

***INVESTIGACIÓN SOBRE DEFINICIÓN OPERATIVA DE LA
POBLACIÓN 'RURAL' CON FINES ESTADÍSTICOS EN
URUGUAY***

Joaquín Cardeillac

Paola Mascheroni

Rossana Vitelli

Montevideo, julio de 2016

INTRODUCCIÓN	3
1. ALGUNOS ELEMENTOS CONCEPTUALES PARA LA (RE) DEFINICIÓN DEL CONCEPTO 'RURAL'	5
1.1. Enfoque dicotómico	5
1.2. Enfoque continuum urbano-rural.....	6
1.3. Nueva ruralidad.....	7
1.4. Lo rural como territorio	8
2. DEFINICIONES OPERATIVAS DE LO 'RURAL' EN LA REGIÓN Y EN URUGUAY	9
2.1 Conceptualización y medición de lo rural en América Latina.....	9
2.2 Conceptualización y medición de lo rural en Uruguay.....	13
2.2.1 La definición de rural desde la academia	13
2.2.2 La definición oficial de rural.....	17
2.2.3 La definición de rural entre los ejecutores de políticas públicas	21
3. LIMITANTES DE LAS DEFINICIONES OFICIALES DE POBLACIÓN RURAL EN URUGUAY	22
3.1 La definición por oposición según los Censos de Población (INE).....	22
Principales limitantes.....	23
3.2 Lo rural "ampliado"	25
3.3 La visión sectorial en los Censos Agropecuarios	27
4. ALTERNATIVAS PARA LA DEFINICIÓN DE POBLACIÓN RURAL EN URUGUAY	28
4.1 Población agrodependiente.....	28
4.2 Población en zonas agrarias (según peso agro)	30
4.3 La definición operativa de rural y sus implicancias para el análisis de las desigualdades de género	33
4.3.1. Tasa de actividad	34
4.3.2. Tasa de empleo.....	34
4.3.3. Tasa de desempleo	35
4.3.4. Trabajo no remunerado en el hogar	35
4.3.5. Nivel educativo	36
4.3.6. Asistencia a centro educativo por tramo de edad	37
4.4. Articulando miradas	38
4.4.1. Tasa de actividad	38
4.4.2. Tasa de empleo.....	39
4.4.3. Tasa de desempleo	40
4.4.4. Trabajo no remunerado.....	41
4.4.5. Nivel educativo	41
4.5 Propuesta de definición multidimensional.....	42
4.5.1 Desigualdades de género	45
4.5.1.1. Tasa de actividad.....	45
4.5.1.2. Tasa de empleo	46
4.5.1.3. Tasa de desempleo	46
4.5.1.4. Nivel educativo	47
5. REFERENCIAS.....	49
6. ANEXO	51
6.1 Definiciones de rural en América Latina	51
6.2 Relatoría del seminario - taller.....	55

6.2.1 Programa.....	55
6.2.2. Participación de las autoridades.....	56
6.2.3 Principales aportes de las Mesas Temáticas.....	58
6.2.4. Síntesis.....	74
6.2.5. Cuadro resumen.....	75
6.2.6 Glosario de siglas.....	78

INTRODUCCIÓN

En este documento se presentan los principales resultados de la *“Investigación sobre definición operativa de la población ‘rural’ con fines estadísticos en Uruguay”* realizada en el marco del convenio suscrito entre la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República a solicitud del Instituto Nacional de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social. El objetivo general de la misma es (re)discutir el concepto y alcance de la definición de rural en el país, fomentando el debate académico entre investigadores y organismos estatales. Se busca promover una definición conceptual y operativa más representativa del ámbito rural en el país, que redundará en una mejor formulación y posterior monitoreo de políticas públicas para la población rural uruguaya¹.

A la hora de formular políticas públicas para zonas y/o poblaciones rurales una de las primeras dificultades reside en el propio concepto de rural. Esta definición no es simple ni banal ya que de ella depende la delimitación de la población objetivo, como por ejemplo a quiénes van dirigidas las políticas de salud rural o de educación rural, así como las políticas de género.

La multiplicidad de definiciones existentes de lo rural en los diferentes países de Latinoamérica e inclusive en Uruguay ha impulsado un debate sobre qué es lo que se entiende por rural. La preocupación por debatir la definición de rural no resulta solamente normativa sino que se encuentra fundamentada en la importancia que adquieren las estadísticas oficiales de los países al momento de la formulación y posterior monitoreo de políticas públicas, en el entendido de que el cambio en la medición permitirá disponer de información más ajustada a la realidad y dinámicas del sector rural, contribuyendo a la garantía de derechos de las personas con independencia del territorio en que se localicen.

A nivel internacional, como se muestra en los siguientes apartados, se está avanzando en esta discusión, y con el apoyo de diferentes organismos internacionales se ha incursionado en el debate sobre la especificidad de lo rural en el mundo contemporáneo, su conceptualización y las implicancias de la misma en las políticas públicas. En general, existe consenso en superar la tradicional clasificación dicotómica (rural-urbano), asociada a viejas imágenes sobre lo rural que hoy son cuestionadas por

“una serie de cambios que están sucediendo en ese ámbito: la creciente aparición de la multiocupación en la población que podríamos en principio pensar como rural, la aparición en ese ámbito de actividades no agropecuarias como

¹ Los autores quieren agradecer especialmente los comentarios recibidos de parte del equipo del INMUJERES - MIDES, aquellos realizados por los comentaristas Dra. Claudia Brito, FAO, Dr. Diego Piñeiro, Facultad de Ciencias Sociales, Ec. Laura Piedrabuena, DIEA, MGAP y Ec. Juan José Calvo, UNFPA, así como también los aportes de los participantes de la reunión en que se presentaron los resultados del trabajo.

industrias y servicios, la revalorización del campo como lugar de residencia, la aparición de otros usos del ambiente no urbano, como la valorización paisajística y cultural, la ampliación de las actividades ligadas al ocio, la conservación ambiental como objetivo de la instalación humana, el progresivo aumento de la movilidad territorial de una población antes considerada como casi inmóvil (Pérez, 2001; Piñeiro, 1999; Teubal, 2001, Murmis y Feldman, 2005). Este tipo de procesos, que comenzaron en Europa y los EEUU hace bastante tiempo, están penetrando rápidamente en países de América Latina -Argentina entre ellos- lo que empuja aún más hacia una redefinición conceptual y operativa" (Castro y Reboratti, 2007:3).

En nuestro país, esta discusión también está presente y diversos actores académicos y políticos señalan la necesidad de alcanzar acuerdos que permitan una mejor definición operativa de población rural. En el año 2011, la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social, realizó un Seminario Taller sobre "Ruralidad y Políticas públicas. Definiciones teóricas, experiencias de implementación y espacios de articulación" en el cual queda expresada la heterogeneidad de criterios existentes en los diferentes organismos públicos para definir la población y los territorios rurales de cara a la implementación de programas y políticas públicas. También queda planteado el debate sobre si la definición de población rural debe ser una o varias y si esta definición debe ser anterior a la formulación de políticas públicas o si por el contrario, se debe partir de los objetivos de las políticas públicas para luego buscar una definición o definiciones adecuadas.

El propósito de este documento, es plantear algunos elementos conceptuales y metodológicos a considerar en la (re)definición del concepto de rural para fines estadísticos y de formulación de políticas públicas. En la primera parte, se presentan brevemente las distintas perspectivas conceptuales sobre la noción *rural*. En la segunda, se sistematizan diferentes definiciones operativas de lo rural utilizadas en Uruguay y la región. En la tercera y cuarta parte, se hace un ejercicio de carácter metodológico, aplicando las definiciones oficiales de lo rural y proponiendo alternativas operativas para la definición de rural.

1. ALGUNOS ELEMENTOS CONCEPTUALES PARA LA (RE) DEFINICIÓN DEL CONCEPTO 'RURAL'

En este apartado se presentan una serie de elementos conceptuales como marco de referencia para la posterior exploración de mediciones alternativas de lo rural². Como se mencionó, la perspectiva que adoptemos sobre lo rural determina la forma en que la medimos y posteriormente interpretamos esos resultados.

Entre los académicos que trabajan el tema, hay cierta unanimidad en relación a la existencia de una realidad que puede denominarse rural, aunque no hay un acuerdo sobre el contenido de esta categoría (Matijasevic y Ruiz, 2012:25). No es fácil encontrar una respuesta a la pregunta sobre qué es lo rural, y el debate académico en torno al tema ya tiene varias décadas de trayectoria sin encontrar un consenso sobre este término. De esta forma, el término rural se configura como polisémico, y remite a una diversidad de imágenes que dificultan toda intención de delimitarlo.

A su vez, *“lo rural se construye y se ha construido socialmente en unas determinadas condiciones sociales, espaciales y temporales específicas”* (Entrena Durán, 2012:41). No es lo mismo estudiar lo rural en el Uruguay de 1900 que en el Uruguay contemporáneo, así como no es lo mismo lo rural en nuestro país que en Bolivia, Sudán o España, por poner algunos ejemplos. Por lo tanto, todo intento de definir y analizar lo rural debe ser contextualizado espacio-temporalmente.

A continuación se presentan brevemente los principales enfoques conceptuales de lo rural.

1.1. Enfoque dicotómico

Los autores clásicos del siglo XIX preocupados por los cambios sociales que emergían en el sector urbano e industrial (Marx, Weber y Durkheim), adoptaron una perspectiva dicotómica para analizar e interpretar los procesos que diferenciaban socialmente los espacios rurales de los urbanos. En la Europa de esta época, el campo deja de ser la sede de las transformaciones y de la vida social, económica y política (como en el feudalismo) y emerge la ciudad como símbolo de la innovación y el progreso.

Desde este enfoque dualista, lo rural se concibe como una realidad de características propias que se contraponen con la realidad urbana (Romero, 2012). Estas diferencias entre lo rural y lo urbano se observan a nivel de las ocupaciones (rural es agrícola); las condiciones ambientales (rural implica contacto con la naturaleza); el tamaño de las comunidades (rurales de menor tamaño); la densidad

² Entrena (1998) propone distinguir entre “rural” y “ruralidad”: el primer concepto hace referencia a un particular medio geográfico y el segundo a una cultura o forma de vida vinculadas a dicho medio. En este trabajo no se toma en cuenta esta distinción.

poblacional (rural menor densidad); la homogeneidad/heterogeneidad de la población (rural más homogeneidad); la diferenciación (rural menos diferenciada); la estratificación y la complejidad social (la rural más simple); la movilidad social (rural menos movilidad); la dirección de las migraciones (de lo rural hacia lo urbano); y los sistemas de integración social (rural menos integración) (Gómez 2002, 34-40). Se divide así a la sociedad en dos ámbitos separados, caracterizando lo rural como atrasado, pobre, aislado, de cambios lentos, atado a la naturaleza y a la producción primaria; mientras que la ciudad y lo urbano son asociados con lo moderno, dinámico, industrial, conectado con el mundo (Castro y Reboratti, 2012). El progreso económico, implica una transformación estructural que va de lo rural hacia lo urbano, de lo agrícola a lo industrial, y por ende de lo atrasado a lo moderno (Pérez, 2001).

1.2. Enfoque continuum urbano-rural

A medida que las sociedades se vuelven más complejas, la dicotomía urbano-rural pierde capacidad explicativa y no permite dar cuenta de la heterogeneidad de situaciones. La visión dualista y tradicional de lo rural cede lugar a nuevos aportes teóricos que plantean la existencia de un *continuum* de situaciones., un gradiente de posibilidades.

Uno de estos aportes clave para la definición de lo rural es planteado hacia fines de la década de 1920 por Sorokin y Zimmermann. Esos autores, trabajaron en torno a la noción de continuum urbano-rural, como forma de reaccionar y superar las definiciones dicotómicas entre los términos urbano y rural. Esta perspectiva es una variación analítica del enfoque dicotómico, donde la polarización antagónica pasa a ser sustituida por un gradiente de situaciones (Romero, 2012).

La idea básica detrás de esa propuesta, es que las diferencias entre lo urbano y lo rural son graduales, sin que pueda delimitarse con claridad un punto de ruptura absoluto entre ambos. Más bien, en su planteo, las diferentes comunidades y asentamientos humanos se ubicarían en algún punto del continuum, más próximos al polo rural o urbano según sus características.

"In reality the transition from purely rural community to an urban one, whatever may be the definition, is not abrupt but gradual, (...) Each step is associated with a proportionately decreasing agricultural population and increasing of the proportion of the people engaged in other than agricultural pursuits. There is not absolute boundary line..." (Sorokin y Zimmermann, 1929, pág. 14)

Como resulta claro, la variable generadora del continuum es la proporción de agricultores, lo cual muestra a las claras como en la visión de (Sorokin y Zimmermann, 1929) aun está presente la equiparación entre lo rural y lo agrario.

El supuesto de base, entonces, es que el modo de vida articulado en torno al trabajo agrario es lo que generará luego, toda una serie de variaciones en otro conjunto de variables, cuya interrelación

finalmente caracteriza las comunidades rurales. Ese otro conjunto de variables estaba compuesto por: las diferencias medioambientales, el tamaño poblacional, la densidad de población, la heterogeneidad social, la diferenciación social y estratificación, la movilidad social, y diferencias en los sistemas de interacción.

La perspectiva del continuum rompe con la visión dualista y el concepto de que la ruralidad es una condición desde la que se avanza linealmente hacia lo urbano. Y de que lo rural es sinónimo de lo tradicional y lo atrasado.

1.3. Nueva ruralidad

Otro de los aportes conceptuales para superar la visión dicotómica, es el enfoque de la nueva ruralidad desarrollado a fines de los años 90, que enfatiza la necesidad de mirar lo rural desde lo rural, con sus especificidades, similitudes y complejidades (Castro y Reboratti, 2012).

Las contribuciones desde esta perspectiva buscan modificar la imagen que asocia a los espacios rurales exclusivamente con las actividades agropecuarias. El mundo rural es hoy un ámbito en el cual se desarrollan múltiples actividades económicas y sociales, muchas de las cuales no tienen vinculación con el agro (Pérez, 2001). Se destaca así la importancia de la actividad no agrícola para la generación de empleos e ingresos en el medio rural.

Esta mirada de lo no agrícola en los espacios rurales destaca cómo lo rural no es más sinónimo de lo agropecuario y reconoce la multiplicidad de actividades y funciones que estos espacios realizan, muchas de las cuales no están ligadas a la producción primaria, como actividades de esparcimiento y recreación, lugar de residencia, conservación de los recursos naturales (Gudynas, 2001).

Por otra parte, se destaca una integración más funcional entre lo rural y lo urbano, tanto a nivel de los intercambios productivos como de flujos de personas. La imagen de lo rural como lo asilado, lo atrasado, lo despoblado se va desdibujando poco a poco. El desarrollo de nuevas tecnologías de la información y la comunicación favorece este acercamiento entre ambos espacios, e inclusive aumenta la demanda de los espacios rurales como lugares de esparcimiento y como residencia. De esta forma, los límites que separan lo rural de lo urbano se vuelven cada vez más difusos.

En esta nueva perspectiva se rompe con la visión que va de lo atrasado a lo moderno, de lo rural a lo urbano, de lo agrícola a lo industrial. La experiencia de los diferentes países muestra la multidireccionalidad de estos procesos. La ruralidad pues, debe ser valorada desde la perspectiva del territorio y de las múltiples interrelaciones entre que se establecen entre lo agrario y lo no agrario, lo rural y lo urbano.

El medio rural es entendido como una entidad socioeconómica en un espacio geográfico con cuatro componentes principales:

“...Un territorio que funciona como fuente de recursos naturales y materias primas, receptor de residuos y soporte de actividades económicas.; Una población que, con base en un cierto modelo cultural, practica actividades muy diversas de producción, consumo y relación social, formando un entramado socioeconómico complejo; Un conjunto de asentamientos que se relacionan entre sí y con el exterior mediante el intercambio de personas, mercancías e información, a través de canales de relación; Un conjunto de instituciones públicas y privadas que vertebran y articulan el funcionamiento del sistema, operando dentro de un marco jurídico determinado...” (Ramos y Romero, citado por Pérez, 2001)

1.4. Lo rural como territorio

En la perspectiva de la nueva ruralidad se plantean nuevos nexos entre la ruralidad y el territorio, destacando la relevancia de las actividades económicas rurales no agrícolas y la mayor articulación de los espacios rurales y urbanos para la generación de oportunidades de desarrollo. Ello implica concebir lo rural como territorio (Rodríguez y Saborío, 2008). Esta concepción ha dado lugar al Enfoque Territorial del Desarrollo Rural.

Este enfoque plantea una visión conjunta e integral del territorio y las actividades que allí se realizan sin limitarse a la producción agropecuaria. En el texto clásico sobre el enfoque territorial de Schejtman y Berdegué (2004), se define el desarrollo territorial como:

“un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes, y de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y sus beneficios (Schejtman y Berdegué, 2004: 4).

En el enfoque territorial se parte de una noción del territorio como producto social e histórico, dotado de una determinada base de recursos naturales, ciertas formas de producción, consumo e intercambio, y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de darle cohesión al resto de los elementos (Sepúlveda et al, 2003). El abordaje territorial y el pre-supuesto de la multisectorialidad de lo rural permiten superar las visiones dicotómicas y residuales; entender lo rural como un proceso multi-direccional y dinámico, y reconocer la heterogeneidad de situaciones de ruralidad existentes (Rodríguez y Saborío, 2008).

2. DEFINICIONES OPERATIVAS DE LO 'RURAL' EN LA REGIÓN Y EN URUGUAY

2.1 Conceptualización y medición de lo rural en América Latina

En América Latina no existe un criterio único aplicado por los organismos de estadística de cada país para definir lo rural, aún entre regiones o países vecinos. De esta forma, lo que se considera como 'población rural' responde a criterios diversos, arbitrarios y dicotómicos (Dirven, 2007:13), que hace que lo que en determinados países sea considerado población rural en otros sea población urbana, dificultando así las comparaciones internacionales. Esta falta de consenso refleja la vaguedad teórica con la cual se conceptualiza lo rural y se discute la forma de diferenciar lo rural de lo urbano.

Para darnos una idea de esta situación, en un estudio realizado por Faiguenbaum (2011: 89) sobre las definiciones oficiales de 'rural' en el mundo, se encuentran cinco criterios principales de clasificación:

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

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

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

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

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

Estos criterios pueden aparecer de forma individual o combinarse entre sí. En el cuadro a continuación se muestra el criterio utilizado por 20 países latinoamericanos en sus respectivos censos (en anexo se incluyen las definiciones de lo rural en cada país).

Cuadro 1. Criterio utilizado para la definición de urbano y rural en los censos de población según país

Criterio	País
Demográfico	Argentina (2001); Bolivia (2001); México (2000); Panamá (2000); Venezuela (2001)
Político-administrativo	Brasil (2000); Colombia (2005/6); Ecuador (2001); El Salvador (2007); Haití (2003); Paraguay (2002), Perú (1993); República Dominicana (2002)
Funcional	--
Económico	--
Legal	Uruguay (1996)
Demográfico y funcional	Costa Rica (2000); Cuba (2002); Guatemala (2002); Honduras (2001); Nicaragua (2005)
Demográfico y económico	Chile (2002)

En base a Faiguenbaum (2011)

Del cuadro superior se destaca que en América Latina priman las clasificaciones que se basan en criterios cuantitativos, es decir, que utilizan el criterio demográfico para definir la población rural, ya sea como único criterio o combinado con otro. En segundo lugar se utiliza el criterio político administrativo. En esta agrupación, Uruguay es el único país latinoamericano que tiene una definición oficial de población rural basada en un criterio legal³.

En la definición demográfica, el problema principal es fijar el límite a partir del cual se conceptualiza un espacio rural, que en el caso de estos países se refiere a la cantidad de habitantes que tienen una determinada unidad administrativa (y no a la densidad poblacional). Este límite poblacional no es único, y puede variar entre 500 o 2500 habitantes.

Cuadro 2. Límite poblacional por país

Límite poblacional (cantidad habitantes)	País
500	Cuba
1000	Chile, Nicaragua
1500	Panamá
2000	Argentina, Bolivia, Guatemala, Honduras
2500	México, Venezuela

En base a Faiguenbaum (2011)

La utilización del criterio demográfico, si bien es la más fácil de utilizar en la práctica, tiene al menos tres limitaciones principales: "a. Se visualiza a la población como estrictamente definida en una improbable dicotomía urbano-rural. b. Se define un valor que debería representar esta separación y se espera que este número, casi de forma mágica, exprese de alguna manera la diferenciación de la población urbano-rural en forma universal y atemporal sobre la totalidad del territorio. c. La

3 Como se verá más adelante, la Ley de Centros Poblados otorga a las Intendencias Departamentales la competencia para definir cuáles son los centros poblados y por exclusión las zonas rurales.

determinación de un umbral fijo hace que a lo largo del tiempo las comparaciones no se hagan sobre poblaciones estrictamente similares ya que hay, por un lado, aglomerados que se transforman en urbanos al superar el límite de los 2.000 habitantes y, por el otro, aglomerados que dejan de serlo al bajar de ese nivel” (Castro y Reboratti, 2007: 9).

Otro dato que se desprende de este análisis comparativo es que un conjunto importante de países, la definición de población rural es por oposición y exclusión, es decir, se define como rural a la población que reside fuera de las áreas consideradas urbanas. En estas clasificaciones lo rural es una categoría residual de lo urbano: primero se define lo urbano y lo restante es rural. Es decir, lo rural es definido por la carencia, lo que como destaca Abramovay (2000), no puede ser considerado un criterio adecuado desde ningún punto de vista. Esta perspectiva residual de lo rural se basa implícitamente en la visión dicotómica entre lo urbano y lo rural que se ha descrito en el apartado anterior (Castro y Reboratti, 2007).

