el espacio de los **territorios rural-urbanos**, mantiene desde hace años una fuerte expansión. Dependiendo del país, entre el 35% y el 65% de la población vive ya en estos espacios rural-urbanos y las proyecciones son de un aumento en el futuro previsible.



Fuente: World Urbanization Prospects: The 2009 Revision Population Database. United Nations. Population Division.

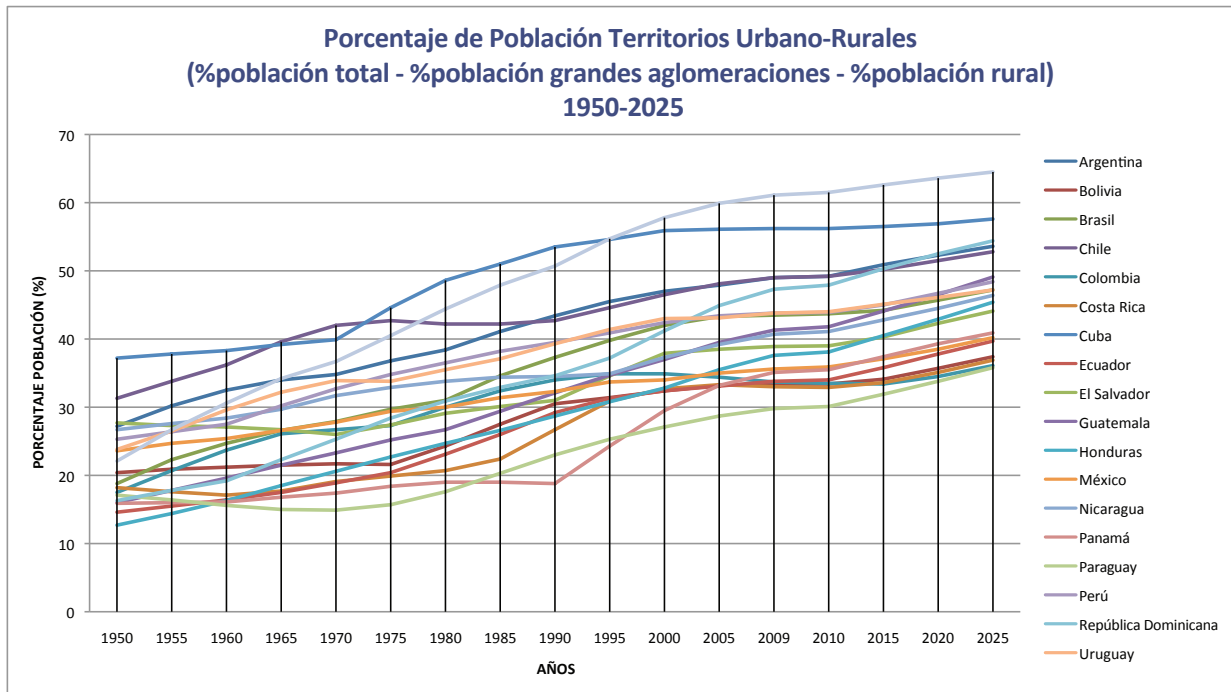
Guatemala es el país con mayor población en territorios rurales profundos y el único que en el 2010 superaba la marca de 50% de la población, aunque con una tendencia fuertemente decreciente. En Chile, México y Colombia, el porcentaje de la población que vive en territorios rurales profundos es de apenas 6%, 7% y 17%, respectivamente.



Fuente: World Urbanization Prospects: The 2009 Revision Population Database. United Nations. Population Division.

En Nicaragua, 1.7 millones de personas viven en localidades rurales con menos de mil habitantes, y otro millón en Managua, lo que significa que más de la mitad de la población vive en ciudades pequeñas y medianas.

En Colombia de acuerdo a la visión dicotómica urbano-rural, el 26% de la población sería considerada rural. Si se utiliza el concepto del gradiente rural-urbano, concluimos que un 62% de la población vive en territorios que tienen un grado importante de ruralidad, pero donde las ciudades pequeñas y medianas también son importantes.



Fuente: World Urbanization Prospects: The 2009 Revision Population Database. United Nations. Population Division.

En Paraguay el 30% de la población vive en territorios rural-urbanos, siendo el país con menor concentración de población en este tipo de espacios. Venezuela por su parte es el país en que mayor parte de la población se concentra en este tipo de territorios, sobre un 60%. Cuba, Argentina, República Dominicana y Nicaragua, son ejemplos de países con alta concentración de población en territorios rural-urbanos.

- Es en estos territorios rural-urbanos donde se pone en juego el desarrollo rural latinoamericano y también una buena parte de los objetivos de reducir la pobreza y ganar en inclusión social.
- Estos territorios rural-urbanos son invisibilizados por las definiciones censales

oficiales de lo que es urbano y lo que es rural, las que hacen conceptualmente equivalentes a la “ciudad” de Chiquilistlán, Jalisco, con ciudad de México, llevando a gruesos y costosos errores de diseño de estrategias de desarrollo y de políticas públicas.



Sur oeste de Colombia

Las personas, organizaciones y empresas se desenvuelven en territorios funcionales. Estos emergen y van adquiriendo identidad a partir de la vida y de la actividad concreta de los actores sociales a lo largo del tiempo.



A pesar de la imagen equivocada de una migración masiva a las grandes ciudades, la realidad es que alrededor del 90% de la población de México nació en el mismo territorio funcional donde vive y en Chile un 70% aproximadamente.