En síntesis, en las definiciones operativas de lo rural utilizadas para la generación de estadísticas oficiales en la región, corresponden a una clasificación dicotómica urbano/rural. De esta forma, priman las visiones cuantitativas de lo rural, donde estos espacios o poblaciones son analíticamente separados por una cifra que varía de manera arbitraria entre los países. A su vez, lo rural aparece en general como una categoría residual de lo urbano, definido no en función de sus propios atributos sino por la ausencia de aquellas características de tipo más cualitativo (como disponibilidad de servicios) que definen los espacios y poblaciones rurales.

Ello no permite tener una imagen clara del ámbito rural en la región y a la interna de cada país (Sabalain, 2011). Dentro de lo rural se engloba una diversidad de situaciones, y muchas “áreas denominadas rurales, pero que responden a una frontera ficticia y arbitraria, y en realidad son urbanas. Hay áreas que son claramente rurales en cuanto a espacios, pero que están a una distancia y con una infraestructura vial suficiente para permitir el traslado a diario de un flujo importante de personas para su trabajo o para acceder a bienes y servicios. Estas se podrían llamar peri-urbanas o, con una acepción algo distinta, “rururbanas”. Existen las localidades que están a una distancia intermedia de ciudades de cierta importancia, provistas de una serie de servicios administrativos u otros y, finalmente, existen los asentamientos dispersos, lejanos de centros de servicios y poco provistos de infraestructura caminera u otra” (Dirven, 2007:14-15). De esta forma, la comparabilidad internacional es muy difícil ya que bajo la definición de rural se engloba a situaciones geográficas muy diversas y es prácticamente imposible tener una imagen de la ruralidad en la región.

Adicionalmente, en los distintos países, las formas en que se cuantifica el medio rural responde a tradiciones nacionales, las que muchas veces tienen décadas de aplicación sin una actualización de lo que se entiende por rural y cómo ello se traduce empíricamente (Abramovay, 2000; Sabalain, 2011). Ello plantea una interrogante principal: si la ruralidad está en permanente transformación, ¿es válido mantener la forma en qué se mide lo rural?

Para superar estas limitaciones en la forma en que se mide lo rural, en la región se ha trabajado en abordajes alternativos, tanto a nivel de la academia como de los organismos oficiales. Los mismos parten del reconocimiento de la heterogeneidad de lo rural y por tanto, de la necesidad de superar las mediciones dicotómicas de lo rural-urbano, proponiendo clasificaciones de tipo gradiente, que permiten capturar la heterogeneidad y multidimensionalidad de lo rural (Echeverri y Ribero, 2002).

Es por ello que las propuestas alternativas buscan superar las visiones restringidas que resultan de medir lo rural sólo a partir de criterios demográficos (tamaño de población). De esta forma, se plantean propuestas que incorporan un enfoque multidimensional de lo rural, avanzando hacia una perspectiva de lo rural como territorio, como una categoría espacial, definida principalmente a partir de criterios de densidad de población, de aislamiento y de actividad económica (Dirven, 2011).

Por ejemplo, Saborío y Rodríguez (2008) elaboran un gradiente de ruralidad que articula información ambiental, uso de la tierra, geográfica (distancia a caminos y distancia a poblados) y económica (importancia del empleo en la agricultura). Elaboran un índice de ruralidad que combina la información de uso de la tierra y de aislamiento. Esta información se resume en un gradiente rural-urbano, que luego se complementa con información sobre la ocupación de la PEA.

En Argentina, Castro y Reboratti (2007: 53-54) proponen un *continuum* rural/urbano que contempla desde las situaciones en que la población está mayoritariamente dispersa hasta las grandes aglomeraciones urbanas de tipo metropolitano. Para definir esta escala de gradientes los autores tienen en cuenta 2 dimensiones: el grado de concentración de la población y la organización territorial en la cual se asienta dicha población. Los autores definen 5 tipos de territorios rurales caracterizados por su grado de ruralidad: “1. territorios de población dispersa con una red de pequeños centros totalmente dependientes del medio rural, en los cuales no menos del 40% de la PEA dependa del sector agropecuario en sentido amplio (que llamaremos “centros rurales”), 2. territorios que incluyan población dispersa, centros rurales y hasta centros urbanos medianos con alta proporción de PEA agropecuaria (más de un 15% de la PEA está relacionada con el sector agropecuario en sentido amplio, 3. territorios que incluyan población dispersa, centros rurales y centros urbanos medianos no dependientes del medio rural (medido esto con una PEA agropecuaria menor al 15%), 4. territorios con población dispersa sin redes urbanas menores, pero con centros urbanos medianos o grandes no dependientes del medio rural, 5. territorios con población dispersa que rodean a un centro urbano mayor e incluyen una franja periurbana, con o sin redes de centros rurales”. A su vez, para no perder la continuidad histórica en la medición urbano rural, proponen una categorización de la población en función del grado de concentración en que vivan: “1. población dispersa, 2. población que vive en centros rurales de menos de 2.000 habitantes, 3. población que vive en centros urbanos con más del 15% de la PEA agropecuaria ampliada, 4. población que vive en centros urbanos con menos del 15% de la PEA agropecuaria ampliada. Las categorías 1 y 2 sumadas serían lo que hoy en día se define como rural, y las 3 y 4, como urbana”.

2.2 Conceptualización y medición de lo rural en Uruguay

2.2.1 La definición de rural desde la academia

En el caso uruguayo, la mayoría de los esfuerzos primigenios por definir lo rural, son tributarios de la propuesta de Sorokin y Zimmermann (1929). El más claro ejemplo de apego a la tradicional definición de lo rural derivada del continuum propuesto por estos autores, se encuentra en la señera obra de Solari (1958). En su obra Sociología Rural Nacional retoma y adapta las ideas de Sorokin y Zimmermann a las condiciones del Uruguayo rural por oposición a lo urbano sobre la base de nueve categorías: la ocupación, las diferencias ambientales, el volumen de la comunidad, la densidad de población, la homogeneidad en las características psicosociales, una movilidad social menor, menores diferencias entre estratos sociales, menor frecuencia en la interacción social y mayor solidaridad (Solari, 1958, págs. 32-33).

Avanzando cronológicamente en los antecedentes académicos sobre la definición de rural en el caso de Uruguay, un mojón ineludible es el estudio Situación Económica y Social del Uruguay Rural (CINAM-CLAEH, 1962). Respecto de la definición de rural y población rural en ese trabajo, Piñeiro y Cardeillac (2014), comentan:

"Es particularmente interesante notar que si bien "lo rural" es el referente empírico de esta investigación, no hay en ella un tratamiento sistemático de lo que se entiende por tal. Es preciso ir al apéndice metodológico para deducir de la operacionalización del concepto su contenido. Así la población rural reúne dos sub-poblaciones: la población rural dispersa, compuesta por todas aquellas personas que viven en las estancias y en los establecimientos agropecuarios medianos y pequeños y la población rural nucleada que vive en pequeños poblados." (Piñeiro y Cardeillac, 2014:56)

Así, en el estudio más importante sobre la situación del Uruguay rural, resulta que la definición sobre qué es lo rural debe inferirse a partir de las operaciones metodológicas utilizadas para delimitar la población objeto de estudio. Siguiendo ese camino, encontramos que la equiparación entre lo agrario y lo rural se mantiene en el trabajo de (CINAM-CLAEH, 1962), al tiempo que se actualiza una variante del mencionado continuum urbano-rural, en la medida en que se incluyen asentamientos humanos de tipos diferentes según su grado de relación con lo agrario: en concreto, a la población dispersa residente en explotaciones agropecuarias se agrega para su estudio la población residente en pueblos y barrios que tuvieran en algún período del año más de 1/3 de su población dependiente de tareas rurales. (CINAM-CLAEH, 1962)

De la definición anterior, resulta clara la continuidad con la adaptación realizada por Solari, así como también un sesgo en la operacionalización hacia dos dimensiones: por un lado, el vínculo con lo sectorial agropecuario, y por otro lado, la existencia o no de un núcleo poblado; distinción que está

en la base de la consideración de una cierta población como población dispersa, o no. En términos conceptuales, entonces, se pasa de tener una única variable generadora: el modo de vida agrario, a tener dos variables generadoras: la dispersión en el territorio y el modo de vida agrario.

Más cerca en el tiempo, Pellegrino y González Cravino (1995), cuestionaron la posibilidad y el potencial de mantener una distinción entre lo urbano y lo rural derivada únicamente del vínculo con lo agrario ya que:

"El tipo de producción, el acceso masivo a medios de transporte y más generalmente los factores que favorecen la movilidad cotidiana de la mano de obra, desde los centros urbanos a los lugares de trabajo, son todos factores que contribuyen a esa suerte de desdibujamiento de los resultados obtenidos de aplicar la clasificación urbana/rural." (Pellegrino y González Cravino, 1995: 173, citado en Piñeiro y Cardeillac, 2014).

En el mismo sentido, varias investigaciones comenzaron a mostrar una tendencia que se consolidaba hacia la residencia urbana de los trabajadores agropecuarios, (Riella y Tubío, 1997), (Morena, 1999), (Piñeiro, 2003), con lo cual empíricamente se cuestionaba la pertinencia de la variable generadora de ese continuum urbano-rural.

Impulsado por esos hallazgos, que cuestionaban la forma en que se había conceptualizado hasta entonces a lo rural y la población rural, y siguiendo las reflexiones y propuestas de (García Sanz, 1997), Piñeiro (2001) afirmó la necesidad de romper con esa equiparación entre lo rural y lo agrario. Al hacerlo, más que contribuir a la idea del desdibujamiento entre la frontera de lo urbano y lo rural, contribuyó a ampliar las situaciones que pueden considerarse rurales, que se componen de posiciones en distintas escalas y que no responden a un sólo gradiente. Las consecuencias operativas de la ruptura en la equiparación entre lo rural y lo agrario, se pueden ver con claridad en el cuadro que retomamos de su trabajo:

Cuadro 3. PEA según residencia y rama de ocupación.

	Rama I	Demás Ramas
Residencia Rural	a. Trabajadores con residencia rural empleados en tareas agrícolas	b. Trabajadores con residencia rural empleados en servicios, comercio, industria, etc.
Residencia Urbana	c. Trabajadores con residencia urbana y empleos agrícolas. "Boias frías", trabajadores volantes, trabajadores zafrales, etc.	d. Trabajadores con residencia urbana empleados en actividades no agrícolas.

Fuente: Piñeiro, 2001

En el caso de la propuesta anterior, la complejización del concepto de rural implica incluir dos dimensiones, una relativa a la residencia y otra a la ocupación.

Ahora bien, tal como se propuso en ese trabajo Piñeiro (2001) la conceptualización alternativa que se presenta aplica a nivel de los individuos, pero que no tiene una traducción inmediata a nivel de los colectivos.

En ese sentido, la propuesta de (Cardeillac, 2013) resulta una generalización de la propuesta original de (Piñeiro, 2001) para el caso de los hogares, concordante también con los trabajos de (Cortés, Fernández, y Mora, 2008) al discutir las estrategias de diversificación de los ingresos de los hogares del México rural:

Cuadro 4. Tipo de hogar rural según vínculo sectorial y lugar de residencia

	Residencia Urbana	Residencia Rural
No agro-dependientes	Hogares de zonas urbanas con integrantes ocupados sólo en actividades no agropecuarias (No Rama 1)	Hogares de zonas rurales con integrantes ocupados sólo en actividades no agropecuarias (No Rama 1)
Mixtos	Hogares de zonas urbanas con integrantes ocupados en actividades agropecuarias (Rama 1) y no agropecuarias (No Rama 1)	Hogares de zonas rurales con integrantes ocupados en actividades agropecuarias (Rama 1) y no agropecuarias (No Rama 1)
Agro-dependientes	Hogares de zonas urbanas con integrantes ocupados sólo en actividades agropecuarias (Rama 1)	Hogares de zonas rurales con integrantes ocupados sólo en actividades agropecuarias (Rama 1)

Fuente: Cardeillac, 2013

Siguiendo una línea similar, Riella y Mascheroni (2010) afirman que:

"Para apreciar mejor los cambios en la ruralidad contemporánea se deben tener en cuenta dos niveles de análisis principales: uno que atiende a la dinámica global de las zonas rurales y otro que considera las características de la población dedicada a actividades agropecuarias." (Riella y Mascheroni, 2010: 1-2)

Ahora bien, en todos los casos anteriores, las propuesta de actualización de la definición de rural, y de población rural, se basan fundamentalmente en articular dos conceptualizaciones que corresponden a dos niveles de análisis diferentes: por un lado, el concepto de rural que se basa en la dispersión de la población, y cuyo nivel de análisis es el territorio, en tanto que la población que se considera dispersa es aquella que reside fuera de localidades amanzanadas (núcleos poblados), y por otro lado, una conceptualización de rural que remite al vínculo ocupacional con el sector agropecuario, pero a nivel de los hogares, lo cual permite identificar los denominados "hogares agro-dependientes", en el mismo sentido que lo hace también el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (Domínguez, 2008).

En el caso de la propuesta de (Riella y Mascheroni, 2010), la definición que se presenta implica delimitar sub-conjuntos no excluyentes de hogares, según se esté priorizando una u otra delimitación de lo rural:

Cuadro 5. Porcentaje de personas según estrato de población y residencia en hogares agrodependientes. 2008 (en %)

		Según actividad		
Estrato población		En hogares agrodependientes	En hogares no agrodependientes	Total país
Según territorio	Rural disperso	4,7	3,4	8,1
	Rural nucleado	2,0	4,9	6,9
	Loc. +5000	6,0	79,0	85,0
	Total país	12,7	87,3	100

Fuente: Fuente: Riella y Mascheroni, 2010⁴

Más recientemente, y acumulando en la misma línea de reflexión, Piñeiro y Cardeillac, (2014) realizaron una propuesta adicional de conceptualización de lo rural y la población rural que afirma la necesidad de transitar hacia una definición multidimensional de lo rural (Cardeillac y Juncal, 2014; Piñeiro y Cardeillac, 2014) que articule la dimensión sectorial con la residencial. Esta propuesta, procura superar la visión del continuum urbano-rural, reconociendo la existencia de una pluralidad de ruralidades heterogéneas cuya delimitación e identificación resulta relevante para comprender la realidad de los espacios sociales rurales contemporáneos en Uruguay, tal como reclaman diversos estudios (Piñeiro y Cardeillac, 2014; Romero, 2012; Riella y Mascheroni, 2010; Vitelli, 2005).

La propuesta de conceptualización multidimensional de lo rural en el caso de Cardeillac y Juncal (2014) y de Piñeiro y Cardeillac (2014), supone trabajar siempre en un mismo nivel de análisis, en este caso, a nivel de los colectivos, para caracterizar a los territorios según las dos dimensiones identificadas en el repaso sobre las delimitaciones de lo rural realizadas desde la academia: la dimensión de lo sectorial agrario y la dimensión de la dispersión en el territorio y el tamaño de la localidad medido a partir del número de habitantes.

Una de las operacionalizaciones posibles realizadas a partir de esa definición es la realizada por Piñeiro y Cardeillac (2012)⁵ a partir de los datos del Censo de Población de 2011. Los resultados fueron los siguientes:

4 La estimación por la ECH 2008 de la población en localidades de menos de 5000 habitantes, puede no ajustarse al marco muestral, debido a los ponderadores utilizados a tales efectos. En el conteo del 2004 el peso de estas localidades era de 10.5%.

5 Estudio en el marco del proyecto "Repensando el concepto de ruralidad en Brasil: Implicancias para las políticas públicas. El caso de Uruguay" que se llevó a cabo en el año 2012 con el patrocinio del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y el Observatorio de Políticas Públicas para la Agricultura de la Universidad Federal Rural de Rio de Janeiro.

Cuadro 6. Población rural según criterio INE (dispersa), según si la PEA en la región en la que reside se ocupa mayoritariamente en el sector primario y suma de los dos criterios.

	1985		1996		2011	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Zona "rural" de acuerdo al criterio del sector económico	28.817	1,0	117.338	3,7	208.834*	6,4*
Población dispersa (Rural INE) ⁶	374.154	12,7	291.686	9,2	175.614	5,3
Sub-total rural ampliada definición 2	402.971	14	409.024	13	384.448	12
Total	2.955.241	100	3.163.763	100	3.285.877	100

* NOTA: Para el año 2011 la proporción de población rural de acuerdo al criterio del sector económico se calculó en base a la Encuesta Continua de Hogares y luego se aplicó la proporción al total que reporta el Censo 2011, ya que las variables de ocupación de ésta última fuente aun no están disponibles.

Fuente: Piñeiro y Cardeillac, 2014.

La principal diferencia de esta última propuesta con las mencionadas anteriormente (Piñeiro, 2001; Domínguez, 2008; Riella y Mascheroni, 2010 y Cardeillac, 2013), es que incluye a la dimensión de lo sectorial agropecuario como propiedad de las localidades y no como propiedad de los individuos u hogares. El resultado permite entonces una clasificación de las localidades, lo cual facilita la articulación con la dimensión territorial de la población identificada como rural. Las demás definiciones, en cambio, al construir la población de hogares o individuos agrodependientes, realiza un recorte analítico, que por definición no tiene un anclaje territorial.

2.2.2 La definición oficial de rural

Como parte de esta revisión de antecedentes, resulta necesario abordar la definición de rural que las fuentes de datos estadísticos oficiales, utiliza en el caso de Uruguay.

Para la generación de estadísticas oficiales, son dos los organismos principales que se encargan de generar información sobre la población rural: el Instituto Nacional de Estadística y el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

El Instituto Nacional de Estadística al realizar los censos de población, retoma como antecedente a la Ley de Centros Poblados, para diferenciar la población rural de la urbana. Esta ley, promulgada en el año 1946 con el N° 10.723, es la norma que define los requisitos y las competencias necesarias para delimitar un Centro Poblado, y al hacerlo, define por oposición y complemento a los territorios que serán considerados rurales.

La citada ley establece que “Queda exclusivamente reservada a los Gobiernos de los Departamentos respectivos, la autorización para subdividir predios rurales con destino directo o indirecto a la formación de Centros Poblados” (citado por Piñeiro y Cardeillac, 2012). Así, la norma exige un

⁶ Es importante notar que este cambio en el número de población no sólo es resultado de movimientos de la población sino también de resegmentaciones realizadas por el INE que pasan segmentos rurales a urbanos, por lo que la población que en un Censo contaba como rural en el siguiente cuenta como urbana, aun sin moverse de segmento.

conjunto de criterios generales mínimos, sobre los cuales luego la autoridad departamental define. El art. 2 establece que para la creación de los Centros Poblados los predios rurales deberán ser subdivididos en uno o más predios de menos de cinco hectáreas. Luego autoriza la subdivisión de ellos en parcelas de menos de una hectárea, recibiendo en este caso el nombre de pueblo, villa o zona urbana o suburbana. Si los predios son subdivididos en predios de una a cinco hectáreas se llamará Centro Poblado “Huertos”. A su vez, en el art. 13 dictamina que: “Todo centro poblado deberá constituir por lo menos una unidad vecinal que permita el mantenimiento de una escuela primaria y de los servicios públicos indispensables. A este efecto el centro poblado tendrá como mínimo cien hectáreas de superficie, si es centro poblado de Huertos y si es pueblo, villa, zona urbana o suburbana no incorporado sin solución de continuidad a otro centro poblado mayor, tendrá como mínimo treinta hectáreas.” Luego, en su inciso 1° exige que se garantice la existencia de agua potable y en los artículos 15 y 16 establece que los predios no podrán tener menos de dos mil metros cuadrados si el centro poblado no tiene saneamiento y provisión de agua potable, pero que podrán tener hasta trescientos metros cuadrados en caso de haberla. (Piñeiro y Cardeillac, 2012).

Cuadro 7. Delimitación de las áreas urbanas y rurales en los Censos de Población

<p><i>Censos de 1963 e 1975</i> Población urbana: población definida por la Ley N° 10.723 de Centros Poblados (1946) que establece la competencia exclusiva de los gobiernos departamentales para autorizar la subdivisión de los predios rurales para la formación de centros poblados, así como para aprobar el trazado y la abertura de calles, caminos y cualquier otra vía de tránsito que implique o no el amanzanamiento o formación de dichos centros. También establece algunos requisitos mínimos para la definición de área urbana, como la existencia de agua potable, condiciones de terreno y de área contigua y otros servicios indispensables. El área suburbana es incluida en el área urbana. Población rural: definida por exclusión. Población dispersa, no residente en centros poblados.</p> <p><i>Censo de 1985</i> Población urbana: definida por Ley de Centros Poblados. Este censo contó con importantes progresos en materia cartográfica que permitieron llegar a una delimitación más precisa de las divisiones estadísticas, mediante investigaciones locales y otras fuentes. Población rural: definida por exclusión.</p> <p><i>Censos de 1996, 2004 y 2011</i> Población urbana: la definición se basa en criterios prácticos y de tipo operativo, y parcialmente en las disposiciones de la Ley de Centros Poblados y sus modificaciones posteriores. Población rural: definida por exclusión.</p>

Fuente: Piñeiro y Cardeillac, 2012

Otro instrumento fundamental del Instituto Nacional de Estadística es la Encuesta Continua de Hogares, la cual proporciona información mensual sobre la población del país. La misma se realiza desde el año 1968, primero en el departamento de Montevideo y a partir del 1981 se extiende a las áreas urbanas del interior del país. Las áreas rurales se incorporan recién en el año 2006, con excepción de un relevamiento específico realizado en 1981⁷, cuando un cambio en el marco muestral permitió incluir a la población de todo el territorio.