“En México los territorios funcionales rural-urbano en promedio agrupan a un 59,8% del total de municipios, en Colombia un 51% y en Chile 54% (comunas)”.

- El Estado se organiza para gobernar el territorio a través de municipios, distritos, provincias, regiones, departamentos o estados. Estas unidades políticas administrativas son importantes, sin embargo, en América Latina muy pocas personas realizan su vida privada y social dentro de los límites de estos espacios oficiales. Lo mismo sucede con las organizaciones y con las empresas, cuyas actividades casi siempre trascienden los límites de la división administrativa del espacio.

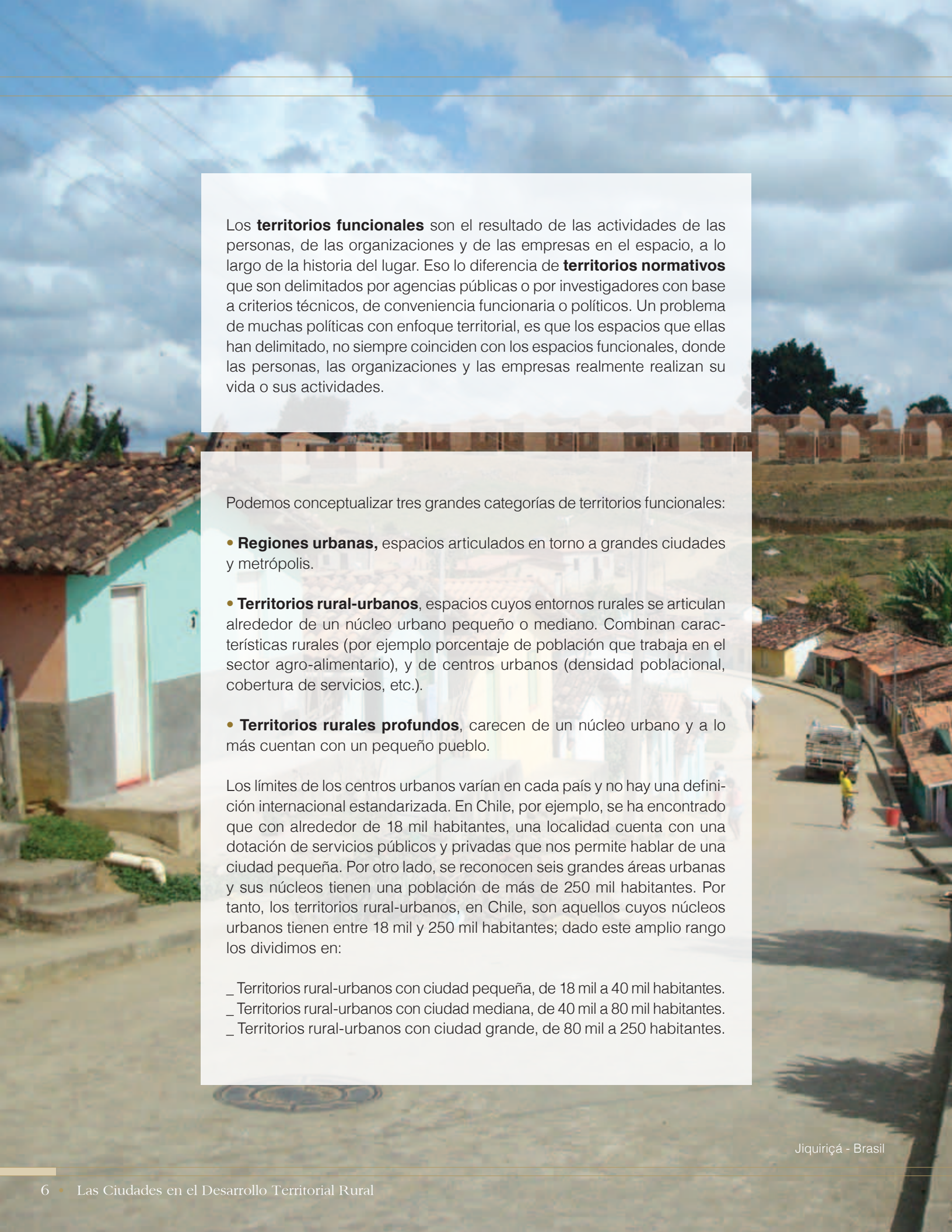
- Las personas, organizaciones y empresas se desenvuelven en espacios mayores, que llamamos **territorios funcionales**. Estos no son el resultado de leyes o decretos o de ejercicios de zonificación hechos en alguna dependencia oficial o en algún instituto técnico; son construcciones sociales, es decir, espacios que emergen y van adquiriendo identidad a partir de la vida y de la actividad concreta de los actores sociales a lo largo del tiempo. Un territorio funcional es un espacio que contiene una alta frecuencia de interacciones entre sus habitantes, sus organizaciones y sus empresas. Son espacios relativamente auto-contenidos donde las personas viven y trabajan. Además, nuestras investigaciones indican que un porcentaje ampliamente mayoritario de los habitantes de estos territorios funcionales, han nacido ahí.

- Las funciones que articulan y dan cohesión a estos territorios, se relacionan con distintos factores, entre otros: mercados laborales y de bienes o servicios, redes sociales, ecosistemas y servicios ambien-

tales, redes y servicios de comunicación y transporte, identidad étnica o cultural, historia y cultura, espacios de servicios públicos creado por la organización político-administrativa del Estado y en algunos casos, asociaciones de gobiernos locales. Las interacciones que ahí ocurren, requieren y son facilitadas por infraestructuras que permiten el movimiento y la comunicación entre personas y organizaciones y el intercambio de bienes y servicios.

- La integración de estos espacios económicos, sociales, culturales y ambientales, no tiene el necesario correlato en la organización y gobierno del Estado. Los ciudadanos, las organizaciones y las empresas viven en un espacio mayor, pero dicho territorio usualmente se subdivide en dos o más municipios, que la mayor parte de las veces actúan con gran descoordinación. Las zonificaciones del territorio que hacen muchos servicios y agencias gubernamentales, muchas veces tiene que ver más con sus conveniencias y necesidades, que con los espacios en que se organiza la vida social.

- En los territorios rural-urbanos, que casi siempre tienen más de dos municipios, suele suceder que uno de ellos, donde está el centro urbano, comienza a aglutinar población, servicios públicos y privados, actividad económica, etc. En la práctica y de hecho se establece una organización jerárquica funcional del territorio, pero, de nuevo, la organización espacial de Estado es ciega ante esa realidad.



Los **territorios funcionales** son el resultado de las actividades de las personas, de las organizaciones y de las empresas en el espacio, a lo largo de la historia del lugar. Eso lo diferencia de **territorios normativos** que son delimitados por agencias públicas o por investigadores con base a criterios técnicos, de conveniencia funcionaria o políticos. Un problema de muchas políticas con enfoque territorial, es que los espacios que ellas han delimitado, no siempre coinciden con los espacios funcionales, donde las personas, las organizaciones y las empresas realmente realizan su vida o sus actividades.

Podemos conceptualizar tres grandes categorías de territorios funcionales:

- **Regiones urbanas**, espacios articulados en torno a grandes ciudades y metrópolis.
- **Territorios rural-urbanos**, espacios cuyos entornos rurales se articulan alrededor de un núcleo urbano pequeño o mediano. Combinan características rurales (por ejemplo porcentaje de población que trabaja en el sector agro-alimentario), y de centros urbanos (densidad poblacional, cobertura de servicios, etc.).
- **Territorios rurales profundos**, carecen de un núcleo urbano y a lo más cuentan con un pequeño pueblo.

Los límites de los centros urbanos varían en cada país y no hay una definición internacional estandarizada. En Chile, por ejemplo, se ha encontrado que con alrededor de 18 mil habitantes, una localidad cuenta con una dotación de servicios públicos y privadas que nos permite hablar de una ciudad pequeña. Por otro lado, se reconocen seis grandes áreas urbanas y sus núcleos tienen una población de más de 250 mil habitantes. Por tanto, los territorios rural-urbanos, en Chile, son aquellos cuyos núcleos urbanos tienen entre 18 mil y 250 mil habitantes; dado este amplio rango los dividimos en:

- _ Territorios rural-urbanos con ciudad pequeña, de 18 mil a 40 mil habitantes.
- _ Territorios rural-urbanos con ciudad mediana, de 40 mil a 80 mil habitantes.
- _ Territorios rural-urbanos con ciudad grande, de 80 mil a 250 habitantes.



México cuenta con 399 territorios funcionales rural-urbanos, de estos un 64% corresponde a territorios con ciudad pequeña, un 20% a territorios con ciudad mediana y un 17% a territorios con ciudad grande.

Ciudad Serdán, en el estado de Puebla, es un pequeño centro urbano (población, 20 mil habitantes) de un territorio rural-urbano. Aquí se concentra la actividad industrial que presenta diferentes ramas: productos alimenticios, pieles y cueros, artefactos y muebles de madera, fundición y manufacturas de artículos metálicos, purificadores y suministro de agua y gas, además de maquiladoras para la confección de suéteres y ropa, y talleres para la elaboración de calzado. También cuenta con artes gráficas, fabricación de partes prefabricadas de concreto para la construcción, industria refresquera y molienda de harina.



Colombia cuenta con 68 territorios funcionales rural-urbanos. De estos un 54% corresponde a territorios con ciudad pequeña, un 32% a territorios con ciudad mediana y un 13% a territorios con ciudad grande.

Duitama es un territorio rural-urbano con ciudad mediana (92.000 hab.). El Territorio es conocido como el “cruce de caminos” porque conecta varias ciudades importantes en diferentes departamentos, generando oportunidades para que los comerciantes se queden en esta región, lo que ha llevado al surgimiento de micro y pequeñas empresas urbanas. El principal sector económico es el transporte de carga de alimentos, ganado, metales y comercial. El Gobierno local de la ciudad es bastante activo en promover alianzas público-privadas importantes. Hay una fuerte presencia de actores colectivos, principalmente urbanos que se concentran en trabajo social y ambiental, aunque algunos trabajan en fomento productivo de micro y pequeña empresa agro-rural. La ciudad cuenta con instituciones educativas de nivel técnico y universitario, permitiendo capacitar a todos los jóvenes del territorio dada la cercanía y ofreciendo mano de obra calificada. Los jóvenes que se desplazan a otras ciudades a cursar sus estudios universitarios, tienden a regresar a desarrollar sus carreras en el territorio.



Chile cuenta con 43 territorios funcionales rural-urbanos, cuya característica principal es que cada uno contiene una ciudad principal en torno a la cual se articulan dos o más municipios rurales. Estos territorios contienen 183 municipios y al 38% de la población. Los territorios rural-urbanos con ciudades entre 40 mil y 250 mil habitantes, son los que más crecieron en población entre 1992 y el 2002.