7 "La Encuesta Continua de Hogares (ECH) es una encuesta que el Instituto Nacional de Estadística realiza, sin interrupciones, desde el año 1968. La ECH constituye una de las fuentes de información más importante que posee el país en materia socioeconómica, e históricamente ha constituido la base de datos de la amplia mayoría de los estudios sociales o socioeconómicos de la población; ya que permite, con un solo esfuerzo, estudiar variados temas demográficos. Su origen, al igual que muchas encuestas a hogares de los países americanos, lo constituye el “modelo Atlántida” diseñado por el Bureau of Census de Estados Unidos de América. Su alcance geográfico ha variado con el tiempo. Inicialmente el relevamiento sólo cubrió al Departamento de Montevideo, para a partir del año 1981 extenderse a todas las áreas urbanas del país y en

La definición de país urbano que realiza la ECH no coincide exactamente con la de Centros Poblados, ya que incluye a las localidades de más de 5.000 habitantes. Es decir, se considera como población rural a la población dispersa (fuera de Centros Poblados del tipo definido por la correspondiente Ley) y la población en localidades de menos de 5.000 personas, las que no son parte del "país urbano".

Una consecuencia de esta forma de proceder para la generación de información socioeconómica y demográfica sobre la población del país, ha sido la consolidación de una suerte de definición "por defecto" de lo rural. Así, en la medida en que el Uruguay rural se compuso de las localidades de más de 5.000 habitantes, el complemento excluido del territorio ha sido tratado muchas veces como el espacio social rural "ampliado" (Piñeiro y Cardeillac, 2014; Paolino, 2012; Riella y Mascheroni, 2010).

Un ejemplo de la consolidación de esa definición por omisión de lo rural, se encuentra en la investigación titulada "Estudio sobre el empleo, los ingresos y las condiciones de vida de los hogares rurales." Según el informe de dicho estudio: "La investigación se desarrolló a través de una encuesta en profundidad a hogares residentes en áreas rurales y localidades de menos de 5.000 habitantes (no cubiertas por la Encuesta de Hogares del INE (MGAP, 2000: 2).

"... entre el título de la investigación, que refiere de modo explícito a hogares rurales y la delimitación de la población que será objeto del estudio, no media ninguna explicación por la cual se pueda comprender que la población dispersa y la residente en localidades de menos de 5000 habitantes sea población rural. Salvo, claro, el hecho de que esa población es el complemento excluido de la población total del "país urbano", estudiada por las encuestas continuas de hogares del Instituto Nacional de Estadística desde 1968 a 2005." (Cardeillac y Vigna, 2016).

En lo que respecta a la definición oficial de lo rural presente en los Censos Generales Agropecuarios (CGA) que realiza el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), la definición de población utilizada es la siguiente:

"... todas las personas que vivieron habitualmente durante el año censal en el predio independientemente que trabajen o no en el mismo. Por residencia habitual se entiende aquella en que la persona vive la mayor parte del año (6 meses o más). La población residente se clasifica por sexo, edad, relación con el productor, lugar y categoría de trabajo y situación laboral (remunerado o no remunerado)" (DIEA, 2014: 126).

ese único año, en el marco de un Proyecto auspiciado por el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades de Población, se investigó el área rural." (Instituto Nacional de Estadística, 2006: 7, citado en Cardeillac y Vigna, 2016).

Así, según la definición que se utiliza en el CGA, la población identificada corresponde a "población agrícola", una población que siempre resulta un número menor que la población rural contabilizada en los Censos de Población del INE, dado que sólo contabiliza a la población que reside en explotaciones agropecuarias de una hectárea o más de extensión.

Siendo así, la definición del principal instrumento estadístico del MGAP, evidencia un claro sesgo hacia lo productivo, en la medida en que las unidades de análisis no son las personas sino las explotaciones y por lo tanto, la población analizada interesa en tanto que propiedad (o característica) de las explotaciones.

En síntesis, como lo señalan Cardeillac y Juncal (2014) refiriéndose a estas tradiciones oficiales de definición de rural en el país:

“En general, se puede clasificar las definiciones más habituales de lo rural como unidimensionales, ya sea desde lo sectorial o desde lo territorial. Este tipo de definiciones, generan subconjuntos de población distintos, que han sido trabajados en varios antecedentes. Así, por ejemplo, la definición de rural que maneja el Instituto Nacional de Estadística (INE) y suelen retomar varios de los trabajos demográficos que se realizan en el país, es el más claro ejemplo de una definición unidimensional que considera el territorio y la dispersión de la población en el mismo para construir el colectivo de población rural. Otro conjunto de trabajos que retoma una definición unidimensional, pero en este caso sectorial, y ha sido más bien trabajado desde la sociología rural y desde el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). En estos casos, la dimensión que domina es el vínculo con el mercado de trabajo agropecuario, y da lugar al conjunto de población agrodependiente, que comprende a aquellos que dependen del sector agropecuario, con independencia de su ubicación en el territorio. Los “tipos sociales” que surgen desde este enfoque son muy variados, e incluyen desde los asalariados rurales, hasta a los productores empresariales que no residen en las explotaciones agropecuarias de cuya riqueza se apropian.” (Cardeillac y Juncal, 2014: 113).

De ello se desprende que han existido avances en paralelo entre lo que se discutió desde la academia y lo que oficialmente se ha utilizado como definición conceptual y operativa. En este sentido, mientras que desde la academia se ha propuesto avanzar hacia definiciones que contemplen múltiples dimensiones, desde los organismos de producción de información demográfica y socioeconómica se ha trabajado en base, fundamentalmente a tres definiciones; por una parte, una definición de rural dicotómica, que distingue entre población en Centros Poblados y población dispersa, o población rural. Por otra parte, una definición de "rural ampliado" que agrega a la población dispersa la población residente en localidades de menos de 5.000 habitantes y que sólo contempla una dimensión de lo rural: el número de pobladores, y por último, una definición de población rural que la equipara con población agrícola y que también resulta unidimensional, aunque ahora la dimensión jerarquizada es la sectorial y no la poblacional.

2.2.3 La definición de rural entre los ejecutores de políticas públicas

En el marco del presente proyecto se organizó un Seminario Taller “Discusión conceptual de ruralidad desde la perspectiva de las desigualdades sociales” en el cual participaron diversas organizaciones estatales y de la sociedad civil (ver anexo 2).

En las distintas exposiciones realizadas por las organizaciones estatales que trabajan con población rural quedó de manifiesto la dificultad de definir operativamente a los destinatarios de la política, por la propia dificultad de definir los alcances de lo ‘rural’. En este sentido, a la hora de bajar al terreno las políticas, se coincide en la necesidad de la retroalimentación del mismo trabajo de “campo” para ir determinando los límites y el alcance de las mismas. En este sentido, a la hora de tener una definición operativa de rural para implementar los programas/políticas se ve la necesidad de partir de los propios objetivos de la política para luego buscar una definición o definiciones de población rural adecuada. Ello hace que las definiciones de rural sean más flexibles e incluso dentro de una misma organización coexistan varias definiciones en función de las políticas.

En el cuadro a continuación se muestran las diferentes definiciones utilizadas.

ORGANISMO	AMPLITUD EN EL CRITERIO DE RURALIDAD UTILIZADO	RESOLUCIÓN DE LA DUALIDAD RURAL-URBANO	ENFASIS DE LA METODOLOGÍA
DINOT. Min. de Vivienda	Criterio restringido. Enfoque administrativo.	Aplicación estricta de la Ley vigente	Hacer cumplir la legislación. Respeto por autonomía de gobiernos departamentales y locales
MIDES	Criterio amplio y mixto	Se combinan ambos criterios. Múltiples definiciones de rural-urbano de acuerdo a las necesidades de la población y los objetivos de las políticas	Se prioriza que las políticas sociales lleguen a todos los destinatarios en situación vulnerable.
MGAP-Dirección General de Desarrollo Rural	Criterio semi-restringido	Se prioriza el sector sobre el territorio	Se enfatizan las necesidades y carencias de la población objetivo sin importar la residencia.
MTSS	Criterio semi-restringido	Se utiliza el criterio sectorial para la aplicación de la normativa. Puede considerarse residencia para políticas de empleo	Se prioriza la legislación. Enfoque administrativo
BPS	Criterio restringido	Se utiliza criterio sectorial en la normativa.	Se prioriza la legislación. Enfoque administrativo

3. LIMITANTES DE LAS DEFINICIONES OFICIALES DE POBLACIÓN RURAL EN URUGUAY

En este apartado se presenta la población rural en Uruguay a partir de las definiciones oficiales presentadas anteriormente, discutiendo sus alcances y limitaciones.

3.1 La definición por oposición según los Censos de Población (INE)

Como se mencionó en el apartado anterior, la Ley de Centros Poblados establece los requisitos y competencias necesarias para delimitar un centro poblado (lo urbano). De acuerdo a esta ley, lo rural se define por exclusión: todo el territorio que no corresponda con algún Centro Poblado definido por alguna de las 19 Intendencias departamentales, pasará a ser considerado como zona rural. Concordantemente, la población rural será aquella que reside en estas zonas del territorio que no han sido delimitadas como centros poblados.

Operativamente, la población rural será aquella que reside en zonas que no están dentro de los límites de alguna de las localidades (centros poblados) delimitadas en cada departamento. Las zonas rurales son identificadas con el código de localidad 900 de acuerdo al clasificador de localidades del INE.

A partir de esta definición, según datos del último censo de población (2011), en Uruguay hay 175.614 personas residentes en zonas rurales, de las cuales 98.757 son varones y 76.875 mujeres. Esta distribución por sexo muestra leves variaciones por departamento, aunque siempre se mantiene una presencia mayoritaria de varones. El único departamento que se destaca, por profundizar la tendencia a una población masculinizada es Montevideo. Así, en el caso de la capital se observa que apenas un 36% de la población rural son mujeres, cuando en el total del país ese porcentaje se sitúa casi en un 44%.

Cuadro 8. Población rural dispersa por departamento. 2011

Departamento		Sexo		Total
		Varones	Mujeres	
Montevideo	Cantidad	9.025	5002	14027
	Porcentaje	64,3%	35,7%	100,0%
Artigas	Cantidad	1.977	1547	3524
	Porcentaje	56,1%	43,9%	100,0%
Canelones	Cantidad	25.586	22633	48219
	Porcentaje	53,1%	46,9%	100,0%
Cerro Largo	Cantidad	3.326	2610	5936
	Porcentaje	56,0%	44,0%	100,0%
Colonia	Cantidad	6.226	5245	11471
	Porcentaje	54,3%	45,7%	100,0%
Durazno	Cantidad	2.806	2145	4951
	Porcentaje	56,7%	43,3%	100,0%
Flores	Cantidad	1.204	864	2068

	Porcentaje	58,2%	41,8%	100,0%
Florida	Cantidad	5.094	4007	9101
	Porcentaje	56,0%	44,0%	100,0%
Lavalleja	Cantidad	3.487	2583	6070
	Porcentaje	57,4%	42,6%	100,0%
Maldonado	Cantidad	3.071	2088	5159
	Porcentaje	59,5%	40,5%	100,0%
Paysandú	Cantidad	2.476	1888	4364
	Porcentaje	56,7%	43,3%	100,0%
Rio Negro	Cantidad	2.980	2232	5212
	Porcentaje	57,2%	42,8%	100,0%
Rivera	Cantidad	4.364	3238	7602
	Porcentaje	57,4%	42,6%	100,0%
Rocha	Cantidad	2.403	1743	4146
	Porcentaje	58,0%	42,0%	100,0%
Salto	Cantidad	4.318	3531	7849
	Porcentaje	55,0%	45,0%	100,0%
San José	Cantidad	9.581	6890	16471
	Porcentaje	58,2%	41,8%	100,0%
Soriano	Cantidad	3.711	2901	6612
	Porcentaje	56,1%	43,9%	100,0%
Tacuarembó	Cantidad	5.289	4371	9660
	Porcentaje	54,8%	45,2%	100,0%
Treinta y Tres	Cantidad	1.833	1339	3172
	Porcentaje	57,8%	42,2%	100,0%
Total	Cantidad	98.757	76857	175614
	Porcentaje	56,2%	43,8%	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a los microdatos del Censo de Población de 2011, INE.

Principales limitantes

En primer lugar, al basarse en la Ley de Centros Poblados que otorga a los gobiernos departamentales la potestad de subdividir predios rurales para conformar centros poblados, en la práctica han existido potencialmente 19 criterios distintos aplicados por los 19 gobiernos departamentales que son los que generan centros poblados y por tanto, complementariamente, delimitan distintas ruralidades (Piñeiro y Cardeillac, 2012).

A su vez, en la medida en que no se establece ningún límite inferior en número de habitantes para la creación de un pueblo, villa o zona urbana, las Intendencias quedan habilitadas a declarar pueblo a Centros Poblados con cantidades irrisorias de habitantes. Este aspecto es tan marcado, que de hecho, según el Censo de Población del año 2011 por ejemplo, hay en Uruguay 636 localidades, de las cuales 58% (369) tienen menos de 500 habitantes y 26,4% (168) tienen menos de 100 habitantes (Piñeiro y Cardeillac, 2012).

El análisis antes realizado resulta importante, ya que permite observar la relativa arbitrariedad que subyace a la consideración de un territorio como urbano o rural: cualquier asentamiento catalogado como centro poblado por una Intendencia deja de ser un espacio rural para pasar a ser urbano:

"Las razones para declarar Centro Poblado a una localidad con escasos habitantes son políticas y fiscales. Las Intendencias suelen declarar Centro Poblado a una localidad con el fin de ganarse la simpatía de sus residentes. El segundo motivo, fiscal, lo suelen usar las Intendencias como una forma de mejorar su recaudación: las tierras de un Centro Poblado pagan más impuestos que las tierras rurales." (Piñeiro y Cardeillac, 2014: 16)

Cardeillac y Vigna (2016) por su parte, muestran como la aplicación de la definición de población rural por oposición, conduce al absurdo de contabilizar dentro de ese colectivo, a la población privada de libertad recluida en centros penitenciarios ubicados fuera de las localidades que existen en Montevideo. Dado que la población reclusa es mayoritariamente masculina (en una relación aproximada de 9 a 1) y que los centros penitenciarios de Montevideo son los más grandes y superpoblados del país, se obtienen una masculinización espuria de las zonas rurales, en la medida en que obedece a que se ubicó contra su voluntad, a un conjunto de varones privados de libertad en esas zonas.

Las figuras que siguen, tomadas del trabajo citado, presentan las pirámides de población por sexo y edad según se incluya o no dentro de la población rural, a las personas privadas de libertad.

Fig. 1: Población rural de Montevideo 2011 (con PPL)

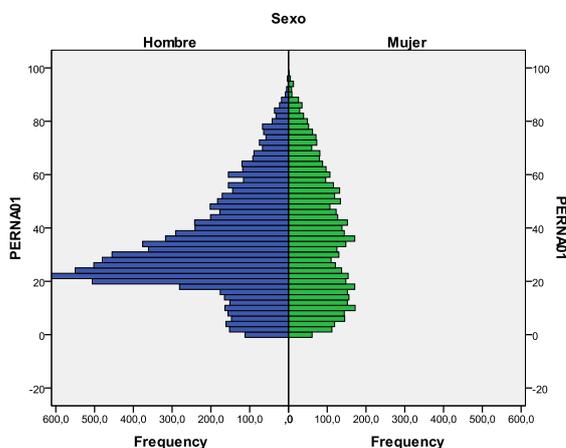
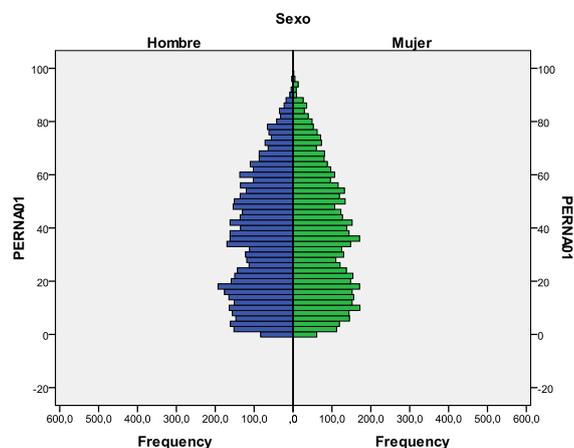


Fig. 2: Población rural de Montevideo 2011 (sin PPL)



Fuente: Cardeillac y Vigna, 2016

Es importante aclarar que la definición del INE incluye a la población privada de libertad, en la medida en que reporta un total de 14.026 personas residentes en zonas rurales de Montevideo en su sitio web.

Como se afirmó en el mencionado trabajo, el hecho anterior debería dejar claro que la definición operativa actual de lo rural no es satisfactoria. Al mismo tiempo, resulta claro que es posible

mejorarla utilizando otros criterios de clasificación que ya están presentes en las bases de datos disponibles.

Ahora bien, dado que ésta es la definición más comúnmente utilizada, corresponde retomarla en este trabajo también para analizar el tipo de información que produce para el caso del estudio de las desigualdades de género.

3.2 Lo rural "ampliado"

Como se vio también en el apartado anterior, una definición adicional de rural cuyo uso se ha extendido mucho, es aquella que agrega a la población dispersa la población residente en localidades más pequeñas que no superan un determinado umbral de población. Por costumbre, y particularmente como consecuencia de la forma en que ha realizado el INE sus Encuestas Continuas de Hogares, el criterio ha sido el de considerar población rural ampliada a la suma de la población dispersa y aquella residente en localidades con menos de 5000 habitantes. Al proceder de este modo para estimar a la población rural se obtienen los siguientes resultados.

Cuadro 9. Población rural ampliada. Total país, 1985, 1996 y 2011

Año	1985		1996		2011	
	Cantidad	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Población dispersa	374.154	12,7	291.686	9,2	175.614	5,3
Localidades de menos de 2000 habitantes	156.212	5,3	160.713	5,1	184.635	5,6
Localidades de 2000 a 5000 habitantes	138.756	4,7	154.416	4,9	155.902	4,7
Total rural ampliado (suma filas 2 y 3)	669.122	23	606.815	19	516.151	16

Fuente: elaboración propia en base a Censos de Población 1985, 1996 y 2011.

Esta segunda definición de la población rural resulta útil por varios motivos. Por un lado, constituye el complemento de la población que ha sido más estudiada en el país, aquella residente en Montevideo y en localidades de más de 5000 personas. Adicionalmente, resulta una definición pertinente en la medida en que implica un criterio menos restrictivo y más realista, que suponer como población rural sólo a aquella que reside fuera de localidades y al mismo tiempo considerar urbana incluso a la población en pueblos de 50, 100 o 500 habitantes.

Así, la definición de población rural ampliada exigiendo muy poca información adicional, contribuye a superar o disimular algunos de los problemas de la primera definición revisada. Además, el análisis de la información presentada en la tabla superior, muestra que algunas de las tendencias que se observaban con mucha fuerza en la definición de población rural dispersa resultan matizadas. Nos referimos en particular a la disminución de la población rural en el período 1985 - 2011. Aplicando la definición que restringe la población rural a la población dispersa, se observa una disminución de más del 53% en el período. En cambio, si la definición usada incluye a las localidades con menos de

5.000 habitantes, el resultado que se obtiene es bastante diferente: el sentido de la tendencia se mantiene, porque se registra una disminución, pero en lugar de ser del 53% resulta próxima al 20%. Dicho de otro modo, en lugar de afirmar que la población rural del Uruguay en 2011 es un 47% de la que había en 1985, se llega al dato de que en 2011 la población rural es aproximadamente un 80% de la que había en 1985. Si analizamos la composición de la población rural por sexo, se obtienen los siguientes resultados.

Cuadro 10. Variación de la población por sexo, según tamaño de la localidad. Total país, 1985 y 2011

Estrato	1985		2011		Variación porcentual		Tasa de feminidad	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	1985	2011
Población dispersa	216.761	157.393	98.757	76.857	-54,4	-51,2	73	63
Localidades de menos de 2.000 habitantes	78.396	77.816	92.511	92.124	18,0	18,4	99	119
Localidades de más de 2001 y menos de 5.000 habitantes	68.208	70.548	76.794	79.108	12,6	12,1	103	109
Total rural ampliado	363.365	305.757	268.062	248.089	-26,2	-18,9	84	88
Localidades de más de 5.000 habitantes	1.075.656	1.210.463	1.309.354	1.460.372	21,7	20,6	113	108
Total	1.439.021	1.516.220	1.577.416	1.708.461	9,6	12,7	105	104

Fuente: elaboración propia en base a los Censos de Población años; 1985 y 2011

Tal como resulta claro a partir de la tabla 7, existen tendencias contradictorias en cuanto a la variación de población rural por sexo, según los distintos contextos de ruralidad. Por un lado, se observa una fuerte disminución de la participación de mujeres entre la población dispersa, que genera una disminución de la tasa de feminidad. Así, de 1985 a 2011 se observa que entre la población dispersa se pasa de 73 mujeres cada 100 varones a 63 mujeres cada 100, lo cual representa una disminución del 13%. Al mismo tiempo, sin embargo, en el caso de las localidades con menos de 5.000 habitantes y más de 2.000, la participación de mujeres supera la de varones ya en 1985, y esta tendencia se hace un poco más marcada hacia 2011. Por último, en las localidades pequeñas, se observa que la tasa de feminidad aumenta marcadamente, pasando de 99 mujeres cada 100 varones en 1985, a 119 en 2011. La consecuencia agregada de esas tendencias contradice la idea más intuitiva de un medio rural cada vez más masculinizado.

Por el contrario, al tomar la definición de rural ampliada, los resultados muestran un aumento de la tasa de feminidad que pasa de 84 a 88 y que es particularmente destacado en el caso de las localidades más pequeñas, dónde se observa una variación de 99 a 119. Para el estudio de las desigualdades de género, los resultados anteriores ya resultan significativos, en la medida en que

los poblados más pequeños se han feminizado, siendo un contexto residencial muy particular y especialmente asociado a varias problemáticas sociales particulares para las mujeres (Cardeillac y Juncal, 2014; Vitelli, 2005).