Santa Cruz es un territorio rural-urbano con ciudad pequeña. Este centro ha sido esencial para desarrollo del turismo asociado al patrimonio cultural rural y a la producción vitivinícola (Circuito del Vino). La presencia de la ciudad ha permitido atraer técnicos calificados para la cadena del vino, así como el auge del comercio y de los servicios ligados al turismo. El 50% de los trabajadores de los 450 negocios que existen en la ciudad, son habitantes rurales. A pesar de que esta ciudad pequeña no ofrece bienes ni servicios sofisticados a la industria del vino, si alberga un centro tecnológico del vino ligado a una universidad.



Chiloé - Chile

Cuadro N° 1 : Resumen de la conformación de territorios funcionales en Chile, Colombia y México.

Tipología de Territorios	Número de Territorios			Porcentaje de municipios			Porcentaje de la población			Rango de población en el núcleo (miles de hab.)		
	CHI	COL	MEX	CHI	COL	MEX	CHI	COL	MEX	CHI	COL	MEX
Territorios rurales	54	350	554	24	55	27	6	17	7	<18	<20	<2,5
Territorios rural-urbanos con Ciudad pequeña	17	37	254	15	12	32	7	7	14	18-40	20-50	2,5-22,5
Territorios rural-urbanos con Ciudad mediana	12	22	78	15	9	11	10	8	9	40-80	50-100	22,5-50
Territorios rural-urbanos con Ciudad grande	14	9	67	24	4	17	20	6	20	80-250	100-250	50-250
Territorios urbanos y metropolitanos	6	20	33	23	20	13	56	62	50	>250	>250	>250

Fuente: Elaboración propia en base a Jara et al 2012.

Las ciudades confieren un conjunto de ventajas a los territorios de que forman parte. Estimulan el crecimiento económico y aceleran la reducción de pobreza, aunque agravan algunas desigualdades.

- Existen fuertes gradientes sociales, económicos y políticos, desde los territorios más rurales a los metropolitanos. No da lo mismo para una persona nacer, vivir, trabajar, ir a la escuela, organizarse, etc., en una sociedad rural y casi siempre agraria de 5 mil habitantes, que en una de 50 mil o 150 mil. Ciertamente no da lo mismo para una mujer. Tampoco da lo mismo para una empresa pequeña o mediana estar localizada en uno u otro lugar.

- La influencia de estos centros urbanos sobre las dinámicas territoriales, se ejerce gracias a ciertos atributos y procesos económicos, sociales o políticos. Estas características que el territorio obtiene gracias a la presencia de una ciudad en su interior, le confieren una ventaja comparativa respecto a territorios rurales sin ciudad, en términos de su capacidad de crecer y de reducir pobreza.

- Los territorios con ciudad tienen economías más diversificadas. Las ciudades son el sustrato que permite la emergencia de nuevos tipos de estructuras productivas, elemento clave en la consecución de crecimiento con más inclusión social.

- Las ciudades proporcionan mercados finales para muchos productores y emprendedores, especialmente de micro y pequeñas empresas, que carecen de recursos y capacidades para llegar directamente a las grandes ciudades y a otros mercados mayores.

- Las ciudades son centros en los que emergen y operan servicios especializados a las empresas en el territorio. El grado de especialización y sofisticación de estos servicios claramente depende del tamaño del núcleo urbano, de tal forma que en los más pequeños pueden ser relativamente básicos pero aún así claramente diferentes a los que el territorio podría esperar en ausencia de una ciudad (por ejemplo, una sucursal bancaria; talleres metal-mecánicos; servicios legales y contables; mejor conectividad a Internet).

- Las ciudades en los territorios rural-urbanos ofrecen mercados laborales de mayor tamaño y más diversificados, que brindan oportunidades de empleo y de generación de ingreso a diversos tipos de personas y de hogares dotados de diferentes activos y con diferentes expectativas, preferencias y objetivos. Estas ciudades rurales son el espacio principal del empleo rural no agrícola.

- Las ciudades pequeñas y medianas en los territorios rurales han resultado decisivas para reducir las necesidades básicas insatisfechas entre los pobres rurales, brindando más y mejores servicios personales: educación, salud, electricidad, guarderías y jardines infantiles, agua y alcantarillado, conectividad, recreación, etc.

- Los territorios rurales con ciudad tendrán una mayor dotación de capital humano, con sus efectos favorables en crecimiento, pobreza y equidad.

La economía de los territorios en todos los países se diversifica conforme nos movemos hacia el polo urbano. La medida de diversificación económica es de apenas 35% en los territorios más rurales de México, y de 90% en los más urbanos.

En Chile, el efecto de una ciudad de entre 80 mil y 250 mil habitantes sobre el cambio en ingreso per cápita en un territorio rural-urbano, es más de dos veces superior al efecto de una ciudad de 18 mil a 40 mil habitantes.

En Colombia al año 2005, los habitantes de territorios rural-urbanos con ciudad pequeña tienen en promedio 4.6 años de educación, lo que aumenta a 5.3 en los de territorios rural-urbanos con ciudad mediana.

- Las ciudades en este tipo de territorios crean un mejor entorno para la innovación, permitiendo atraer (o retener) al territorio organizaciones (agencias, centros de investigación y de educación técnica y superior, etc.) y personas (técnicos y trabajadores calificados, intelectuales, artistas, etc.) que incrementan la capacidad de innovación. Además, facilitan el contacto y la interacción entre diferentes redes sociales, incluyendo redes rurales, urbanas del territorio, y extra-territoriales. Finalmente, la densidad de las ciudades y algunos de los servicios que ofrecen permiten una mayor frecuencia de interacciones entre agentes directa o indirectamente ligados a la innovación.