3.3 La visión sectorial en los Censos Agropecuarios

En el caso de los Censos Generales Agropecuarios (CGA), el instrumento de recolección de datos tiene un sesgo bien distinto a los Censos de Población o las Encuestas de Hogares del INE. A diferencia de éstos últimos, el CGA tiene por unidad de análisis a la explotación agropecuaria, y por definición, su universo de estudio está compuesto por las explotaciones con fines agropecuarios (no necesariamente comerciales) de al menos una hectárea de superficie. Esto supone que la población censada será únicamente aquella residente en hogares ubicados en ese tipo de explotaciones. Por regla general, esta definición ha implicado que sistemáticamente los CGA reporten un total de población menor al que reportan los Censos de Población para el área rural (es decir población dispersa), debido básicamente a que tienen unidades de análisis distintas.

A continuación se presenta la información sobre la población rural en esta última definición para los años 1990 y 2011:

Cuadro 11: Distribución de la población agrícola (CGA) por sexo. Total país, 1990 y 2011

	1990*			2011		
	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total
Cantidad	127.104	86.263	213.367	67.704	39.257	106.961
Porcentaje	59,6%	40,4%	100,0%	63,3%	36,7%	100,0%
Tasa de feminidad	68			58		

* Dato disponible por parte del CGA, para el año más cercano al Censo de Población de 1985
Fuente: elaboración propia en base a los microdatos del CGA 1990 y el CGA 2011

Los años censales para los que se realizó el cálculo de la población agraria por sexo que se presentan, corresponden a aquellos más próximos a los años de los Censos de Población en base a los que se ha trabajado antes. Tal como es posible observar, la estimación de población rural que realiza el CGA es siempre menor que las del Censo de Población. De hecho, si comparamos la población rural del Censo de Población de 1985 (población dispersa) con la población agraria del CGA de 1990, y lo mismo para los respectivos censos de 2011, observamos que la población contabilizada por los CGA es aproximadamente un 60% de la contabilizada por los censos de población. Ahora bien, esto que sucede para el total, es un poco distinto para varones y mujeres. Así, mientras que las mujeres contabilizadas por el CGA de 1990 eran un 55% de las contadas por el Censo de Población de 1985, en 2011 el CGA contabilizó un 51% de las mujeres que contó el Censo de Población como población rural, es decir, cerca de la mitad. Para el caso de los varones en cambio, el CGA de 1990 contabilizó un 58% de la población contabilizada por el Censo de Población de 1985, mientras que en 2011, el CGA contabilizó un 68% de los varones rurales contados por el Censo de Población de ese mismo año. Estos resultados sugieren que el Censo General Agropecuario, por la unidad de análisis que considera (explotaciones y no hogares), tiende a subestimar a la población en general y en particular a la población rural femenina.

Una consecuencia de esa subestimación de la población rural femenina que se observa en los CGA, es el cambio que se observa en la tasa de feminidad de la población agrícola. Así, mientras que el análisis de la tasa de feminidad de la Población Económicamente Activa vinculada al sector agropecuario se triplicó entre 1985 y 2011, en el caso de la población residente en explotaciones agropecuarias, la tasa de feminidad disminuyó un 14,5% pasando de 68% a 58%.

4. ALTERNATIVAS PARA LA DEFINICIÓN DE POBLACIÓN RURAL EN URUGUAY

Tomando como insumo la discusión anterior, en este capítulo se procederá a aplicar operativamente definiciones alternativas de población rural. Este ejercicio permitirá evidenciar las fuertes implicancias que tiene tomar definiciones que parten de criterios de clasificación distintos, o del mismo pero con diferentes umbrales.

A partir de las consideraciones del apartado anterior, las alternativas propuestas se basan en la necesidad de reformular la definición y la medición oficial de lo rural hacia una que articule las dos principales dimensiones que todos los antecedentes (académicos y político-institucionales) destacan: el vínculo con lo sectorial agropecuario y el aspecto territorial a partir de la idea de dispersión y densidad de población.

En los diferentes escenarios de ruralidad considerados se aplica un conjunto de indicadores de desigualdades de género referidos a la inserción laboral, trabajo no remunerado en el hogar y nivel educativo.

4.1 Población agrodependiente

En relación a esta definición el supuesto es que la condición de rural asociada al territorio no es la más adecuada, sino que es el trabajo agropecuario, y depender de los ingresos que genera ese trabajo agropecuario, el criterio más importante. Así, las alternativas de esta definición manejadas, tanto en Uruguay (Cardeillac, 2013; Riella & Mascheroni, 2010; Domínguez, 2008) como en otros países (Cortés, Fernández, & Mora, 2008), implican tomar indicadores que permitan identificar la dependencia de los individuos (o los hogares) de la actividad agropecuaria⁸. Estos indicadores suelen ser los ingresos o las ocupaciones.

⁸ Estrictamente, seleccionar a los individuos implica considerar en el análisis sólo a la población que declara tener o haber tenido (puede estar desocupado) una ocupación en el sector agropecuario. Siguiendo ese procedimiento, se observa que en 1985 había 167.809 personas dependientes de ocupaciones de la rama 1, mientras que en 2011 ese número cae a 110.467. Ahora bien, en cuanto a la tasa de feminidad de esa población se observa que en 1985 habían 9 mujeres ocupadas o desocupadas del sector agropecuario cada 100 varones en la misma situación. Hacia 2011, esa tasa de feminidad era de 24 mujeres agrodependientes cada 100 varones agrodependientes. Así, en el período que va de 1985 a 2011 la tasa de feminidad de esta población se triplicó, lo cual muestra cómo en un contexto de disminución de la población vinculada por su ocupación con el sector primario, se verifica también un aumento de la participación de las mujeres.

En consecuencia, varias versiones de la misma definición pueden encontrarse, ya sea por utilizar ingresos o tipo de ocupación, o por clasificar a la población según atributos del hogar o los individuos. Para el caso de este trabajo, se ha procedido a identificar a la población residente en hogares en los que al menos uno de sus integrantes se ocupa en el sector agropecuario⁹.

Cuadro 12. Cantidad de personas que viven en hogares 'agrodependientes'. Total país, 1985 y 2011

	1985		Total	2011		Total	Tasa de feminidad	
	Varones	Mujeres		Varones	Mujeres		1985	2011
Población dispersa	155.341	98.686	254.027	47.029	36.363	83.392	64	77
Localidades de menos de 2.000 habitantes	22.722	18.520	41.242	26.353	22.957	49.310	82	87
Localidades de más de 2.001 y menos de 5.000 habitantes	10.942	9.535	20.477	14.143	12.507	26.650	87	88
Localidades de más de 5.000 habitantes	59.438	55.022	114.460	78.948	71.184	150.132	93	90
Total	248.443	181.763	430.206	166.473	143.011	309.484	73	86

Fuente: elaboración propia en base a los datos de los Censos de Población de 1985 y 2011

De acuerdo a esta última definición, en 1985 había 430.206 personas viviendo en hogares en los que al menos uno de sus integrantes trabajaban en una ocupación vinculada al sector agropecuario. De ellos un 42% eran mujeres. Hacia 2011 el total de población pasó a ser 309.484, lo cual implica una disminución del 28%, que en el caso de las mujeres fue una disminución del 21%. Por lo tanto, en términos relativos la participación de mujeres entre la población agrodependiente ha aumentado, alcanzando a ser un 46% del total.

Otra tendencia llamativa en los datos tiene que ver con la composición por zona de residencia de la población agrodependiente. En este sentido, hacia 1985 se observaba que el 59% de la población agrodependiente era población dispersa, mientras que el 14,3% residía en localidades pequeñas y un 27% en localidades de más de 5000 habitantes. Ahora bien, en la observación correspondiente al Censo de 2011, la tendencia tiende a invertirse: la población dispersa aportará sólo un 27%, de la población agrodependiente mientras que la población en localidades pequeñas aportará un 25% y la población en localidades de más de 5000 habitantes concentra un 49% de la población en hogares agrodependientes. Esta información muestra con contundencia la dislocación entre lugar de residencia y trabajo, así como también habla de los cambios en los tipos de trabajos.

Volviendo al análisis por sexo, el aumento en la participación relativa de mujeres en los hogares agrodependientes también se verá reflejado en las tasas de feminidad. En el caso de la población dispersa en hogares agrodependientes, la tasa pasó de 64 mujeres cada 100 varones a 77 mujeres cada 100 varones, lo cual implica un aumento de casi 22%. En las localidades más pequeñas (de

⁹ Versiones anteriores de este procedimiento se pueden ver en Piñeiro y Cardeillac (2014) y Piñeiro (2001)

menos de 2000 habitantes) la tasa de feminidad pasa de 82 a 87 y en las localidades de menos de 5000 personas y más de 2000 apenas aumenta de 87 a 88 mujeres cada 100 varones.

En síntesis, la población agrodependiente tiende a "urbanizarse", al mismo tiempo que el componente con residencia fuera de centros poblados de la misma, disminuye y se feminiza.

4.2 Población en zonas agrarias (según peso agro)

La segunda definición que se aplicará corresponde a una de las articulaciones posibles entre la residencia y el vínculo con la actividad agropecuaria. Para ello se utiliza como indicador la proporción de la Población Económicamente Activa (PEA) agropecuaria en la localidad. La población rural está integrada por la población que reside en localidades en las que el sector de actividad agropecuario tiene un mayor peso que los restantes¹⁰. A diferencia de la definición de población agrodependiente, donde el vínculo con la actividad es un atributo del hogar de los individuos, en este caso es un atributo de la localidad, es decir, del territorio en el cual están asentados los hogares.

Asimismo, siguiendo la recomendación de Cardeillac y Vigna (2016), para el análisis se procedió a eliminar a la población en centros de reclusión (Censo de 2011) y a la población residente en Hogares Colectivos del tipo "Otros" para el caso del Censo de 1985.

Como se aprecia en el cuadro a continuación, la población rural es de 395.556 personas en el año 1985 y de 340.003 en el 2011. En este periodo se produce una reducción de la población que reside en territorios con un mayor peso de la PEA agropecuaria y población dispersa, y se incrementa la población que vive en localidades rurales (por peso sector agrario) pero con población nucleada.

¹⁰ Así, una localidad será considerada rural siempre que la PEA agropecuaria sea más numerosa que la PEA registrada en cualquiera de los otros sectores. Así, en el caso del Censo de 1985 el codificador distingue entre 11 grandes grupos: 0 Sin dato, 1 Agropecuaria 2 Pesca, 3 Minería, 4 Industrias Manufactureras y de maquinaria, 5 Energía, 6 Construcción, 7 Comercio, Restaurantes y Hoteles, 8 Transporte y comunicaciones, 9 Intermediación financiera, Inmobiliarias e informática, 10 Defensa, Educación, Salud, Admin Pública, 11 Otros Servicios Comunitarios y Locales. En el caso del Censo de 2011 el clasificador genera 22 grupos: 1 Producción agropecuaria, forestación y pesca, 2 Explotación de minas y canteras, 3 Industrias Manufactureras, 4 Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado, 5 Suministro de agua; alcantarillado, gestión de desechos y actividades de saneamiento, 6 Construcción, 7 Comercio al por mayor y al por menor; reparación de los vehículos de motor y de las motocicletas, 8 Transporte y almacenamiento, 9 Alojamiento y servicios de comida, 10 Información y comunicación, 11 Actividades financieras y de seguros, 12 Actividades inmobiliarias, 13 Actividades profesionales, científicas y técnicas, 14 Actividades administrativas y servicios de apoyo, 15 Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria, 16 Enseñanza, 17 Servicios sociales y relacionados con la Salud humana, 18 Artes, entretenimiento y recreación, 19 Otras actividades de servicio, 20 Actividades de los hogares en calidad de empleadores, actividades indiferenciadas de producción de bienes y servicios, 21 Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales, 22 Ignorado o imposible de clasificar.

Cuadro 13. Población en zonas agrarias. Total país, 1985 y 2011

	1985			2011		
	Mayor proporción PEA no agropecuaria	Mayor proporción PEA agropecuaria	Total	Mayor proporción PEA no agropecuaria	Mayor proporción PEA agropecuaria	Total
Población dispersa*	56.008	310.553	366.561	0	168.204	168.204
Localidades de hasta 2000 habitantes	94.545	60.550	155.095	97.582	87.050	184.632
Localidades de más de 2000 y menos de 5000 habitantes	113.374	24.453	137.827	108.390	47.512	155.902
Localidades de más de 5000 habitantes	2.277.431	0	2.277.431	2.730.376	37.237	2.767.613
Total	2.541.358	395.556	2.936.914	2.936.348	340.003	3.276.351

* Para los datos presentados en base al Censo 1985, no se considera la población que reside en Hogares Colectivos del tipo "Otros" y para el Censo 2011, a la población en Centros de Reclusión.

Fuente: elaboración propia en base a Censos de Población 1985 y 2011

En el cuadro a continuación se presenta la población rural siguiendo este criterio, es decir, la que vive en localidades en las que el sector de la PEA más numeroso es el agropecuario. Esto no implica que supere ningún umbral, sino simplemente que sea el sector con más individuos de todos los grandes grupos que distingue el clasificador de industrias aplicado en cada año (11 en 1985 y 21 en 2011).

Cuadro 14. Población rural según estrato de población. Total país. 1985-2011

Estrato	1985		2011	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Población dispersa	310.553	79	168.204	49
Localidades de hasta 2000 habitantes	60.550	15	87.050	26
Localidades de más de 2000 y menos de 5000 habitantes	24.453	6	47.512	14
Localidades de más de 5000 habitantes	0	0	37.237	11
Total	395.556	100	340.003	100

Fuente: elaboración propia en base a Censos de Población 1985 y 2011

En términos generales, para el año 1985, la población rural identificada es mayor que la identificada con la definición de población dispersa del INE para ese año y un poco menor que la resultante de aplicar la definición de rural ampliado que incluye a toda la población en localidades con menos de 5000 habitantes.

En el caso de 2011, la población que queda identificada como rural es nuevamente menor que el total de sumar a la población dispersa y la población en localidades de menos de 5000 habitantes, pero casi duplica a la población identificada como rural en la definición 1, es decir, duplica a la

población dispersa de 2011. A su vez, la comparación censo a censo resulta en una disminución de la población rural, aunque en una magnitud mucho menor que la sugerida por la disminución de la población dispersa.

Adicionalmente, la identificación de las zonas o localidades con la mayor parte de su PEA en actividades agropecuarias, permite estudiar otros fenómenos. Entre ellos, se destaca que en 1985 existían unos 56.000 individuos que siendo clasificados como población dispersa por el INE, no estaban mayoritariamente dedicados a actividades agropecuarias. Esa población, concretamente, correspondía a la población dispersa de Montevideo. En el año 2011, en cambio, en ningún departamento se da esa situación. Así, entre la población dispersa de todos los departamentos, el sector económico que acumula mayor proporción de la PEA es el agropecuario. En el otro extremo de la distribución por tamaño poblacional, se observa un fenómeno bien interesante también. Así, mientras que en 1985 no había población rural en localidades de más de 5000 habitantes, en 2011 es posible clasificar como rurales a 37.237 personas que viven en localidades de más de 5000 habitantes en las que la mayor parte de la PEA se dedica a actividades agropecuarias.

Estos fenómenos, que son muy importantes para comprender las dinámicas de la población rural y las características de los territorios rurales, que quedan ocultos si se aplican las definiciones operativas que sólo atienden a la existencia de centros poblados y a su tamaño en términos de número de pobladores. Por otro lado, tampoco pueden captarse si se aplica la definición población agrícola utilizada en los censos agropecuarios.

En el caso de la definición de población agrodependiente (definición 1), la situación es distinta. Por un lado, esta dinámica de los cambios se logra observar, pero por otro lado, se pierde la dimensión territorial, en la medida en que los hogares son clasificados como agrodependientes con independencia de estar situados en una localidad con mayor o menor grado de articulación con el sector agropecuario. En este sentido, la definición 2, al construir una propiedad de las localidades que da cuenta del vínculo con lo sectorial, permite articular una definición de rural que no sacrifica el aspecto territorial. A continuación se presenta la distribución por sexo en esta definición.

Cuadro 15. Población rural según sexo. Total país, 1985 y 2011

	1985			2011		
	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total
Cantidad	223.226	172.330	395.556	177.834	162.169	340.003
Porcentaje	56,4	43,6	100	52,3	47,7	100
Tasa de feminidad	77,2			91,2		

Fuente: elaboración propia en base a Censos de Población 1985 y 2011

Como puede observarse, la disminución de la población identificada en esta definición no ha sido proporcional por sexo y como consecuencia, la participación de varones y mujeres ha variado en el período. Así, mientras que el número de varones se redujo un quinto, la disminución del número de mujeres ha sido de apenas un 6%. Como consecuencia, hacia 2011 casi un 48% de la población

identificada corresponde a mujeres y la tasa de feminidad pasó de ser 77,2% en 1985 a 91,2% en 2011.

4.3 La definición operativa de rural y sus implicancias para el análisis de las desigualdades de género

Como se mencionó al inicio, la definición operativa de rural que se utilice delimitará una población rural determinada sobre la cual se generan estadísticas oficiales. Por ende, diferentes definiciones de rural conllevan a identificar distintas poblaciones de mujeres rurales lo que redundará en una variación en los resultados de los indicadores seleccionados para dar cuenta de su situación particular.

En este apartado se presenta información sobre desigualdades de género en el medio rural utilizando las diferentes definiciones operativas de rural planteadas. De esta manera, se busca evidenciar cómo al determinar diferentes contextos de ruralidad, cambia la situación de las mujeres en cuanto al trabajo remunerado y no remunerado y educación.

Las cuatro definiciones de rural aplicadas son las siguientes:

Definición	Especificaciones
1. Población rural dispersa	Población residente en el medio rural disperso según INE
2. Población rural ampliada	Población residente en el medio rural disperso y población en localidades de menos de 5000 habitantes según INE
3. Población agrodependiente	Población residente en hogares en los que al menos uno de sus integrantes se ocupa en el sector agropecuario
4. Población en zonas agrarias	Población que reside en zonas y localidades en las que el sector de actividad agropecuario tiene un mayor peso que los restantes

Para este ejercicio se seleccionaron 6 indicadores de desigualdad de género. No nos detendremos en su análisis exhaustivo, porque más allá de los valores de cada uno lo que interesa es mostrar cómo los mismos varían en función de la definición operativa de rural que se utilice. En anexo se incluyen los cuadros completos.

4.3.1. Tasa de actividad

Cuadro 16: Tasa de actividad de la población rural por sexo (en porcentaje). Total país, 2011

Definición	Varones	Mujeres	Brecha
1. Población rural dispersa	73,2	42,9	-30,3
2. Población rural ampliada	72	45	-27
3. Población agrodependiente	86,5	52,5	-33,9
4. Población en zonas agrarias	71,8	40,9	-30,8

Fuente: elaboración propia en base a Censo de Población 2011

La tasa de actividad de las mujeres muestra una variación de casi 12 puntos según la definición de población rural utilizada. En la población agrodependiente (definición 3) la tasa de actividad femenina es la más alta (52.5%) mientras que en la población de localidades rurales (definición 4) las mujeres que trabajan o buscan trabajo son el 40.9% de las mujeres en edad de trabajar. Las mujeres tienen una menor tasa de actividad que los varones en todos los escenarios, y la brecha de género varía de -33.9 a -27 puntos.

4.3.2. Tasa de empleo

Cuadro 17: Tasa de empleo de la población rural por sexo (en porcentaje). Total país, 2011

Definición	Varones	Mujeres	Brecha
1. Población rural dispersa	72,3	40,7	-31,6
2. Población rural ampliada	70,2	41,4	-28,8
3. Población agrodependiente	83,6	47,2	-36,4
4. Población en zonas agrarias	70,4	37,9	-32,5

Fuente: elaboración propia en base a Censo de Población 2011

La tasa de empleo de las mujeres rurales varía del 37.9% al 47.2% según el escenario de ruralidad utilizado. También la brecha con los varones presenta variaciones. Es así que en las definiciones basadas en lo territorial (1 y 2), la distancia entre mujeres y varones es menor. En cambio, en la definición 3, donde las mujeres muestran la mayor tasa de empleo, es también donde la brecha de género es mayor.

4.3.3. Tasa de desempleo

Cuadro 18: Tasa de desempleo de la población rural por sexo (en porcentaje). Total país, 2011

Definición	Varones	Mujeres	Brecha
1. Población rural dispersa	1,3	5,3	4
2. Población rural ampliada	2,5	8	5,5
3. Población agrodependiente	3,3	10,1	6,8
4. Población en zonas agrarias	1,9	7,3	5,4

Fuente: elaboración propia en base a Censo de Población 2011

El porcentaje de mujeres que buscan trabajo pero no lo tienen pasa del 5.3% entre quienes residen en el medio rural disperso al 10.1% entre quienes viven en hogares agrodependientes. Esto indica diferentes dificultades de las mujeres para la inserción laboral en función del contexto de ruralidad establecido. La brecha de género es mayor en la definición de población agrodependiente, siendo de 6.8 puntos superior el desempleo en las mujeres que entre los varones. La distancia se reduce a 4% en la población rural dispersa.