- Las ciudades favorecen la conectividad y vínculos con procesos regionales, nacionales y globales. Las ciudades son nodos que conectan a los territorios y regiones rurales con dinámicas económicas, culturales y políticas.

- Cuando un territorio contiene una ciudad, aumenta su capacidad para retener y reinvertir localmente un mayor porcentaje del excedente de la economía local, en comparación con un territorio rural profundo cuyos habitantes o empresas tengan que salir a una ciudad distante para comprar, vender, estudiar, contratar servicios o trabajadores calificados, tomar préstamos o depositar ahorros, etc.

- Un territorio rural con ciudad tendrá una mayor diversidad social. Se trata de intelectuales, agentes de la cultura, gerentes, dirigentes sindicales, ONG ambientalistas, empresarios industriales, periodistas, comerciantes, burócratas, obreros, técnicos calificados, etc. Esta diversidad social se

expresa en la formación de organizaciones, redes, grupos de interés y coaliciones sociales y políticas, que son muy diferentes a las que se pueden formar cuando los actores son fundamentalmente de raíz agraria. Estos actores y estas organizaciones y formas de acción colectiva, expresan visiones y agendas de desarrollo también diferentes a los que son habituales en un territorio rural profundo.

- La presencia de una ciudad en el territorio, contribuye a disminuir la tasa de emigración de los jóvenes hacia las grandes ciudades, lo que se manifiesta menos en los territorios rural-urbanos con ciudades pequeñas y es diferenciado según el nivel de formación de los jóvenes.

- Las mujeres que viven en territorios rural-urbanos, tienen una tasa de participación en el mercado laboral que es mucho mayor a la que se observa en los territorios rurales profundos. Ello es especialmente cierto para mujeres con mejor educación.

- Un territorio rural que contiene una ciudad tenderá a tener mayor poder político que uno sin ciudad. Las ciudades en los territorios rural-urbanos aumentan el contacto del territorio con los representantes políticos: senadores, diputados, alcaldes y concejales, jefes de partido. Ello confiere una ventaja a esos territorios para negociar y conseguir inversiones, proyectos o programas especiales, con mayor pertinencia territorial.

- En algunos países hemos constatado que las ciudades rurales pequeñas y medianas proveen refugio y mayor

seguridad relativa a habitantes de zonas rurales afectadas por la violencia y la inseguridad.

En México, ya en 1990 la disponibilidad promedio de electricidad era de alrededor de 60% en los territorios rurales dispersos, mientras que en los territorios con una ciudad pequeña la disponibilidad era de alrededor de 80%.



Los efectos de las ciudades sobre el crecimiento con inclusión social son diferentes entre los distintos países estudiados. No obstante la presencia de una ciudad en el territorio claramente resulta en una disminución de la pobreza, derivada de un efecto crecimiento que compensa un efecto distributivo desfavorable. Dichos efectos tienden a ser crecientes con el tamaño de la ciudad, al punto que pudiera haber umbrales de tamaño bajo los cuales no se aprecia un cambio derivado de la existencia de un núcleo urbano.

En Chile y en Colombia las ciudades en territorios rural-urbanos confieren a éstos una mayor capacidad para que sus economías crezcan. Ello va acompañado de un aumento en la desigualdad en la distribución del ingreso, aunque claramente esta desigualdad es mucho menor que la que se observa en las grandes ciudades. Sin embargo, el efecto crecimiento es mayor que el efecto distributivo adverso, de forma tal que el impacto neto sobre la incidencia de pobreza en los territorios es favorable.

En México los resultados de los análisis estadísticos son menos claros en cuanto al ingreso promedio y a su distribución. Una posible explicación (que debe verificarse) es que los grandes programas gubernamentales de transferencias monetarias a los sectores más pobres rurales, que ya se prolongan por más de una década, han causado un aumento en los ingresos de esas personas que es semejante al aumento de ingreso de quienes viven en las ciudades. Lo que sí es muy claro, es que las ciudades están asociadas a una disminución (importante y estadísticamente significativa) de la pobreza.

Cuadro N° 2: Resumen de los efectos de las ciudades en las dinámicas de sus territorios.

Efectos sobre Cambios	Ingreso/Gasto per cápita			Concentración de Ingreso (Gini)			Pobreza (Efecto neto)		
	Chile	Colombia	México	Chile	Colombia	México	Chile	Colombia	México
Territorios con Ciudad pequeña	Positivo	No sig.	No sig.	Positivo	Positivo	No sig.	No sig.	No sig.	Positivo
Territorios con Ciudad mediana	Positivo	Positivo	No sig.	Positivo	Positivo	No sig.	Negativo	Negativo	Negativo
Territorios con Ciudad grande	Positivo	Positivo	No sig.	Positivo	No sig.	No sig.	Negativo	Negativo	Negativo
Territorios con Metrópolis	Positivo	Positivo	No sig.	Positivo	Positivo	No sig.	Negativo	Negativo	Negativo

Fuente: Elaboración propia en base a Jara et al 2012.

Cuadro N° 3 Mecanismos a través de los cuales las ciudades inciden sobre el cambio en el ingreso/gasto, la tasa de pobreza y la distribución del ingreso/gasto.