4.3.4. Trabajo no remunerado en el hogar

Cuadro 19: Porcentaje de personas que realizan los quehaceres del hogar. Total país, 2011

Definición	Varones	Mujeres	Brecha
1. Población rural dispersa	34,5	69,6	35,1
2. Población rural ampliada	34,1	68,7	34,6
3. Población agrodependiente	29,4	66,1	36,7
4. Población en zonas agrarias	31,6	68	36,4

Fuente: elaboración propia en base a Censo de Población 2011

El porcentaje de mujeres responsables de las tareas del hogar varía entre el 66.1% y el 69.6%¹¹. En las definiciones en las que se incorpora la rama de actividad (del hogar o de la localidad), la realización del trabajo no remunerado en el hogar es levemente menor. No obstante, es en estos contextos donde la brecha con los varones es mayor.

11 En el Censo se pregunta a cada persona de 12 años o más "¿Es quien realiza los quehaceres del hogar?", independientemente de la condición de actividad de la misma.

4.3.5. Nivel educativo

Cuadro 20: Distribución porcentual de las personas mayores de 24 años según nivel educativo por sexo. Total país, 2011

Definición	Varones	Mujeres	Brecha
1. Población rural dispersa			
Sin instrucción	2,3	2,2	-0,1
Primaria	63,3	57,2	-6,1
Secundaria	23,3	27,1	3,8
UTU	3,8	2,3	-1,5
Magisterio o profesorado	,3	3,3	3
Universidad o similar	4,5	5,8	1,3
No relevado o ignorado	2,5	2,1	-0,4
2. Población rural ampliada			
Sin instrucción	2,2	2,3	0,1
Primaria	56,1	51,6	-4,5
Secundaria	30,2	32,0	1,8
UTU	4,5	2,9	-1,6
Magisterio o profesorado	0,4	3,7	3,3
Universidad o similar	5,1	6,1	1
No relevado o ignorado	1,5	1,4	-0,1
3. Población agrodependiente			
Sin instrucción	1,7	1,6	-0,1
Primaria	57,9	50,1	-7,8
Secundaria	28,5	33,0	4,5
UTU	4,5	3,0	-1,5
Magisterio o profesorado	0,2	3,9	3,7
Universidad o similar	7,2	8,5	1,3
No relevado o ignorado	0,0	0,0	0
4. Población en zonas agrarias			
Sin instrucción	2,5	2,7	0,2
Primaria	62,5	57,0	-5,5
Secundaria	25,8	28,9	3,1
UTU	3,5	2,3	-1,2
Magisterio o profesorado	0,3	3,3	3
Universidad o similar	3,7	4,5	0,8
No relevado o ignorado	1,5	1,3	-0,2

Fuente: elaboración propia en base a Censo de Población 2011

En cuanto al nivel educativo de las mujeres, también se aprecian diferencias en función de la definición operativa de ruralidad utilizada. En este sentido, el nivel educativo de las mujeres es menor en las zonas rurales dispersas y en las localidades rurales. Las mujeres sólo con primaria son el 57% en ambos contextos de ruralidad mientras que en la ruralidad ampliada y los hogares agrodependientes, esta cifra es de 51.6 y 50.1% respectivamente. En esos escenarios de ruralidad, las mujeres con estudios secundarios son una tercera parte y las universitarias son entre el 6 y el 8%.

Las brechas de género evidencian modificaciones en relación a la definición de rural empleada, pero se mantiene su nivel educativo superior al de los varones.

4.3.6. Asistencia a centro educativo por tramo de edad

Cuadro 21: Porcentaje de personas que asisten a un centro educativo por grupos de edad según sexo. Total país, 2011

Definición	Varones	Mujeres	Brecha
1. Población rural dispersa			
0 a 5 años	26,5	28,8	2,3
6 a 11 años	96,2	96,2	0,0
12 a 15 años	76,0	86,2	10,2
16 a 18 años	36,4	59,3	23,0
19 a 24 años	2,8	6,7	3,9
2. Población rural ampliada			
0 a 5 años	29,4	30,1	0,7
6 a 11 años	97,7	97,8	0,1
12 a 15 años	82,3	89,3	7,0
16 a 18 años	42,4	61,3	18,8
19 a 24 años	10,9	20,5	9,6
3. Población agrodependiente			
0 a 5 años	29,0	29,8	0,8
6 a 11 años	98,5	98,8	0,2
12 a 15 años	79,4	88,4	9,0
16 a 18 años	37,5	55,6	18,1
19 a 24 años	4,2	7,3	3,1
4. Población en zonas agrarias			
0 a 5 años	26,1	29,8	3,7
6 a 11 años	97,6	97,7	0,2
12 a 15 años	75,0	86,0	11,0
16 a 18 años	33,1	55,4	22,3
19 a 24 años	2,2	5,1	2,9

Nota: sólo se consideran quienes asisten

Fuente: elaboración propia en base a Censo de Población 2011

Por último, en el cuadro superior se muestra la asistencia a un centro educativo por tramo etario. Nuevamente, se constatan variaciones en este indicador en función de los contextos de ruralidad analizados. Estas diferencias son mayores en los tramos de 16 años en adelante, mientras que en el tramo de 6 a 11 años donde la asistencia está prácticamente universalizada, la variación es menor. En el contexto de ruralidad ampliada, es donde la asistencia a centros educativos tiene una mayor presencia en los diferentes tramos etarios considerados.

Las mujeres muestran un mayor nivel de asistencia que los varones en todos los tramos etarios, diferencia que se profundiza a partir de los 16 años. La brecha de género muestra ciertas modificaciones según el escenario de ruralidad que se tiene en cuenta, pero manteniendo la tendencia positiva hacia las mujeres.

4.4. Articulando miradas

A continuación se profundiza el análisis anterior, articulando las definiciones utilizadas, para lo cual se combinan la dimensión territorial (escala de la localidad) con la sectorial (peso de la actividad agraria).

4.4.1. Tasa de actividad

Cuadro 22: Tasa de actividad de la población rural por sexo (en porcentaje). Total país, 2011

Definición	Varones	Mujeres
Población agrodependiente	86,5	52,5
Dispersa	89,1	51,0
<2000	85,6	44,3
>2000&<5000	86,5	48,8
>5000	85,0	56,5
Población en zonas agrarias	71,8	40,9
Disperso	73,2	42,9
<2000	70,6	38,0
>2000&<5000	69,8	39,5
>5000	69,2	40,8

Fuente: elaboración propia en base a Censo de Población 2011

En el cuadro superior se muestra la tasa de actividad de las mujeres rurales según su residencia en hogares agrodependientes (definición 3) y el estrato de población. Del mismo se desprende que las mujeres que viven en hogares donde al menos uno de sus miembros se ocupa en el sector agropecuario no son un grupo homogéneo, sino que presenta ciertas variaciones en función del territorio en el cual viven. Es así que la tasa de actividad de estas mujeres es mayor en el medio rural disperso y en las localidades de más de 5000 habitantes, mientras en los pequeños pueblos de hasta 2000 habitantes su nivel de actividad disminuye al 44.3%.

Por otro parte, cuando se analiza a las mujeres rurales según definición 4, es decir, mujeres que viven en zonas agrarias (donde la PEA agropecuaria es superior al resto), también se encuentran variaciones en la tasa de actividad en función el estrato de población considerado. En este sentido, las mujeres rurales que viven en zonas con mayor peso del sector agrario y población rural dispersa, son las que tienen una mayor tasa de actividad, en tanto las que viven en poblaciones nucleadas de hasta 2000 habitantes, tienen una menor actividad.

4.4.2. Tasa de empleo

Cuadro 23: Tasa de empleo de la población rural por sexo (en porcentaje). Total país, 2011

Definición	Varones	Mujeres
Población agrodependiente	83,6	47,2
Dispersa	88,3	48,9
<2000	83,3	39,1
>2000&<5000	83,9	43,7
>5000	80,7	49,4
Población en zonas agrarias	70,4	37,9
Disperso	72,3	40,7
<2000	68,9	34,4
>2000&<5000	67,8	35,7
>5000	67,5	37,1

Fuente: elaboración propia en base a Censo de Población 2011

Como se vio más arriba, la tasa de empleo de las mujeres en hogares agrodependientes es del 47.2%. Pero si a esta definición sectorial se le agrega la visión territorial, se aprecia que hay variaciones importantes. En este sentido, las mujeres de las zonas rurales dispersas tienen una tasa de empleo de 48.9% en tanto las mujeres que viven en localidades de hasta 2000 habitantes tienen una tasa del 39.1%.

Esta variación también se aprecia cuando se analiza a las mujeres rurales definidas según su residencia en zonas agrarias. La tasa de actividad de las mujeres es mayor en las zonas rurales dispersas (40.7%) en tanto en las localidades de hasta 2000 habitantes la mismas se reduce al 34.4%.

4.4.3. Tasa de desempleo

Cuadro 24: Tasa de desempleo de la población rural por sexo (en porcentaje). Total país, 2011

Definición	Varones	Mujeres
Población agrodependiente	3,3	10,1
Dispersa	0,9	4,1
<2000	2,7	11,7
>2000&<5000	3,0	10,6
>5000	5,1	12,5
Población en zonas agrarias	1,9	7,3
Disperso	1,3	5,3
<2000	2,4	9,4
>2000&<5000	2,9	9,5
>5000	2,5	9,2

Fuente: elaboración propia en base a Censo de Población 2011

En el caso de la tasa de desempleo, también se observan situaciones diferentes en relación al estrato de población considerado. Como se aprecia en el cuadro superior, el grupo de mujeres rurales en hogares agrodependientes del medio rural tienen una tasa de desempleo de 4.1% mientras que en el otro extremo, las mujeres en localidades urbanas de más de 5000 habitantes tienen un tasa de desempleo de 12.5%.

Esta diferencia entre la zona rural dispersa y las poblaciones nucleadas se mantiene cuando se observa la situación de las mujeres rurales definidas por su residencia en zonas agrarias. Mientras que consideradas en su conjunto tienen una tasa de desempleo de 7.3%, las mujeres que viven en zonas agrarias del medio rural disperso muestran una tasa de 5.3% y las que residen en poblados de 2000 a 5000 habitantes una de 9.5%.

4.4.4. Trabajo no remunerado

Cuadro 25: Porcentaje de personas que realizan los quehaceres del hogar. Total país, 2011

Definición	Varones	Mujeres
Población agrodependiente	29,4	66,1
Dispersa	32,6	70,7
<2000	23,7	63,7
>2000&<5000	26,3	65,0
>5000	29,9	64,8
Población en zonas agrarias	31,6	68,0
Disperso	34,5	69,6
<2000	28,5	66,6
>2000&<5000	29,4	66,3
>5000	28,0	66,7

Fuente: elaboración propia en base a Censo de Población 2011

En este indicador, la articulación de la perspectiva sectorial con la territorial también tiene sus variaciones. En lo que refiere a las mujeres rurales según la definición de población agrodependiente, la dedicación a las tareas domésticas es mayor en el medio rural disperso que en las localidades de población nucleada.

Por su parte, en la definición según zonas agrarias, las mujeres que realizan trabajo no remunerado en el hogar son el 69.6% mientras que en las áreas urbanas desciende a menos del 67%.

4.4.5. Nivel educativo

En el cuadro siguiente se considera a las personas que tienen como nivel máximo alcanzado primaria.

Cuadro 21: Porcentaje de personas con nivel educativo máximo primaria según sexo. Total país, 2011

Definición	Varones	Mujeres
Población agrodependiente	57,9	50,1
Dispersa	68,6	60,6
<2000	70,5	63,4
>2000&<5000	62,9	54,0
>5000	45,3	39,4
Población en zonas agrarias	62,5	57,0
Disperso	63,3	57,2
<2000	66,9	62,5
>2000&<5000	60,0	55,5
>5000	50,5	46,3

Fuente: elaboración propia en base a Censo de Población 2011

Al igual que en los indicadores de trabajo (remunerado y no remunerado) que se analizaron, combinar la definición sectorial de población rural con el estrato de población, permite ahondar en las diferentes situaciones de las mujeres rurales. Al respecto, cabe destacar que las mujeres rurales según su vínculo con hogares agrodependientes (definición 3) que sólo tiene primaria son el 50.1%. Pero el nivel educativo de las mujeres es inferior cuando viven en el medio rural disperso o pequeñas localidades ya que 6 de cada 10 sólo tienen primaria, que cuando residen en las ciudades de más de 5000 habitantes (39.4% sólo tiene primaria).

Por su parte, las mujeres rurales según su residencia en zonas agrarias (definición 4), tienen un menor nivel educativo en las zonas rurales dispersas y particularmente en las localidades de hasta 2000 habitantes, que cuando viven en localidades de más de 2000 o en localidades de más de 5000 habitantes.

A modo de reflexión final, con este ejercicio se puso de manifiesto cómo la definición operativa de rural que se adopte, al delimitar diferentes universos de población, conduce a variaciones en los indicadores de género. Si bien en general las tendencias se mantienen en cuanto a inserción laboral, realización de trabajo no remunerado en el hogar y nivel educativo, se observan diferencias en los indicadores que como en el caso de la tasa de actividad y de empleo pueden ser de 10 puntos o más.

A su vez, una mirada articulada de las definiciones, es decir, que combine el criterio sectorial con el territorial, permite captar en mejor medida las especificidades de las situaciones de las mujeres rurales más que una definición unidimensional. Es decir, las mujeres rurales, independientemente de la definición utilizada, no son un todo homogéneo, sino que hay variaciones importantes en este grupo que pueden aprehenderse de mejor manera cuando se tiene una aproximación que considera conjuntamente el vínculo con la actividad agraria y la zona de residencia.

Por último cabe destacar que más allá de la definición utilizada, las mujeres se encuentran en una peor situación en relación a los varones en los indicadores de trabajo remunerado y no remunerado, en tanto muestran un mayor acceso en general a la educación en los diferentes tramos etarios.

4.5 Propuesta de definición multidimensional

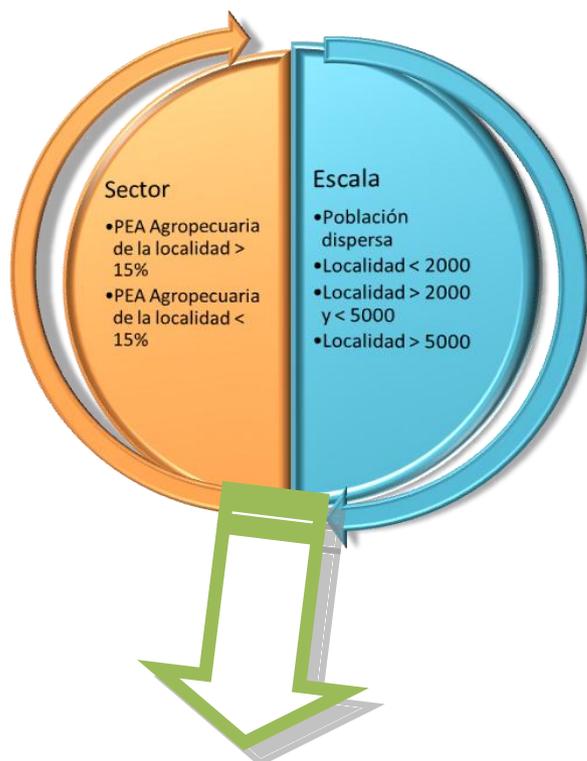
Tomando en consideración el repaso de antecedentes realizado, al mismo tiempo que los diversos resultados obtenidos de la aplicación de las definiciones más habituales de población rural, la propuesta que sigue pretende ser una contribución para superar las definiciones unidimensionales. En este sentido, se propondrá una definición que articule los dos principales aspectos que se consideran siempre que se pretende investigar o analizar lo "rural", tanto a nivel nacional como internacional. Estos aspectos se vinculan con dos dimensiones: la "escala"; esto es, el tamaño de las localidades en número de habitantes, y lo sectorial; esto es, el grado de dependencia que un

asentamiento humano tiene respecto de las actividades de generación de bienes primarios agropecuarios.

Estas dos dimensiones no agotan la riqueza y heterogeneidad de situaciones rurales que pueden construirse en abstracto, pero satisfacen al mismo tiempo dos objetivos. Por un lado, la pretensión de ampliar la mirada para avanzar hacia un enfoque plural y multidimensional. Y por otro, la necesidad de contar con información y antecedentes que faciliten la construcción de la medida y su replicabilidad, de modo de habilitar también la generación de información periódica sin exigir modificaciones en los instrumentos que generan los datos.

En concreto, la propuesta implica articular el criterio de tamaño de la localidad (Población dispersa, localidades de menos de 2000 habitantes, localidades de más de 2000 y menos de 5000 habitantes y localidades de más de 5000 habitantes) con un criterio adicional relativo al grado de vinculación con el sector agropecuario. En este último caso, el criterio es el porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) vinculado al sector agropecuario. Para el caso de este indicador es necesario proponer un umbral que permita clasificar a los asentamientos o localidades, de un modo simple y conceptualmente significativo. Al respecto, se propone clasificar como localidad agropecuaria a cualquiera de las localidades identificadas por el INE en las que el porcentaje de la PEA vinculado al sector alcance a ser un 50% más del porcentaje que alcanza la PEA agropecuaria para el total del país. Así, dado que en el total país se observa que en el entorno a un 10% de la PEA está vinculada al sector agropecuario, se propone que el umbral se sitúe en un 15% de la PEA¹².

12 Es necesario reconocer que el umbral de un 15% de la PEA agropecuaria es arbitrario y por tanto muy discutible. Consideramos que, en la medida en que se considere pertinente la discusión aquí desarrollada, será posible encontrar uno o varios umbrales que satisfagan los criterios de distintos actores interesados en lograr una mejor definición de los territorios urbanos y rurales del Uruguay. Por otro lado, este criterio coincide además con el umbral propuesto para el caso de Argentina por Castro y Reboratti (2007). Por último, establecer un umbral que es relativo al porcentaje de la PEA total vinculada al sector primario, permite superar el problema de las variaciones en el número de grupos que distingue el clasificador de industrias uniformizado que utilizan los distintos censos.



Escenarios de ruralidad según la definición operativa propuesta

	Número	%	% acumulado
1 - Población dispersa	175.614	5,3	5,3
2 - Localidades agrodep < 2000 hab	100.951	3,1	8,4
3 - Localidades agrodep > 2000 y < 5000 hab	67.632	2,1	10,5
4 - Localidades agrodep > 5000 hab	69.747	2,1	12,6
5 - Localidades no agrodep < 2000 hab	83.671	2,5	15,1
6 - Localidades no agrodep > 2000 y < 5000 hab	88.270	2,7	17,8
7 - Localidades no agrodep > 5000 hab	2.699.979	82,2	100
Total	3.285.864	100	

Fuente: elaboración propia en base al Censo de Población de 2011, INE.

En función de la definición propuesta, es posible definir 6 escenarios de ruralidad. Los primeros 3 escenarios son los que combinan el vínculo con el sector agropecuario y la residencia en zonas rurales dispersas o localidades de menos de 5000 habitantes (ruralidad nucleada). En su conjunto representan al 10.5% de la población. Las definiciones 4 a 6 definen población rural por uno de los 2 criterios, o por el peso de la actividad agraria en la localidad o por el tamaño de la misma. Estos escenarios incluyen al 7.3% de la población. Finalmente, el escenario 7 es el puramente urbano, esto es, localidades donde la PEA agropecuaria es menor al 15% y el tamaño de las mismas es de 5000 o más habitantes, las cuales agrupan al 82.2% de la población uruguaya.

4.5.1 Desigualdades de género

4.5.1.1. Tasa de actividad

Cuadro 16: Tasa de actividad de la población rural por sexo (en porcentaje). Total país, 2011

	Varones	Mujeres	Brecha
1 - Población dispersa	66,7	42,8	-23,9
2 - Localidades agrodep < 2000 hab	70,9	39,5	-31,5
3 - Localidades agrodep > 2000 y < 5000 hab	69,8	41,5	-28,3
4 - Localidades agrodep > 5000 hab	70,7	44,1	-26,6
5 - Localidades no agrodep < 2000 hab	72,3	50,6	-21,7
6 - Localidades no agrodep > 2000 y < 5000 hab	72,0	51,8	-20,1
7 - Localidades no agrodep > 5000 hab	69,7	52,5	-17,2

Fuente: elaboración propia en base al Censo de Población de 2011, INE.

La tasa de actividad de las mujeres rurales en los diferentes escenarios, varía del 39.5% al 51.8%. En los escenarios de ruralidad que articulan el vínculo con el sector productivo y el estado de población menor a 5000 habitantes, es donde las mujeres tienen la menor tasa de actividad. Un comportamiento que se mantiene en los diferentes indicadores de género considerados a continuación, es que las mujeres de los escenarios 2 y 3 son las que muestran una peor situación educativa en lo que refiere a su inserción en el mercado laboral.

En todos los escenarios, las mujeres tienen una tasa de actividad muy inferior a la de los varones. Como se muestra en el cuadro superior, se aprecian brechas de género negativas de hasta 20 puntos, siendo en las localidades agrodependientes de menos de 2000 habitantes donde la brecha tiene su mayor magnitud.

4.5.1.2. Tasa de empleo

Cuadro 16: Tasa de empleo de la población rural por sexo (en porcentaje). Total país, 2011

	Varones	Mujeres	Brecha
1 - Población dispersa	65,9	40,6	-25,3
2 - Localidades agrodep < 2000 hab	69,2	35,7	-33,5
3 - Localidades agrodep > 2000 y < 5000 hab	67,9	37,9	-30,0
4 - Localidades agrodep > 5000 hab	68,6	40,0	-28,7
5 - Localidades no agrodep < 2000 hab	69,6	46,0	-23,6
6 - Localidades no agrodep > 2000 y < 5000 hab	69,1	47,2	-22,0
7 - Localidades no agrodep > 5000 hab	66,4	47,9	-18,5

Fuente: elaboración propia en base al Censo de Población de 2011, INE.

La tasa de empleo de las mujeres varía del 35.7% al 47.2% según el escenario de ruralidad que se tome como referencia. Los 4 primeros contextos son los que muestran una menor tasa de empleo de las mujeres, del entorno del 40%. En cambio en los escenarios de ruralidad con un bajo peso de la PEA agraria, la tasa de empleo asciende al 47,2%.

La brecha género en la tasa de empleo también es negativa, encontrando que los varones tienen una mayor tasa de empleo que las mujeres en todos los escenarios de ruralidad definidos. Esta brecha asume su mayor guarismo en las localidades agrodependientes menores de 2000 habitantes y tiene su menor valor en el escenario de localidades no agrodependientes de 2000 a 5000 habitantes.

4.5.1.3. Tasa de desempleo

Cuadro 16: Tasa de desempleo de la población rural por sexo (en porcentaje). Total país, 2011

	Varones	Mujeres	Brecha
1 - Población dispersa	1,30	5,27	3,97
2 - Localidades agrodep < 2000 hab	2,41	9,49	7,08
3 - Localidades agrodep > 2000 y < 5000 hab	2,75	8,58	5,83
4 - Localidades agrodep > 5000 hab	2,91	9,43	6,52
5 - Localidades no agrodep < 2000 hab	3,75	9,21	5,46
6 - Localidades no agrodep > 2000 y < 5000 hab	3,92	9,00	5,08
7 - Localidades no agrodep > 5000 hab	4,84	8,81	3,96

Fuente: elaboración propia en base al Censo de Población de 2011, INE.

La tasa de desempleo de las mujeres pasa del 5.3% en la población dispersa al 9.5% en las localidades agrodependientes de menos de 2000 habitantes. La brecha de género es positiva en este indicador, mostrando que el desempleo afecta más a las mujeres que a los varones en todos

los escenarios de ruralidad analizados. Su valor máximo se registra en las localidades agrodependientes de menos de 2000 habitantes donde asciende a 7.1 puntos.

4.5.1.4. Nivel educativo

Cuadro 21: Porcentaje de personas que asisten a un centro educativo por grupos de edad según sexo. Total país, 2011

		Varón	Mujer	Brecha
1,00 Rural Disperso	0 a 5 años	79,5	82,8	3,3
	6 a 11 años	98,1	98,1	0
	12 a 15 años	78,6	87,7	9,1
	16 a 18 años	39,7	60,6	20,9
	19 a 24 años	11,2	21,2	10
	25 a 29 años	2,9	6,8	3,9
2,00 Localidades agrodependientes de menos de 2000 habitantes	0 a 5 años	84,4	85,9	1,5
	6 a 11 años	98,7	98,8	0,1
	12 a 15 años	82,9	89,3	6,4
	16 a 18 años	38,4	56,6	18,2
	19 a 24 años	6,9	14,2	7,3
	25 a 29 años	1,0	4,0	3
3,00 Localidades agrodependientes de más de 2000 habitantes y menos de 5000 habitantes	0 a 5 años	89,0	89,4	0,4
	6 a 11 años	98,8	98,5	-0,3
	12 a 15 años	85,8	91,0	5,2
	16 a 18 años	46,5	61,2	14,7
	19 a 24 años	8,8	17,1	8,3
	25 a 29 años	1,6	4,3	2,7
4,00 Localidades agrodependientes de más de 5000 habitantes	0 a 5 años	91,8	92,4	0,6
	6 a 11 años	99,1	99,1	0
	12 a 15 años	87,0	92,2	5,2
	16 a 18 años	49,3	65,1	15,8
	19 a 24 años	10,2	16,7	6,5
	25 a 29 años	1,9	4,3	2,4
5,00 Localidades no agrodependientes de menos de 2000 habitantes	0 a 5 años	88,0	87,9	-0,1
	6 a 11 años	99,0	98,9	-0,1
	12 a 15 años	86,9	91,9	5
	16 a 18 años	47,7	64,7	17
	19 a 24 años	12,5	22,7	10,2
	25 a 29 años	4,5	7,9	3,4

6,00 Localidades no agrodependientes de más de 2000 habitantes y menos de 5000 habitantes	0 a 5 años	88,4	90,0	1,6
	6 a 11 años	98,8	99,2	0,4
	12 a 15 años	87,3	92,2	4,9
	16 a 18 años	53,2	68,9	15,7
	19 a 24 años	15,5	27,7	12,2
	25 a 29 años	5,5	11,0	5,5
7,00 Localidades no agrodependientes de más de 5000 habitantes	0 a 5 años	91,0	91,4	0,4
	6 a 11 años	99,1	99,3	0,2
	12 a 15 años	90,4	93,2	2,8
	16 a 18 años	60,9	70,1	9,2
	19 a 24 años	30,1	40,3	10,2
	25 a 29 años	15,2	19,9	4,7

Fuente: elaboración propia en base al Censo de Población de 2011, INE.

En el cuadro superior se analiza la asistencia a un establecimiento educativo según tramo de edad. Al respecto se aprecia que el primer escenario es el que muestra una situación particular de las mujeres en tanto es donde se observa una menor asistencia a centros educativos, principalmente a partir de los 16 años. En el resto de los escenarios, los niveles de asistencia presentan variaciones menores. También en este indicador la brecha de género es positiva, mostrando las mujeres un mayor nivel de asistencia a establecimientos educativos.

La aplicación de los indicadores de desigualdades de género seleccionados, muestra que la definición propuesta capta la particular situación de vulnerabilidad de las mujeres rurales, al mismo tiempo que permite detectar variaciones relevantes según los distintos tipos de ruralidad delimitados. Así por ejemplo, mientras en términos de acceso a la educación las mujeres con más dificultades son las residentes en los contextos 1 a 5, en el caso del acceso al mercado de trabajo, las principales dificultades se observan en los contextos 1 a 4. Así, la articulación de las dimensiones de la escala y lo sectorial, permite diagnosticar mejor los principales obstáculos que se presentan las mujeres en los distintos tipos de ruralidad.

5. REFERENCIAS

Abramovay, R. (2000): Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo, Texto para Discussão nº 702, Ministério Do Planejamento, Orçamento E Gestão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro

Cardeillac, J. (2013). Evolución de la pobreza en los hogares rurales y agro-dependientes del Uruguay en un contexto regional y nacional de crecimiento económico basado en el sector primario. Evidencia del período 2000-2009 en base a Encuestas de Hogares. En E. Chávez Molina, POBREZA Y PROTECCIÓN SOCIAL UNIVERSAL (págs. 145-186). Buenos Aires: Colección CLACSO-CROP.

Cardeillac, J., y Juncal, A. (2014). Políticas Públicas de Juventud dirigidas a jóvenes rurales. En INJU, Plan de Acción de Juventudes 2015-2025: Estudios (págs. 113-129). Montevideo: Imprimex.

Cardeillac, J., y Vigna, A. (2016). ¿Dónde están los jóvenes rurales? Discusión metodológica respecto de la definición de población rural en Uruguay. *Agrociencia* (En prensa)

Castro, H. y Reboratti, C. (2007) Revisión del concepto de ruralidad en la Argentina y alternativas posibles para su redefinición. Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Buenos Aires.

CINAM-CLAEH. (1962). Estudio Económico Social del Uruguay Rural. Montevideo.

Cortés, F., Fernández, T., y Mora, M. (2008). Identificación de los mecanismos de aversión a la pobreza en el agro 1992-2002. En A. Puyana, y J. Romero, El Sector agropecuario y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Efectos Económicos y Sociales. México: Colegio de México.

Dirven, Martine (2007) Pobreza rural y políticas de desarrollo: avances hacia los objetivos de desarrollo del Milenio y retrocesos de la agricultura de pequeña escala. CEPAL - Serie Desarrollo Productivo No 183. Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Domínguez, P. (2008). Población y empleo rural y agropecuario 2006. Montevideo: MGAP-OPYPA.

Echeverri, R. y Ribero, M. (2002) Nueva Ruralidad. Visión del territorio en América Latina y el Caribe. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA

Entrena Durán, F. (1998) Viejas y nuevas imágenes sociales de ruralidad En: *Estudios Sociedade e Agricultura*, 11, outubro 1998: 76-98.

Entrena Durán, F. (2012). La ruralidad en España: de la mitificación conservadora al neorruralismo. *Cuadernos de desarrollo rural*, 9 (69), 39-65. España

Echeverri, R. y Ribero, P. (2002) Nueva Ruralidad. Visión del territorio en América Latina y el Caribe. IICA. Costa Rica.

Faiguenbaum, S. (2011) Definiciones oficiales de “rural” y/o “urbano” en el mundo. En: *Hacia una nueva definición de “rural” con fines estadísticos en América Latina*. CEPAL. Santiago de Chile.

García Sanz, B. (1997). La sociedad rural ante el siglo xxi. . Madrid: Serie Estudios, 125. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Gómez, S. (2002). La “nueva ruralidad”: ¿Qué tan nueva? Universidad Austral de Chile. Valdivia, Chile.

Gudynas, E. (2001) Multifuncionalidad y desarrollo agropecuario sustentable. En: *Revista Nueva Sociedad* N° 174. Caracas.

Instituto Nacional de Estadística. (2006). Metodología de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006. Recuperado el 25 de 02 de 2016, de INE: <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/36026/metodologia+enha+2006.pdf/89bcaa25-5099-46a7-bc1e-9f577c92b21e>

Matijasevic Arcila, M. y Ruiz Silva, A. (2013) La construcción social de lo rural. En: Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social. N°5. Año 3. Abril-Septiembre 2013. Argentina. Pp. 24-41.

MGAP (2000). Encuesta sobre el empleo, los ingresos y las condiciones de vida de los hogares rurales. Montevideo: OPYPA.

Morena, V. (1999). Los trabajadores zafrales de la viticultura. Montevideo: Monografía Final de la Licenciatura de Sociología. Inédita.

Paolino, C. (2012). Reducción de la indigencia y la pobreza rural. (MGAP, Ed.) Anuario OPYPA 2012 .

Pellegrino, A., y González Cravino, S. (1995). Atlas Demográfico del Uruguay. Montevideo: Fin de Siglo.

Pérez, E. (2001) Hacia una nueva visión de lo rural. En: Giarraca, N. (comp.) Una nueva ruralidad en América Latina. CLACSO. Buenos Aires.

Piñeiro, D. (2001). Población y trabajadores rurales en el contexto de transformaciones agrarias. En N. Giarracca, ¿Una nueva ruralidad en América Latina? Buenos Aires: CLACSO.

Piñeiro, D. (2003). Trabajadores de la Esquila. Pasado y Presente de un Oficio Rural. Montevideo: SUL. FCS. FA. CSIC.

Piñeiro, D., y Cardeillac, J. (2014). Población rural en Uruguay: aportes para un debate necesario respecto de su re-conceptualización y medición.. Revista de Ciencias Sociales , 27 (34), 53-70.

Riella, A., y Mascheroni, P. (2010). Rediscutiendo el concepto de ruralidad: población, ingresos y hogares agrodependientes en Uruguay. 8.ª Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales, 25-27 de agosto de 2010. Buenos Aires: AUGM.

Riella, A., y Tubío, M. (1997). Los Asalariados Zafrales del Citrus del Uruguay. Salto, Uruguay: Documento de Trabajo N° 31. 86 p. Unidad de Estudios Regionales.

Rodríguez, A. y Saborío, M. (2007) Algunas consideraciones sobre la definición Y medición de lo rural. Desarrollo rural – IICA. Proyecto “Definición de lo Rural – Urbano” Documento para discusión No. 1. San José, Costa Rica

Rodríguez, A. y Saborío, M. (2008) Lo rural es diverso: evidencia para el caso de Costa Rica. IICA. San José, Costa Rica

Romero, J. (2012). Lo rural y la ruralidad en América Latina: categorías conceptuales en debate. Psicoperspectivas, Individuo y Sociedad , 8-31.

Sabalain, Cristina (2011) El concepto de “rural” en los países de la región. En: Hacia una nueva definición de “rural” con fines estadísticos en América Latina. CEPAL – Colección Documentos de proyectos. Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Schejtman, A y Berdegué, J. (2004) “Desarrollo Territorial Rural” FIDA-BID. Santiago de Chile.

Solari, A. (1958). Sociología rural nacional. Montevideo: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. .

Sorokin, P y Zimmermann. (1929). Principles of Rural-Urban Sociology. New York.

Vitelli, R. (2005). Situación de la mujer rural. Uruguay. Chile: FAO.

Algunas consideraciones sobre la definición y medición de lo rural. Desarrollo rural – IICA. Proyecto “Definición de lo Rural – Urbano” Documento para discusión No. 1. San José, Costa Rica

6. ANEXO

6.1 Definiciones de rural en América Latina

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

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

(continúa)

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

(continúa)

Cuadro 18 (continuación)

Guatemala (2002)	Demográfico y funcional		Población que reside en ciudades, villas y pueblos (cabeceras departamentales y municipales), así como en aquellos otros lugares poblados que tienen la categoría de colonia o condominio y que cuentan con más de 2.000 habitantes, siempre que en dichos lugares poblados el 51% de los hogares dispongan de alumbrado con energía eléctrica y servicios de agua por tubería.	
Haití (2003)	Administrativo		* Población que vive en las ciudades propiamente tales y en las cabeceras administrativas de las comunas de la República, además de la residente en las aglomeraciones de cierta importancia en que existen unidades habitacionales semejantes a las que se encuentran en las ciudades, aunque tengan apenas algunas centenas de habitantes.	* Población que vive fuera de las áreas consideradas urbanas.
Honduras (2001)	Demográfico funcional	y	* Población que habita en centros poblados de 2.000 y más habitantes y que cuenta además con las siguientes características: i) servicios de agua de cañería; ii) comunicación terrestre (carretera o ferrocarril) o servicio regular aéreo o marítimo; iii) escuela primaria completa (seis grados); iv) correo o telégrafo y, por lo menos uno de los siguientes servicios: alumbrado eléctrico, alcantarillado o centro de salud.	* Población que no reúne las características antes indicadas y población dispersa.
México (2000)	Demográfico		Población que habita en cabeceras municipales o cuentan con 2.500 o más habitantes.	Población que habita en localidades con menos de 2.500.
Nicaragua (2005)	Demográfico y funcional		* Población que reside en el conjunto de localidades urbanas, es decir en las cabeceras municipales y las localidades con 1.000 habitantes y más, que poseen características tales como trazado de calles, servicios de luz eléctrica, establecimientos comerciales e industriales, entre otras.	* Población que reside en el conjunto de localidades rurales, es decir, las con menos de 1.000 habitantes que no cuentan con ninguna estructura urbanística.
Panamá (2000)	Demográfico		Población que vive en localidades con 1.500 habitantes y más, cuyas condiciones de vida ofrecen características urbanas, tales como servicios de luz eléctrica, acueducto y alcantarillado, calles pavimentadas, establecimientos comerciales, facilidades de comunicación, escuela secundaria, y otras.	El resto de la población empadronada en localidades o áreas que no reúnen tales condiciones.
Paraguay (2002)	Administrativo		Población que vive en las cabeceras de los distritos oficiales de la República, sin tener en consideración ninguna otra característica especial.	Población que vive fuera de los distritos oficiales de la República.

(continúa)

Cuadro 18 (conclusión)

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

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

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

Tomado de Faiguenbaum (2011)

6.2 Relatoría del seminario - taller

El día 2 de junio de 2016 se realizó el Seminario “Discusión conceptual de ruralidad desde la perspectiva de las desigualdades sociales” en el salón de actos de la Torre Ejecutiva. El mismo se desarrolló de acuerdo al programa previsto, con la participación de 67 personas inscriptas.

6.2.1 Programa

“Discusión conceptual de ruralidad desde la perspectiva de las desigualdades sociales”

9:00 a 9:30 hrs. Mesa de Apertura:

*Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – Ing. Agr. Vicente Plata
Oficial técnico a cargo.*

Ministerio de Desarrollo Social - Prof. Ana Olivera.

Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca - Dra. Rita Fernández

9:30 a 9:40 hrs. Presentación plan de trabajo a cargo del Equipo Facultad Ciencias Sociales

9:45 a 11:00hrs. Presentación de Concepto de Ruralidad según la Academia

Facultad de Agronomía - Ing. Agr. Mag. Pedro Arbeletche

Facultad de Veterinaria - Departamento de Ciencias Sociales. Dr. V. Humberto Tommasino

Facultad de Arquitectura. Instituto de Teoría y Urbanismo (Dr. Arq. Mercedes Medina, Mag. Arq. Edgardo Martínez, Arq. Lucio de Souza)

11:00 – 11:15hrs. Café

11:15-12:30hrs. Presentación del abordaje de ruralidad según los Organismos del Estado

DIEA. MGAP - Ec. Laura Piedrabuena

DGDR. MGAP – Depto. Asistencia Técnica y Extensión Rural. División Fomento y Extensión Rural. Ing. Agr. Fernando Sganga

MEVIR - Ec. Yanina Aniotz

MVOTMA - DINOT. Arq. Salvador Schelotto

12:30-13:45 hrs. Continuación Presentación del abordaje de ruralidad según los Organismos del Estado

MIDES – Jorge Vaz Tourem – Lucas Suárez

BPS, ATYR- Susana Vezoso

BPS, Prestaciones activos y jóvenes- Matías Biurra, Vivián Callorda

INE - Teresita Fuster - Alicia Abayian - Ana Inés López

MTSS- Departamento de Unidad Rural. DINA E- Lilián Ion

MTSS- DINACOIN- Fabían Pita

13:45-14:45 hrs. Almuerzo

14.45- 16:00 hrs. Las Organizaciones Sociales y la perspectiva de la Ruralidad

CNFR – Lic. Patricia Rodríguez

Red de grupos de Mujeres Rurales- Norma Carugno

AMRU- Cecilia Paseyro

16:00- 17:00 hrs. Debate y síntesis de la Jornada

6.2.2. Participación de las autoridades

La jornada comenzó con una apertura por parte de las siguientes autoridades y jerarcas:

- **FAO.** Ing. Agr. Vicente Plata Oficial técnico a Cargo de la oficina de FAO, en Uruguay
- **Ministerio de Desarrollo Social.** Prof. Ana Olivera, Subsecretaria del MIDES.
- **Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.** Dra. Rita Fernández.

El Ing. Vicente Plata comenzó señalando los cambios producidos en el medio rural en los últimos 30 años. Destacó entre los principales objetivos de la FAO el de trabajar en pos de alcanzar un desarrollo rural sostenible y la erradicación de la pobreza en dicho medio.

Destacó que para el logro de esas metas la FAO, desde hace mucho tiempo considera necesario trabajar con un enfoque de igualdad de género y la paridad de hombres y mujeres en la producción agrícola sostenible. En ese sentido se enfatizó que el trabajo con enfoque de género no es sólo un medio para lograr el desarrollo rural, sino que es un tema enmarcado dentro de los derechos humanos fundamentales.

Para concluir el Oficial a cargo de FAO afirmó que la mejor forma de alcanzar estos objetivos es brindar asistencia técnica para una mejor formulación de políticas públicas. En este marco es que la FAO está ofreciendo asistencia técnica al InMujeres para optimizar el diseño y la formulación de políticas dirigidas al medio rural con enfoque de género. Se señala que disminuir las desigualdades de género en el medio rural es un tema estratégico para ambas instituciones.

Luego hizo uso de la palabra la Dra. Fernández, quien destacó que el MGAP ha venido coordinando desde hace algún tiempo con varias instituciones acerca de la problemática de género, de las cuales ha recibido valiosos aportes.

Realizó un agradecimiento y un reconocimiento a una serie de funcionarios y oficinas pertenecientes al Ministerio que han venido trabajando en la temática. Especialmente recordó que la DIEA fue una de las primeras Direcciones en utilizar un lenguaje inclusivo y que además aportó valiosos indicadores a la Comisión especializada de género del MGAP.

Reconoció la participación del trabajo femenino en algunos rubros como la pesca y la lechería y el interés que reviste incorporar una visión que considere la actividad agrícola con independencia del lugar de residencia. Afirmó que hay que preocuparse por los temas medioambientales y el cambio climático con políticas de Estado de largo plazo, al tratarse de problemáticas que afectan a toda la ciudadanía.

Reiteró la importancia de reconocer –y rendir homenaje- al trabajo de los y las trabajadoras rurales, los que realizan trabajo artesanal, el trabajo de granja, de la lechería, y la agricultura familiar.

Destacó que sería ideal no tener que aclarar que la igualdad debe ser para hombres y mujeres; y que se pudiera lograr una verdadera equidad.

Para finalizar, la representante del MGAP afirmó que hay que pensar a largo plazo, diseñando políticas para enfrentar los nuevos desafíos que se presentan. Para pensar y diseñar políticas de Estado hay que actuar con estrategia de futuro, concluyó.

Siguiendo con la apertura, la profesora Ana Olivera destacó que el MIDES tiene una cobertura que necesariamente debe ser nacional, teniendo que dar cuenta de políticas para todas y todos los ciudadanos en el territorio además de atender las desigualdades sociales y las desigualdades de género. Entonces este Ministerio define desde sus comienzos un proyecto descentralizador y su naturaleza de articulador en cada uno de los departamentos trabajando con diferentes actores vinculados al medio rural.

Observó que se deben reconocer las diferencias existentes dentro del mismo territorio, con un proyecto descentralizador para articular las políticas sociales y que las mismas puedan llegar a todo el país reconociendo sus desigualdades. Recordó –como un logro- que antes del año 2005 no se contaba con información estadística de las poblaciones menores a 5.000 habitantes. Para llegar a la población que más necesitaba atención en el marco del Plan de Emergencia fue necesario rescatar del Instituto de Economía datos existentes sobre problemas de desnutrición y talla. Eso permitió llegar al terreno y hacer un relevamiento completo de la realidad.