Canales	Variables	País	Efecto en Ingreso/Gasto	Efecto en Desigualdad	Efecto Neto en Pobreza
Acceso a servicios especializados	Población en servicios de consultoría, TI e investigación	Chile	Aumenta	No sig.	Reduce
	Porcentaje de la población con acceso a crédito	México	No sig.	No sig.	No sig.
Conectividad	Cobertura Telefonía fija en hogares	Chile	No sig.	Reduce	No sig.
Diversidad productiva	Diversidad económica (Índice Herfindahl sectorial)	Chile	Aumenta	No sig.	No sig.
		México	No sig.	No sig.	No sig.
	PEA en los sectores secundario y terciario	Colombia	Aumenta	Aumenta	Reduce*
Inversión pública	Reducción de la Brecha de cobertura de alcantarillado urbano-rural	Chile	Aumenta	No sig.	Reduce
	Reducción de la Brecha Energía Eléctrica Urbano-Rural	Colombia	Aumenta	No sig.	Reduce
	Hogares con acceso a electricidad	México	No sig.	Reduce	Reduce
Diversidad social	Diversidad laboral (Índice Herfindahl por categoría laboral)	Chile	Aumenta	No sig.	Reduce
		México	No sig.	No sig.	No sig.
	Participación Obreros en la PEA	Colombia	Aumenta	Aumenta	Reduce*
Capital humano	Escolaridad promedio	Chile	No sig.	No sig.	No sig.
		México	Aumenta	No sig.	No sig.
	Profesionales y técnicos en la población	México	Reduce	Reduce	Reduce
	Estudiantes universitarios en la población	México	No sig.	Aumenta	Aumenta
	Población con Educación Superior	Colombia	Aumenta	Aumenta	No sig.
Género	Reducción de la Brecha de Empleo Hombre-Mujer	Chile	No sig.	Aumenta	Aumenta
		México	Aumenta	Aumenta	Aumenta
		Colombia	Reduce	Reduce	No sig.
Competencia política	Votación al candidato ganador	Colombia	Reduce	Reduce	No sig.

*Significativo al 11%;

Fuente: Elaboración propia en base a Jara et al 2012.



Ambato - Tungurahua, Ecuador:

La ciudad de Ambato (154 mil hab.) es el centro de una amplia red de ferias que dinamizan y articulan la actividad económica y productiva del territorio de Tungurahua, Ecuador. Este mercado regional estimuló la diversificación económica del territorio circundante. Los actores económicos pequeños y medianos que surgen al calor de esta red productiva y comercial, acumularon poder y capacidades y son los actores sociales y políticos centrales del territorio.



Loja (Zona Cafetalera y Maicera), Ecuador:

La ciudad de Cariamanga (11 mil hábs.), en Loja, Ecuador ha tenido una función comercial agrícola y ganadera desde hace muchos años. Ahí residen empresas que proveen insumos y servicios al sector agrícola; vincula al territorio con las redes comerciales de Cuenca, Guayaquil y con el Perú. La existencia de instituciones financieras (primero de la economía solidaria y luego del sistema financiero convencional) en la ciudad, ha permitido captar una parte de las remesas y dirigir ese capital a la transformación del sistema cafetalero. Este mecanismo de inyección de capital ha sido clave para la conformación de una nueva coalición de actores ligados al café orgánico y a los mercados especiales, que ha desplazado a los antiguos comerciantes que dominaban el mercado local del café.



Valle de Jiquiriçá, Brasil: Las ciudades Santo Antonio de Jesús (89mil hab.), Jequie (150 mil hab.), Amargosa (21 mil hab.) y Jaguaquara (35 mil hab.) en el territorio de Jiquiriçá, en Bahía, Brasil proveen servicios públicos básicos pero también otros más especializados (administración, finanzas, educación superior, y comercio más sofisticado). Las ciudades concentran los mercados agrícolas (banano, mandioca, frutas y hortalizas) y ahí están los intermediarios que articulan con los mercados mayores. Los agricultores grandes y pequeños más exitosos invierten excedentes en la ciudad (comercio, transporte, talleres, etc.)



Chiloé Central: Castro (29 mil hab.) es el centro funcional del conjunto de comunas del territorio de Chiloé Central, en Chile, que es muy importante en la industria acuícola del salmón. Ahí vive una gran parte de los trabajadores de la industria y es un centro de servicios públicos y privados para ellos y el resto de la población. Estos servicios permiten a las empresas del salmón, atraer a cuadros técnicos y trabajadores calificados. En Castro están instaladas muchas de los cientos de empresas del cluster del salmón, que venden insumos o prestan servicios a las empresas salmoneras.

Los sistemas de género en los territorios rural-urbanos son diferentes a los de los territorios rurales. Se reducen algunas desigualdades de género, pero otras se agravan.



En Colombia el año 2005, la proporción de población masculina (51 %) es mayor que la femenina (49%) en territorios rurales dispersos, mientras que en los territorios con ciudad, la proporción de hombres y mujeres es muy similar.

En Chile, las mujeres representan solamente el 48% de la población de los territorios rurales profundos y los hombres el 52%, mientras que en las regiones metropolitanas esta proporción de invierte siendo un 48% de hombres y el 52% para las mujeres. La proporción se equilibra en los territorios rurales-urbanos con ciudades medianas o grandes donde se bordea el 50% para ambos.

- Los territorios rurales profundos son expulsores de mujeres, especialmente aquellas con más educación. Dicha tendencia se detiene en los territorios urbano-rurales incluyendo aquellos con ciudades no tan grandes.
- Tanto en Chile como en Colombia encontramos evidencia de que en los territorios rurales sin ciudad, las mujeres con formación técnica o profesional ocupan un porcentaje mayoritario de los empleos de mayor responsabilidad en el gobierno local y en los servicios públicos que existen en el municipio. Ello no se extiende a los cargos de elección popular, donde las mujeres son una franca minoría.
- La participación de la mujer en el mercado laboral formal es significativamente mayor en los territorios rurales-urbanos que en los rurales sin ciudad. Los núcleos urbanos de los territorios rurales-urbanos facilitan la incorporación de la mujer al trabajo urbano, debido en parte a que ofrecen mejor dotación de servicios públicos, como jardines infantiles y salas cuna, y también porque las cortas distancias permiten a la mujer trabajar cerca del hogar. La mujer rural que desea trabajar fuera de su casa, depende casi exclusivamente de sus redes familiares de apoyo. Se debe hacer notar que estos arreglos reproducen la distribución de género en las tareas domésticas y el cuidado de los niños.
- En dos de los tres países estudiados en profundidad (Chile y Colombia) encontramos evidencias importantes de que las mujeres trabajadoras en los territorios rural-urbanos, sufren mayor discriminación salarial, así como restricciones para acceder a los puestos más altos en las empresas privadas.

Por este tipo de factores, la mayor participación laboral de la mujer en los territorios rural-urbanos, no va acompañada de una mejor distribución del ingreso, aunque sí de una reducción de la pobreza.

- Los territorios rural-urbanos que han vivido procesos de transformación productiva, muchas veces experimentan un crecimiento rápido en la participación de la mujer en el mundo del trabajo. Además del crecimiento total del empleo por la transformación productiva, las nuevas actividades en muchas ocasiones incluyen muchas que culturalmente se asocian al trabajo femenino. En territorios rurales-urbanos, se refuerza la tendencia de que una alta proporción de trabajadores del sector servicios y en algunas manufacturas, sean mujeres.

- El empleo agrícola permanente suele ser ocupado por hombres, y no encontramos ejemplos de territorios donde la mujer participe masivamente durante todo el año en el trabajo agrícola asalariado. El contrato permanente de mujeres en la agricultura y la agroindustria tiene costos adicionales para las empresas: embarazos que conllevan períodos largos de licencia y de fuero laboral, salas cunas si el número de mujeres empleadas supera lo establecido en la ley, baños separados para hombres y mujeres, etc.

- Hay algunos territorios rurales caracterizados por una agricultura muy intensiva en el uso de mano de obra donde hay una participación masiva de las mujeres en el trabajo agrícola de temporada. Los ingresos de esta temporada de trabajo intensivo y sacrificado, a veces son considerados por las trabajadoras como suficientes para subsistir todo el año.



En México en el año 90, en las zonas rurales profundas había una mujer ocupada por cada 10 hombres ocupados, esta proporción aumenta tímidamente en la medida que nos desplazamos hacia los territorios más urbanos, siendo de 2,5 mujeres por cada 10 hombres ocupados en los territorios rurales-urbanos con ciudad pequeña; 3,5 para territorios urbanos con ciudad media y de 4 para territorios rurales-urbanos con ciudad grande y territorios urbanos.

En Chile, la tasa de participación de los hombres es bastante pareja independientemente del tipo de territorio, en torno a 40%. En el caso de las mujeres, en cambio, hay un marcado gradiente, siendo de un 15% en los territorios rurales y en torno a un 25% en territorios rural-urbanos con ciudad grande.

Apoyar el desarrollo de territorios funcionales rural-urbanos y de las ciudades en su interior, es conveniente para el país en su totalidad. Para ello hay opciones de política pública.



- La existencia de una cantidad de territorios rural-urbanos donde vive una parte importante de la población y donde se concentra una fracción significativa de la actividad económica, social, cultural y política de un país, representa una oportunidad de desarrollo hasta ahora insuficientemente explotada. Los países de América Latina sufrimos los costos y las consecuencias de sesgos metropolitanos en muchas políticas públicas, así como en las conductas de las grandes empresas privadas. Estimular y apoyar el desarrollo de los territorios rural-urbanos y de las ciudades intermedias que los articulan, puede ser una estrategia más eficaz que impedir administrativa o legalmente el crecimiento de las grandes metrópolis. Para ello hay opciones que reseñamos a continuación.

- Los países debieran reconocer programáticamente la existencia real de territorios funcionales. Ello significa implementar estrategias y políticas para: visibilizarlos en la agenda pública y en el discurso político; conocer bien sus potencialidades y limitaciones; apoyar inversiones que fortalezcan los lazos funcionales y la cohesión de estos territorios, y; reconocer en los criterios de asignación de inversiones el papel diferenciado que juegan en diferentes dimensiones del desarrollo las ciudades

y los municipios que son el centro de los territorios funcionales de aquellos que son parte de la periferia.

- Las personas, las organizaciones y las empresas se desenvuelven en territorios funcionales que incluyen varios municipios. Esta funcionalidad económica, social, cultural y ambiental, no tiene contraparte política porque el territorio usualmente se fracciona en varios gobiernos locales, que la mayor parte de las veces están descoordinados. Esto genera problemas de gobernanza y de eficiencia en la gestión pública, así como costos y oportunidades desaprovechadas a las personas, las organizaciones y las empresas. Ante la imposibilidad política de reconfigurar los municipios existentes, queda la opción de estimular política, legal y presupuestariamente para diversos tipos de asociaciones municipales. Es clave que ello vaya más allá de proyectos e inversiones inter-municipales específicos, para que crecientemente estas asociaciones generen estrategias de desarrollo, decidan coordinadamente sobre el tipo y la localización de inversiones estratégicas para el conjunto del territorio, abran espacios de participación ciudadana a escala inter-municipal y tengan una vocería y presencia política en tanto tales y no sólo como municipios individuales. Hay aquí mucho espacio para experimentar y estimular el aprendizaje colectivo.