En ese punto no existía una estrategia de “ruralidad”, sino que era la estrategia de llegar a todos los rincones, porque eso era lo primero. Después se comienza a elaborar la capacidad de transversalizar las políticas de igualdad de género. Por eso se puede decir que estas políticas de género están presentes en todas las actividades del Ministerio.

En el año 2009 el Ministerio comienza con una estrategia de ruralidad que está institucionalizada en una de las direcciones. Con esta estrategia de ruralidad se ha logrado la presencia con sus técnicos en diez departamentos; haciendo un acompañamiento a familias en 43 localidades para lograr su inclusión social.

La subsecretaria mencionó el último Consejo de Ministros realizado en Batlle y Ordoñez, donde entre otros grupos presentes, se recibió un conjunto de mujeres de Zapicán. Explicó, como ejemplo, que ahí quedó claro el rol de articulador de las políticas públicas del Ministerio. Allí se pudo observar que los principales problemas de los pobladores son de acceso a los servicios básicos, como el de la salud, el transporte o el estudio. Muchas veces existiendo buenos servicios, el problema es de acceso a los mismos. Recalcó que es eso lo que hay que observar: la realidad en que viven los ciudadanos en el medio rural.

Finalmente recordó que el 60% de la superficie de Montevideo es área rural, con miles de emprendimientos familiares donde el sostén son muchas veces mujeres jefas de familia. Señaló que con frecuencia se olvida que en ese 60% hay mujeres rurales organizadas que buscan salir adelante a través de emprendimientos y con ayuda del Estado.

6.2.3 Principales aportes de las Mesas Temáticas

Finalizada la Mesa de apertura, integrantes de la Facultad de Ciencias Sociales presentaron el Plan de Trabajo de la jornada.

Se señaló el interés de que se realizara un intercambio y debate sobre las diferentes concepciones de ruralidad, problematizando lo que son sus principales ejes.

a. Mesa de trabajo 1. Concepto de Ruralidad según la Academia

Participaron exponiendo en esta mesa el Ing. Agr. Pedro Arbeletche por la Facultad de Agronomía y el Dr. Humberto Tommasino por la Facultad de Veterinaria.

Comenzó exponiendo el Ing. Arbeletche de Facultad de Agronomía, quien afirmó que no manejan en dicho centro un criterio único sobre Ruralidad, por lo que la realidad es abordada desde diferentes enfoques conceptuales.

Se reconoció el peso significativo que tiene el tradicional enfoque de Aldo Solari en la formación de los estudiantes, pero que se integran luego con visiones más contemporáneas como la de la Nueva Ruralidad. En ese sentido se iría desde la idea que “lo que no es urbano es rural”, (una caracterización tradicional donde se conciben los dos ámbitos como mundos opuestos) y que considera como rasgo caracterizador de lo rural a la actividad agraria; hasta una perspectiva de

nueva ruralidad, donde se consideran los procesos sociales y económicos desarrollados en el campo, visión que hace necesario pensar de una nueva manera el espacio rural.

Se afirmó que la mayor parte de los proyectos y actividades que realizan en Facultad de Agronomía se articulan con población vinculada a las cadenas productivas, aunque esto no inhibe que existan proyectos que trabajen con grupos sociales incluidos en la población rural aunque no tengan un vínculo productivo. Esto significa que según sea el proyecto, pueden trabajar con distintos actores vinculados al medio, por ejemplo empresarios, productores familiares, organizaciones rurales, trabajadores asalariados, jóvenes, mujeres, empresas de servicios y/o logística. También se puntualizó que hay una definición de la Comisión de Extensión de esa Facultad de priorizar el trabajo con los estratos y grupos más vulnerables y/o postergados.

En este sentido puede contemplarse como rural la población de zonas dispersas que no esté inserta en el sector agropecuario como “población no trabajadora del sector”; y también puede considerarse la población que está localizada en ciudades mayores pero que trabaja en el sector como trabajadores agropecuarios, independientemente de su residencia.

En resumen se expresa que no tienen un método único para definir la población rural. De acuerdo a las condiciones y características de la investigación o proyecto se adoptan las definiciones que se creen más apropiadas para cada caso.

Se destaca que –precisamente- el no ceñirse a un solo enfoque o definición significa una de sus fortalezas metodológicas. Por otro lado, una de las limitantes señaladas se refiere a que a veces se utilizan las definiciones tomadas por el generador de los datos, que no necesariamente coinciden con las definiciones teóricas previamente asumidas.

Generalmente utilizan bases de datos públicas como las del INE y del MGAP, aunque en muchos casos se genera información específica a través de encuestas, censos o entrevistas.

Finalmente expresa que entre los proyectos de investigación llevados adelante por Facultad de Agronomía, existen algunos que abordaron específicamente las inequidades de género. Sin embargo se observa que no está entre los objetivos institucionales trabajar para superar inequidades sino para producir conocimiento sobre las mismas y brindar herramientas a los futuros profesionales que trabajan en el medio. Asimismo se destaca que no existe algún enfoque específico de género, sino que la prioridad de la población objetivo para los programas de extensión e investigación incluye a los asalariados, jóvenes y las familias, por lo que se considera el género transversaliza dicha población.

A continuación hizo uso de la palabra el Dr. Tommasino, integrante de la Facultad de Veterinaria. Fue señalado en primer término la importancia que se le brinda desde el área de Extensión al trabajo con equipos interdisciplinarios, donde participan docentes y estudiantes de distintas áreas, muchos desde la antropología. De este modo destacó los avances generados y las propuestas disponibles desde esa Facultad sobre cómo generar interdisciplinariedad.

Se señaló que se trabaja tanto desde un abordaje territorial -mostrando que la mayoría de sus experiencias de extensión están localizadas en la zona sur, concentrándose en los departamentos de San José, Maldonado y Lavalleja- pero también sectorial, ya que se trata en su mayoría de grupos y cooperativas ligadas al sector lechero. El énfasis en una definición sectorial o territorial de lo rural no es una construcción realizada a priori, sino que se define en conjunto con los involucrados y siempre depende de la demanda de los actores.

Fue destacado que el foco -dentro de la población objetivo- es la familia rural considerando y rescatando los proyectos de vida de sus diversos integrantes. También se trabaja con la familia red, o sea los casos crecientes de familias con doble domicilio, en el que el hombre reside en el medio rural mientras su mujer e hijos están en el medio urbano por motivos de trabajo y estudio.

Por otra parte se informó que desde sus programas se prioriza la población con problemas socio económicos, de postergación o subalternidad. En esta categoría se incluyen asalariados o semi-asalariados, trabajadores zafrales, desempleados y agricultores familiares.

Acercas de las fortalezas de la metodología empleada para definir la población rural Tomassino afirmó que la misma es una concepción política basada en la promoción de procesos participativos. Hizo hincapié en que la metodología de extensión empleada, si era correctamente aplicada, aseguraba la detección de todas las situaciones de subordinación y de inequidad en la familia, incluida la de género. Dicho método está basado en el Enfoque Global de la Explotación Agropecuaria. Se insistió en una forma de trabajo participativo enmarcado en las técnicas de la investigación-acción, la educación popular, y una construcción interactiva de problemáticas y alternativas. Se entiende que las necesidades de jóvenes y mujeres son distintas dentro de la familia, y por eso la metodología adopta esa postura teórica.

Si bien el fuerte del trabajo está en el área sur del país, en la zona lechera, la investigación se ha venido extendiendo hacia otras regiones con ganadería familiar, trabajando en conjunto con el Plan Agropecuario.

La concepción de territorio manejada por los proyectos es que el mismo es “una construcción social resultado de relaciones de poder que son tanto materiales como simbólicas”. Señala Tomassino que con el avance del agronegocio, hay una tendencia en los últimos años a buscar complementar ingresos por fuera del predio. Los jóvenes están buscando el trabajo urbano, aún con residencia rural. Esto ha producido una fragmentación social y ha complejizado el concepto de territorio.

La población objetivo definida por los programas de extensión son los sectores subalternos. Se señala que los proyectos de la Facultad no contemplan a priori una perspectiva de género. En este sentido afirmó que salir al campo con un proyecto con perspectiva de género previo puede despolitizar la intervención, dejando de considerarse otras dimensiones como el de la dominación económica. En este sentido, insistió en que lo importante es la correcta aplicación de la metodología que permite observar las diversas situaciones y realidades dentro del núcleo familiar, y que las inequidades de género deberían poder detectarse y atenderlas.

Por otra parte informó que las bases de datos que se utilizan son las del Plan Agropecuario y las del Programa Agropecuario del MGAP.

b. Mesa de trabajo 2. Concepto de Ruralidad según las organizaciones del Estado.

En esta mesa participaron la Ec. Laura Piedrabuena por la Dirección de Estadísticas Agropecuarias del MGAP, la Ec. Yanina Aniotz por MEVIR; y el Arq. Salvador Schelotto por la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial del MVOTMA.

Esta sesión de trabajo fue comenzada por la Ec. Piedrabuena, quien destacó que la principal fuente de datos con la que trabaja la DIEA es el Censo General Agropecuario. De este modo, la unidad de análisis con la que se trabaja es la territorial, siendo tomada la utilizada por el CGA que releva “Toda explotación agropecuaria cuya extensión sea igual o mayor a una hectárea que haya tenido actividad durante al menos una parte del año censal, independientemente de si lo hizo con fines comerciales o no”. Por su parte la explotación agropecuaria es definida como una “unidad económica de producción agropecuaria con una gerencia única. Comprende toda la tierra dedicada total o parcialmente a fines agrícolas, pecuarios y/o forestales, independientemente de la tenencia, la forma jurídica o el tamaño”

La DIEA tiene como población objetivo al productor –definido como toda “...persona física o jurídica que con o sin la ayuda de otros maneja y administra la explotación”- y a las personas que residen en el predio la mayor parte del año, trabajen o no en el mismo.

En este sentido, se contabilizan todas las personas que hayan residido por un período mayor a 6 meses, a todo quienes hayan trabajado en la explotación de forma temporal o permanente independientemente de su residencia, y los que hayan trabajado en forma no remunerada. Sin embargo, la Ec. Piedrabuena señaló que –desde otro punto de vista- también se podría llegar a considerar población objetivo aquella que demanda información de esa Dirección Estadística.

Se señalaron como principales fortalezas de su metodología el tener una cobertura nacional con foco en la actividad agropecuaria, incluir a la población rural dispersa relevando el trabajo remunerado y no remunerado, permanente y zafra, y la inclusión de toda la población residente en la explotación independientemente del sexo y la edad. Asimismo se destacó que al unir la explotación agropecuaria y el hogar, es posible compatibilizar la información con la del Censo de Población.

Como limitantes del método se señalaron que existen algunas limitantes en cuanto a que el criterio contempla la unión de la actividad a la tierra. En este sentido quedan excluidas algunas actividades y poblaciones en actividades de pequeña escala en predios menores a una hectárea como ser apicultura y la pesca artesanal. También se afirmó que una limitante es el no considerar como foco o centro de interés “la población rural” en sí misma; en el sentido que el centro está en la actividad y no en las personas, lo que genera cierta discusión entre lo que es rural y lo que es agropecuario.

Se destacó que esta Dirección recibe demandas de diversos sectores públicos y privados, y que al ser esta demanda amplia y diversa precisan trabajar una batería muy amplia de instrumentos para generar la información. Por esta razón, además de producir información propia se recurre también a fuentes secundarias como ser registros administrativos del SNIG, Fondo lechero, INAVI, Registro hortícola, Registro frutícola, INAC, Aduanas, BCU, entre otros. Asimismo se utiliza información de otras encuestas y censos como el Censo de población, las ENCH, y la Encuesta lechera.

En referencia al trabajo con perspectiva de género, se destacaron como avances la realización de la publicación “Género en el sector agropecuario” en el marco del CGA del año 2011; también la articulación en el Consejo Nacional de Género y las instancias que por la temática desarrolla el MGAP. Se ha trabajado en la sensibilización sobre la problemática y se ha participado en instancias de capacitación. Por otra parte se ha trabajado en la preparación de un diseño de instrumentos con foco en género para la realización de estadísticas agropecuarias. Como último punto en este renglón se señaló que la Dirección ha integrado nuevos proyectos y consultorías para la construcción de indicadores de género con organismos como el BID y la FAO, entre otros.

Como síntesis –y para finalizar- se señaló que entonces lo rural está definido por lo sectorial ya que el centro y el límite que delimita la base de lo relevado es la actividad agropecuaria. Lo territorial está integrado básicamente por la necesidad de la representatividad nacional, lo que da mucha importancia a los sistemas de información geográficos y la geografía.

La siguiente intervención en esta mesa fue la de Ec. Yanina Aniotz de MEVIR, quien comenzó afirmando que lo más visible es “lo urbano”, por lo que destacó la necesidad de reivindicar el papel de “lo rural” y su importancia.

El principal objetivo de MEVIR es contribuir en la construcción de un hábitat sostenible para la población que vive y/o trabaja en el medio rural, en el marco de las políticas de desarrollo integral (productivas, sociales, ambientales, territoriales) del quinquenio. Se brinda apoyo para construcción o refacción de viviendas pero también se contribuye con actividades productivas.

Se señala que se define un lugar y luego se marcan límites de áreas de influencia hasta donde abarca el proyecto. En este sentido se maneja una definición estrictamente territorial, considerando a la población que vive o trabaja en el área rural dispersa o en localidades de menos de 5000 habitantes.

Los programas de MEVIR están orientados a familias de bajos ingresos del medio rural, con algún tipo de déficit habitacional o necesidad de apoyo en infraestructura productiva. Las familias que pueden aspirar al apoyo de MEVIR son las que cumplen estos requisitos de residir o trabajar en el área establecida para cada llamado, independientemente del sector de donde proceden los ingresos. En este sentido se puede afirmar que la variable “territorio” es la que tiene mayor peso. Sin embargo, dentro de las variables utilizadas para priorizar a las familias a la hora de la selección, se

encuentra el renglón “ocupación vinculada al medio rural”, siguiendo el criterio de trabajo rural establecido en la “Guía sobre derechos del Trabajador Rural” del MTSS.

Existe cierta flexibilidad en cuanto a la población que puede ser beneficiaria de la MEVIR. La institución puede llegar a intervenir en localidades de más de 5.000 habitantes en convenio con el Ministerio de Vivienda, en casos donde las personas estén vinculadas al sector agropecuario por su trabajo: si una persona reside en una ciudad, pero trabaja en el campo puede acceder a un plan de la Institución. Asimismo pueden aspirar a los programas familias que vivan en localidades de más de 5.000 habitantes si existe un plan cercano, siempre que trabajen en el área del llamado independientemente del sector. Incluso si un trabajador rural vive en una capital departamental pero trabaja en el campo puede inscribirse para aspirar a una vivienda.

La Ec. Anioz afirmó que se utiliza como base de datos la información de población proveniente del INE y la definición de ocupaciones del MTSS. Pero también se genera información primaria a partir de investigaciones que se realiza en el propio territorio para definir los lugares de intervención y los límites de las áreas para los llamados a los diferentes programas. Se realizan llamados a interesados para los distintos programas y se recaba información primaria que luego es analizada para seleccionar las familias participantes.

Se señala que una fortaleza de su metodología de trabajo es tener una definición bien clara de su población objetivo. Una vez que se determina un lugar, se puede ir a trabajar porque se marcan los límites de influencia y los criterios de selección de los beneficiarios son claros. Esta forma de abordaje les permite la posibilidad de incluir un gran número de familias en sus programas. Además se agrega que las personas que no entran en los planes de MEVIR, están cubiertas por otros proyectos del Ministerio de Vivienda.

Reconocen que puede existir alguna dificultad no relacionada con la metodología sino con la polisemia de algunos conceptos. Se señaló que comparten la problemática general de definir la ruralidad y marcar sus límites. Si bien la metodología empleada se considera adecuada para la organización, pueden presentarse algunos problemas. Se menciona como ejemplo los casos de planes en zonas cercanas a las capitales departamentales, que pueden generar algunas dudas.

MEVIR no tiene programas específicos con abordaje de género. No obstante, cuando se priorizan las familias para la selección de participantes en los programas, se considera la jefatura de hogar unipersonal (en su mayoría mujeres) como una variable positiva. También se consideran especialmente las mujeres con situaciones de violencia doméstica para el ingreso a los planes, articulando con las instituciones correspondientes su seguimiento. La titulación de la vivienda es para ambos integrantes de la pareja, y en caso de separación, se prioriza que la vivienda se mantenga para quien se queda a cargo de los hijos, que generalmente es la mujer.

Se reconoce como muy valioso la participación de funcionarias técnicas de MEVIR en la Comisión de Género del Ministerio de Vivienda, espacio de donde han surgido propuestas de trabajo concretas (estudio de la titularidad, análisis de la inserción de las mujeres en los procesos de obra, sensibilización y capacitación en violencia de género).

En relación a la relevancia de definir estrictamente la población rural, la Ec. Aniotz planteaba como interrogante si acaso esa definición era determinante para la intervención de la institución, y si era necesario diferenciar las acciones para la población rural de las acciones para la población urbana. No obstante, reconoció que el hecho de tener una definición común podría facilitar el intercambio y uso de la información. Asimismo manejar los mismos criterios permite una articulación de las políticas públicas. Agregó que se ha avanzado en la generación de información sobre población rural en los últimos años.

Para finalizar, recalcó que hay que tener presente que el objetivo de las políticas de intervención debe ser que todas las personas tengan las mismas oportunidades independientemente del lugar donde vivan, sea rural o urbano.

El siguiente disertante de la mesa fue el Arq. Salvador Schelotto por la Dinot, MVOTMA.

El representante de la DINOT, comenzó refiriéndose a que esta Dirección no tiene intervención directa en el territorio, sino que lo que básicamente su tarea es brindar cooperación técnica y articular políticas con otros organismos, como los gobiernos departamentales. Enfatizó que no es desde su organismo que se definen las políticas de ordenamiento territorial, sino que las mismas son las establecidas por el ordenamiento jurídico del estado, la Constitución, las leyes, y decretos departamentales.

Señaló que desde la realidad de los procesos sociales la limitación entre urbano y rural es una convención. Desde los estudios territoriales lo rural y urbano ha sido visto como un continuum gradiente de relaciones, usos y ocupación del suelo. El territorio es un sistema complejo que integra diferentes capas: ciudades, puertos, vías, redes de telecomunicaciones, redes de energía, y procesos productivos en toda su complejidad, no solo el sector primario. Hay que superar el uso simplista del concepto rural, el manejo tradicionalmente que supone que si en el suelo hay animales es rural y que si hay una fábrica es urbano.

Schelotto señaló que en el presente hay una integración vertical que complejiza las diferentes actividades en los territorios. Agregó que las utopías socialistas del SXIX pretendían disolver los límites entre el campo y la ciudad, y que en el presente los grupos ambientalistas también tienen entre sus postulados algo de ese pensamiento.

Como ejemplo de las problemáticas concretas que en el presente generan las nuevas actividades y tecnologías en el territorio, el Arq. Schelotto señaló el trazado de una línea de alta tensión de UTE que puede afectar los intereses de un particular o la conectividad de telefonía móvil e internet. Estas son muestras de cómo se “trae” la vida urbana a enclaves totalmente perdidos y lejanos, cuestión

que genera debates. Afirmó que probablemente en un mediano plazo las condiciones de vida en el campo y en la ciudad no se diferencien demasiado.

Sobre este debate de los límites urbano y rural indicó que no es competencia de la DINOT definir esos criterios. La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible¹³ lo que hace es reorganizar algunas categorizaciones que ya existían. Destacó dos puntos sobresalientes que surgen de la Ley: el primer punto es que la DINOT no es la intérprete fiel y exclusiva de la misma. Esta es una ley aprobada por el Parlamento Nacional, y es válida para todo el territorio y todos los organismos públicos. El segundo aspecto importante es que la ley aludida deposita la responsabilidad de interpretar y llevar al territorio sus contenidos en el segundo nivel de Gobierno, quienes ejercen estas competencias son los gobiernos departamentales, o sea Intendencias y Juntas Departamentales. No puede aplicarse la Ley si no está validada y reglamentada por ese nivel de gobierno.

En ese marco se establecen reglas y mecanismos para interpretar sus contenidos y solucionar conflictos, que son muchos porque esta temática es sumamente compleja. Existe un Comité Nacional de Ordenamiento Territorial que atiende estos problemas, donde se integran las peticiones de los particulares, y es quien entiende sobre la solución de contiendas. Al respecto recordó el caso de algunos gobiernos departamentales que prohibieron la realización de ciertas actividades como ser la forestación. Estas medidas son de dudosa legalidad- agregó.

Esta ley del 2008, entiende lo rural como diverso y complejo, protege el uso de los suelos para sus diversas actividades como ser infraestructura, salud, conservación y otros. No sólo se entiende que el suelo es para actividad productiva agrícola y es muy abarcativa, en el sentido de que contempla todo el territorio, no sólo el continental, sino también el suelo marítimo.

Para finalizar el Arq. Schelotto señaló como preocupación el tema de la categorización de los suelos y su posible transformación, que es potestad de los gobiernos departamentales Destacó que desde que se aprobó la Ley se crearon 94 herramientas para instrumentalizarla, más otras tantas que están en elaboración, entre los que se cuentan decretos departamentales, directrices, planes, y programas. Los procesos que permiten transformar las categorías de los suelos son parte de estos planes y programas. El tema de la categorización es clave porque revela la evolución de suelos de rural a urbano y viceversa. Sobre este punto informó que gran parte de la costa fue categorizada suburbana, para poder ser transformada y generar emprendimientos inmobiliarios, turísticos u otros, como sucedió en los Departamentos de Canelones, San José, Maldonado y Montevideo; siendo estas medidas responsabilidad de los gobiernos departamentales.