- Hay tres ámbitos prioritarios en que se deben reforzar las inversiones públicas para apoyar el desarrollo de las ciudades pequeñas y medianas que articulan territorios rural-urbanos: (a) facilitar la conectividad física y virtual y la movilidad de las personas y de bienes entre el núcleo urbano y el entorno rural al interior de cada territorio, y entre la ciudad y ciudades mayores; (b) facilitar el desarrollo de empresas y organizaciones que presten servicios cada vez más sofisticados e intensivos en conocimientos a las actividades económicas principales del entorno rural; (c) invertir en servicios

públicos y privados, (incluyendo amenidades) de calidad y cada vez más sofisticados, que son variables claves para retener y atraer capital humano a los territorios rural-urbanos.

- Hay un desplazamiento de los ejes de transformación del mundo rural, desde el campo, la agricultura y los agricultores, hacia las ciudades intermedias, las economías diversificadas y los actores sociales de estos centros urbanos. Ello es cierto incluso para los procesos de modernización agrícola. La implicación es que las políticas de desarrollo rural e incluso las de desarrollo agrícola, necesitan sustentarse en, y ser expresión de, nuevas coaliciones sociales, que incluyan por supuesto a los agricultores y a la agricultura, pero

que ni se limiten ni estén capturadas por ellos, para dar lugar a una nueva gobernanza del desarrollo rural y agropecuario.

- Por si solo, el crecimiento de los territorios rurales-urbanos y de las ciudades que los articulan, profundizará algunas de las desigualdades de América Latina, particularmente la desigualdad de ingresos y algunas dimensiones de la desigualdad de género. Las políticas de estímulo a los territorios rural-urbanos y a las ciudades intermedias, deben incluir objetivos y mecanismos para mitigar y compensar estos efectos, con énfasis particular en aquellas que busquen impedir la discriminación salarial y de otros tipos contra las mujeres trabajadoras.

Lecturas adicionales

Berdegú, Julio A.; Benjamín Jara; Félix Modrego; Ximena Sanclemente y Alexander Schejtman. (2010). Ciudades Rurales de Chile. Documento de Trabajo N° 61. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. RIMISP, Santiago, Chile.

Berdegú, Julio A.; Benjamín Jara; Ricardo Fuentealba; Jaime Tohá; Félix Modrego; Alexander Schejtman y Naim Bro. (2011). Territorios Funcionales en Chile. Documento de Trabajo N° 102. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. RIMISP, Santiago, Chile.

Carriazo, Fernando y Mónica Reyes. (2012a). Territorios Funcionales: un Análisis del Gradiente Rural-Urbano para Colombia. Informe del Proyecto Ciudades y Territorios Rurales, Programa Dinámicas Territoriales Rurales. RIMISP, Universidad de los Andes, Colombia.

Carriazo, Fernando y Mónica Reyes. (2012b). Núcleos Urbanos y Dinámicas de Pobreza en Territorios Urbanos-Rurales de Colombia. Informe del Proyecto Ciudades y Territorios Rurales, Programa Dinámicas Territoriales Rurales. RIMISP, Universidad de los Andes, Colombia.

Jara, Benjamín; Félix Modrego y Julio A. Berdegú. (2012). Ciudades, Territorios y Crecimiento Inclusivo en Chile. Informe del Proyecto Ciudades y Territorios, Programa Dinámicas Territoriales Rurales. RIMISP, Santiago, Chile.

Schejtman, A. (1999). Las dimensiones urbanas en el desarrollo rural. Revista de la CEPAL 67. CEPAL, Santiago, Chile.

Serrano Cote, Valeria; Isidro Soloaga y Antonio Yúnez-Naude. (2012). Ciudades y Territorios Rurales. El Caso de México. Informe del Proyecto Ciudades y Territorios, Programa Dinámicas Territoriales Rurales. RIMISP, México.

Serrano Cote, Valeria; Isidro Soloaga y Antonio Yúnez-Naude. (2011). Territorios Funcionales en México. Informe del Proyecto Ciudades y Territorios, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, RIMISP, México.

Crédito de Fotografías.

Portada: Google Earth

Página 1: Manoel Márquez, Rimisp

Página 2: Raúl Hernández Asensio, IEP - Perú

Páginas 4, 5, 15: Neil Palmer, CIAT

Página 6, 7, 8, 13, 15 y 16: Rimisp

Página 7: Alvaro Espinel-Panoramio;

Paul James Campbell - Flickr

Página 10: Ilana Nussbaum

Página 13: Columbus GV Team - Flickr

Página 14: Susan Beccio - IFAD

El proyecto Ciudades y Territorios se llevó a cabo en Colombia (Universidad de Los Andes), México (Colegio de México) y Chile (Rimisp).

**Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
Programa Dinámicas Territoriales Rurales
Casilla 228-22. Santiago, Chile
Tel + (56-2) 236 45 57 Fax + (56-2) 236 45 58
rimisp@rimisp.org**

**Para mayor información:
www.rimisp.org/dtr**