Mesa de trabajo 3. Concepto de Ruralidad según las organizaciones del Estado (2ª.parte)

13 (Ley 18.308 del año 2008).

Participaron de esta mesa por el MIDES, Jorge Vaz Tourem y Lucas Suárez; por el BPS Susana Vezoso y Vivían Callorda; por el MTSS Lilián Ion y Fabián Pita; por el INE Alicia Abayian, y por el MGAP Fernando Sganga.

La mesa comenzó con los aportes de los representantes del MIDES. Se señaló que la Ley de creación del MIDES define que sus competencias de coordinación e implementación de las políticas sociales deben cubrir todo el territorio nacional para alcanzar a cubrir toda la población en situación de vulnerabilidad. Recién creado, cuando se comenzó con el programa PANES, no existía una opinión consensuada sobre qué era lo rural, se priorizaron las necesidades de las personas y se debieron desarrollar diferentes estrategias.

Dados los cometidos de acción que debía asumir el Ministerio, el criterio en ese momento suponía “definir para actuar”. En este sentido, y siendo el MIDES el articulador de las políticas, esta definición se fue construyendo en coordinación con una gran cantidad de organismos con quienes se trabajó en conjunto. Se priorizó el objetivo de las políticas intentando llegar a toda la población vulnerable, cruzando esta problemática social con distintos grupos y miradas como la de género, la generacional, la problemática laboral en el medio rural y otras, generando una serie de antecedentes de trabajo para llegar a todo el territorio en conjunto con otras instituciones como el Instituto Plan Agropecuario, INJU, InMujeres, UDELAR, MGAP, MSP, INE, entre otros.

Todas esas acciones exigieron definir cual era la población destinataria de los programas: en algunos casos eran los jóvenes, en otros las mujeres, también familias o personas solas viviendo en el medio rural. Lo importante era cumplir el objetivo de la política sin definir a priori la zona de acción. Algunos programas se enfocaron en poblaciones menores de 5000 habitantes, otros trabajaron en zonas menores a 2000 pobladores, sin importar si residían o trabajaban en el campo. Algunos planes utilizaron las definiciones del INE; y otros definieron lo rural por oposición a lo urbano, todo lo que no eran capitales eran considerado rural. Pero lo importante fue que se fueron desarrollando múltiples definiciones articulando con diferentes organismos de acuerdo a diversas intervenciones específicas.

Se señaló que las políticas centralizadas no pueden responder a la realidad de los micro territorios, y en ese punto es importante la perspectiva de quienes trabajan en el territorio para tener una visión integral. También se afirmó que para este tipo de trabajo las definiciones estrictas de rural y urbano no sirven, y que hay que dejar que surjan las necesidades del momento en el propio territorio recogiendo la voz de los sujetos y de quienes trabajan allí. Sin embargo, en algunos casos –en el eje de vulnerabilidad- se potencian las desigualdades económicas según el lugar de residencia, por lo que en la definición de las políticas públicas, es necesario contar con una conceptualización de “ruralidad” que permita generar instrumentos que den cuenta de las múltiples dimensiones de desigualdad en dicho medio. Las definiciones del departamento de Ruralidad del MIDES han establecido como población objetivo a las personas en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social, dispersa o nucleada en localidades menores de 2.000 habitantes.

El diseño de una política pública que considere todos los aspectos señalados requiere de definiciones múltiples. Para lograr una buena cobertura de “lo rural” sin restricciones, se “cruzaron” varias fuentes de información como ser:

- segmentos censales utilizados por el INE con población destinataria de la Tarjeta de Uruguay Social.
- localidades alejadas de servicios básicos
- localidades atendidas por el Programa Uruguay Integra
- zonas aledañas a escuelas rurales
- zonas aledañas a escuelas del Proyecto OSE (agua potable subsidiada)
- zonas identificadas por Oficinas Territoriales del MIDES
- zonas donde llega el Programa UTE de electrificación rural.

Por otra parte, como criterio operativo la DINEM define sus zonas de intervención sumando al tamaño de una población seleccionada su “zona de influencia”. Entonces, como “rural” se utilizan los segmentos definidos por el INE agregando las localidades menores a 200 habitantes más su área de influencia, siempre que se encuentran a más de 3 kms. de distancia de la localidad más próxima del INE mayor a 200 habitantes. El INE no contempla los hogares de zonas dispersas cercanos a poblados mayores por considerar que están bajo su influencia

Como reflexiones finales se señaló que existen dificultades en manejar un único criterio de “ruralidad”. Se destacó la multidimensionalidad del concepto, siendo que debe considerarse el tamaño de la población, pero también otros aspectos como la rama de actividad, la cercanía a poblaciones mayores, y el acceso a los principales servicios. Asimismo fue subrayado que la problemática de la ruralidad es algo siempre presente en la agenda de las distintas Direcciones e Institutos del MIDES. Para concluir se dejó abierta la pregunta sobre la posibilidad y la pertinencia de alcanzar un consenso sobre lo que es rural y urbano entre las diferentes instituciones que trabajan con objetivos comunes de llegar a todo el país.

La siguiente presentación de esta mesa fue la de Alicia Abayian por el INE. Se comenzó expresando que los objetivos del INE suponen la elaboración, supervisión y coordinación de las estadísticas nacionales, por lo que su población objetivo es la población total del país. Además se señaló que, desde el punto de vista de la heterogeneidad de los usuarios, la información necesariamente debe satisfacer demandas de carácter muy diverso, y a su vez ser versátil.

En este sentido, la cartografía estadística debe representar la realidad de todo el territorio, de manera de permitir al encuestador ubicarse en el campo para el relevamiento correcto de los datos, así como mantener y actualizar el marco geoestadístico, y referenciar espacialmente los datos obtenidos, de manera de poder realizar análisis geoestadísticos, planificaciones, y otros

La concepción manejada por el INE para determinar lo rural y urbano es básicamente una mirada territorial y geográfica. Se organiza el territorio en áreas amanzanadas o Localidades Censales y áreas no amanzanadas. Una Localidad Censal se corresponde con uno o un conjunto de segmentos

y zonas censales que se caracterizan por una concentración de población y viviendas; mientras que por contraposición, lo rural es el territorio que no es localidad censal. El límite entre ambos es definido según criterios físicos, sin considerar aspectos de la población como ser ocupación u otros. Trabajan en coordinación con otros organismos como las Intendencias y Catastro para realizar esta tarea.

En virtud de lo anterior el INE considera la población que reside en las zonas no amanzanadas como rural mientras que en las áreas amanzanadas la población es catalogada como urbana, sin importar en ninguno de los casos su ocupación.

Como fortaleza de la metodología utilizada se señaló que existe una definición de límites físicos que es muy clara y precisa, lo que facilita el relevamiento de los datos. Asimismo se destacó que con este mecanismo es posible reagrupar zonas censales de según el interés de cada usuario.

Como limitante se apuntó que puede terminar resultando un criterio ambiguo, donde sucede que hay zonas de chacras que quedan caracterizadas como urbanas, mientras otras aparecen como rurales. También puede ocurrir que las zonas rurales actuales no se correspondan con posibles unidades de análisis. En los Censos del año 2011, las nuevas tecnologías (GPS) permitieron obtener datos que en el futuro podrán procesarse según nuevas unidades de análisis como por ejemplo parajes.

Para finalizar la representante del INE reconoció que el tema es complejo, que habría que dar una discusión interna, y que tal vez habría que reformular esta metodología empleada para conceptualizar rural y urbano. Señaló que se está trabajando en mejorar la metodología, pero a su vez dejó planteada la cuestión sobre si la resolución de esta problemática era competencia de ese Instituto.

Siguió en el uso de la palabra el Ing. Agr. Fernando Sganga del MGAP. Comenzó afirmando que la nueva institucionalidad creada en el Ministerio, se realizó pensando en la aplicación de las políticas de desarrollo rural en el territorio.

Para la concepción de desarrollo manejada por esa Dirección se plantea que lo rural trasciende lo agropecuario, incluyendo a la familia rural. La población objetivo a los que se pretende atender son las personas más vulnerables del medio rural: productores familiares, trabajadores rurales y sus familias.

Esta tarea ha llevado a la articulación con otras instituciones como ser el INIA, el Instituto Plan Agropecuario, MEVIR, el MIDES, y las Intendencias, entre otras. Señala como problema que la promoción de las políticas públicas está entrelazada con la ley de descentralización, lo que genera cierta dicotomía para la aplicación de estos conceptos.

En el presente hay 40 mesas de desarrollo rural, que involucran a colectivos y otros actores del medio. Esto es lo que se plantea como participación ciudadana. El propio concepto de desarrollo fue cambiando con el tiempo en el MGAP. A su vez destacó que estas políticas también se articulan con

las promovidas en el marco de la REAF (Red especializada sobre Agricultura Familiar). Eso también implica ampliar el foco de la población objetivo, como por ejemplo contemplar en los programas a muchos trabajadores rurales que viven en ciudades. Acá lo que se prioriza son las necesidades y carencias, sin importar si el medio es disperso o nucleado.

Para finalizar se señaló que es bueno y necesario discutir qué es lo rural, recordando que lo importante es entender el sentido y el objetivo de la política pública, o sea política para qué y para quién.

Luego de un breve receso, continuaron presentando sus exposiciones representantes de organismos del Estado. En este bloque participaron por el BPS Susana Vezoso y Matías Biurra; por el MTSS Lilián Ion y por la DINACOIN, Fabían Pita.

Comenzaron los representantes del BPS con el uso de la palabra. Lo primero en ser señalado fue que el marco normativo que establece lo que está comprendido en la actividad rural está contemplado por Ley 15.852 de diciembre de 1986 y el Decreto 61/987 de enero de 1987.

Al BPS le compete abarcar a las empresas rurales, los contratistas rurales y también los trabajadores dependientes rurales. Se destaca que en este caso y para cualquiera de las tres categorías lo que interesa es el sector de actividad y no el territorio donde se desarrolle.

Se consideran empresas rurales las que explotan productos agrícolas cualquiera sea la vinculación jurídica con los inmuebles que le sirven de asiento y sin importar la zona en que está ubicada. Como explotación agropecuaria se comprende toda actividad destinada a la obtención de un resultado económico, producto de un proceso biológico con directa relación a un asentamiento territorial (agricultura, cría animal, etc.), ubicado en zona rural, urbana, suburbana o balnearia. Por otro lado se consideran contratistas rurales a aquellas empresas que en forma independiente se dedican a tareas de conducción de ganado, esquila, alambramiento, monte, silvicultura y trabajos agrícolas en general cuando la explotación agropecuaria no mantiene relación con un asentamiento territorial. Finalmente los trabajadores dependientes rurales son aquellos que realizan tareas agropecuarias, sin importar la zona en la cual se desempeñen (rural, urbana o suburbana), a cambio de una retribución.

Queda expresado en forma clara que para el BPS, lo que interesa es lo sectorial, la tarea vinculada a labores agropecuarias más allá de lo territorial y de su asentamiento geográfico. Tanto empresas como trabajadores aportan por la actividad, sin importar el lugar de residencia.

A continuación expusieron los representantes del MTSS. Expresan que la relación que tiene el Ministerio con lo rural debe ser necesariamente contemporánea y contemplar la realidad del país. Dados los objetivos y las competencias del Ministerio se deben utilizar definiciones tanto sectoriales como territoriales. Si se trata del uso del derecho laboral la visión empleada es sectorial, mientras que desde otras Direcciones se puede adoptar una mirada más territorial, como en el caso de apoyo

a emprendimientos productivos, inserción laboral, entre otros. Se destaca que la Unidad de Empleo Rural es una creación relativamente nueva, lo que indica la preocupación del Ministerio por extender la cobertura y hacer llegar los derechos laborales a la población en la totalidad del territorio.

La población objetivo que se atiende son los empleados, empleadores y desocupados, sin importar el lugar de residencia. Desde la legislación se entiende como trabajo rural todas las actividades vinculadas al cultivo de la tierra, la cría de animales, y la extracción de materias primas sin proceso de transformación.

El trabajador o trabajadora rural es quien realiza una actividad en relación de subordinación a cambio de un salario, que cumpla tareas en un establecimiento agropecuario bajo la dirección de un empleador rural. Por otro lado el empleador o empleadora rural sería toda persona física o jurídica que utiliza los servicios de trabajadores y trabajadoras en relación de subordinación.

La mirada de ruralidad que contempla el MTSS tiene dos componentes. Una es el reflejo de la aplicación de las normas, esta es una óptica bien sectorial y asociada a la actividad. En ese sentido la población que vive en una zona dispersa, pero no realiza un trabajo agropecuario, no es considerado un trabajador rural; mientras que una persona que viva en una localidad mayor de 5.000 habitantes pero trabaje en el sector agropecuario sí se considera trabajador rural. Se aclara que esto es desde la óptica del derecho laboral, ya que la aplicación de las normas tiene un sesgo productivo, contemplando lo sectorial. Sin embargo se expresó que la tendencia es producir cada vez más legislación de tipo general, pero contemplando las particularidades del trabajo rural y lo territorial. Como ejemplo se señaló legislación que pueda contemplar las distancias y las condiciones de la familia del trabajador en caso de un despido, etc.

Por otro lado existe un componente diferente en lo que pueden ser las políticas de fomento y creación de empleo. Aquí podría incorporarse una visión más territorial si se tiene en cuenta, además, que existen 42 oficinas del Ministerio que están en el interior, algunas ubicadas en pequeños núcleos poblados, donde se atienden trabajadores y empleadores. Por tanto las personas que no son contempladas como trabajadores rurales son tomadas en cuenta por este organismo desde otras políticas.

Las fuentes de datos utilizadas por el MTSS son generalmente externas, tomadas de otros organismos como las Encuestas Continuas de Hogares, pero también desde hace un año el organismo viene generando y procesando información interna.

Sobre la temática de género, se expresó que en el marco de las políticas activas de empleo no hay programas de trabajo específicos dirigidos a las mujeres rurales. Sin embargo se señaló que sí existen programas generales con acciones positivas que promueven la inserción laboral de mujeres. También está la asesoría de género a nivel de la DINA, donde se han realizado talleres de inclusión de derechos de los y las trabajadoras rurales. Asimismo se creó una comisión tripartita en el Ministerio sobre el tema que aún no definió líneas de trabajo. Se participó en el equipo

interinstitucional que junto con el InMujeres preparó la celebración del día de la mujer rural, y se participó –como Departamento de trabajo rural- en la celebración que para dicha fecha organizaron los sindicatos rurales. Finalmente se informó que fueron incluidas cláusulas específicas de Género en algunos grupos de los Consejos de Salarios que nuclean a trabajadores rurales.

Para concluir se señaló que sobre el tema de la equidad de género ya existen normas y que lo que se debe hacer es fortalecer su implementación e inspección.

Mesa de trabajo 4. Concepto de Ruralidad para las organizaciones de la sociedad civil.

La última mesa fue la de organizaciones de la sociedad civil. Participaron de la misma, la Lic. Patricia Rodríguez de la CNFR; Norma Carugno, Presidenta de la Red de grupos de Mujeres Rurales y Cecilia Paseyro por la AMRU.

Comenzó su exposición la representante de CNFR, quien explicó que esta es una organización gremial de segundo grado y que nuclea sociedades de fomento rural y algunas cooperativas. CNFR tienen organizaciones de base en 18 departamentos. Las actividades de estas organizaciones de base están vinculadas a lo agropecuario, nuclean productores agropecuarios. Sin embargo las sociedades de fomento también pueden incluir a pobladores de su zona -aunque no sean productores- que adhieran a sus fines sociales y sus actividades culturales. En el caso de las cooperativas suelen tener más definido sus integrantes en función de la actividad agropecuaria.

CNFR articula su trabajo con otras instituciones, lo que genera su espacio de acción. En esta labor se incluye la coordinación con el INIA, JUNAGRA, MGAP, UdelaR, Mercosur, Intendencias, el Mercado Modelo, MIDES, INJU, InMujeres.

En lo referente a la temática de género, se afirma que existe una larga historia de la institución en el trabajo con actividades específicas para las mujeres, y que la problemática de género ha sido priorizada en el último tiempo. En este sentido se señala que se ha mantenido mucho relacionamiento con AMRU y con la Red de Mujeres Rurales. Asimismo, desde el Consejo Directivo y la Mesa Ejecutiva se ha hecho un esfuerzo por incorporar cada vez más mujeres a estos espacios.

Sobre los límites entre lo rural y lo urbano, señala que puede haber un enfoque más teórico necesario con fines estadísticos, pero que hay que reconocer la existencia de diferentes miradas.

Los límites entre lo rural y lo urbano están dados por la población que integra sus organizaciones de base, y ésta es dinámica y puede ir cambiando. En este sentido se destacó que no sólo se incluye la población que habita en el campo, sino que también incluye la que desarrolla actividad agropecuaria pero reside en ciudades.

Para finalizar la representante de CNFR dejó planteada la pregunta sobre si realmente es importante definir lo rural, señalando que puede serlo para la formulación de las políticas públicas; pero que lo

relevante es definir el modelo de desarrollo rural integral buscado, y que para esos fines sí es importante.

Posteriormente expuso la representante de AMRU, Cecilia Paseyro. Destacó que desde AMRU se entiende lo rural como todo lo vinculado al "campo y las tareas del campo".

Lo rural es un espacio de tradiciones que configuran una manera de ser que hacen a la cultura nacional. Existen diferencias con lo urbano referido a las ocupaciones, al trabajo que está muy vinculado al grupo familiar, así como en la forma de relacionarse entre sí y con los de "afuera". Señaló que existe una homogeneidad en la población rural, una forma de conocimiento de la naturaleza, por lo que hay una dimensión cultural de lo que significa estar en el campo

Señaló que entienden que la Nueva Ruralidad no se puede aplicar a todos los territorios, a algunos sí, pero no en todos. Y esta realidad ha influido para que se abandonen algunas tradiciones. Algunos avances en las comunicaciones han permitido llevar nuevos proyectos al campo y tener una ruralidad más "integrada" al país.

La organización nuclea mujeres que comparten una visión de lo rural, no son sólo las mujeres que viven en el campo, sino también quienes realizan actividades afines. También se integran mujeres que viven en el campo pero realizan otras tareas como tejedoras que se acercan a AMRU. Consideran que "ser mujer rural es una forma de vida". En este sentido se puede afirmar que la concepción de ruralidad de esta organización está muy asociada al "territorio", pero también tiene un componente identitario muy fuerte.

En relación a la temática de género se señaló que está contemplada, pero que no excluyen a los hombres de sus posibles proyectos, y que hay hombres que por propia iniciativa se han ido a asociar a la asociación.

En estos últimos años, la AMRU ha desarrollado un importante relacionamiento con múltiples organismos privados y del estado; con algunos de los cuales han desarrollado varios proyectos. El largo listado de organismos con quienes han coordinado incluye entre otros: el MGAP, la REAF, Ministerio de Turismo, InMujeres, CNFR, LATU, FUNDASOL e Intendencias.

Para finalizar Paseyro reivindicó la cultura y tradiciones del campo, afirmando que "lamentablemente se está trayendo la ciudad al campo".

Concluyendo el trabajo de la Mesa, expuso la Presidenta de la Red de Grupos de Mujeres Rurales del Uruguay, Norma Carugno.

Señaló que esta organización comenzó a formarse a mediados de los años 80', con la intención de romper el aislamiento de las mujeres, comunicarse entre ellas y poder enfrentar juntas los problemas que les eran comunes en materia de salud, educación y capacitación. La Red también

tenía como cometido que sus asociadas conocieran mejor sus derechos y discutieran sobre las inequidades entre hombres y mujeres, para poder dar a conocer su perspectiva e incidir sobre las políticas públicas.

Entre sus objetivos la Red se propone:

- contribuir al desarrollo integral de la mujer rural uruguaya, promoviendo su integración grupal y su participación en la vida de sus comunidades.
- difundir la importancia de esta Red en la búsqueda de alternativas productivas autosustentables para las mujeres del campo, valorizando su rol y a aporte a la sociedad.
- Impulsar propuestas de formación política y generar espacios de intercambio de experiencias en distintos ámbitos, que reflejen la defensa de los derechos humanos de las mujeres rurales.

Las mujeres que pueden ser integrantes de los grupos de esta red, son las que ellas consideran “rurales”, donde conjugan el criterio de vivir en el campo junto con el de realizar actividades asociadas a lo rural. Dentro de estas actividades se considera un espectro amplio que puede ser desde el trabajo típicamente agrario hasta tareas más de tipo artesanal, doméstico y de cuidados.

En relación a los aspectos de género, la Red ha trabajado desde sus inicios en esta temática, buscando hacer visible la contribución que las mujeres rurales realizan al desarrollo como actores claves más allá de ser una integrante más de la familia.

En este sentido denuncian no tener las mismas oportunidades que los hombres para realizar emprendimientos propios, ya que la mayoría de los programas y políticas de capacitación y apoyo tienen sesgos negativos de género.

La propuesta de la organización pasa por el asociacionismo, capacitarse, construir grupos y redes para hacer conocer su realidad. Trabajar no sólo entre ellas, sino con otras instituciones y mujeres del mundo sindical, de los movimientos sociales y del ámbito académico.

Comprenden la ruralidad como un espacio y un territorio donde se dan contradicciones, complejidades y conflictos, por lo que puede existir confusión en la aplicación de las políticas públicas. En ese sentido se entiende que una discusión sobre la temática tiene vital importancia, ya que lo rural no se trata sólo de los grandes problemas del medio sino también de sus increíbles potencialidades.

La Red ha participado desde hace mucho tiempo de varios proyectos apoyados por distintos organismos tanto públicos como privados, el MGAP, Instituto Plan Agropecuario, la Comisión Honoraria en el Área de la Mujer Rural y actualmente cuentan con apoyo del Fondo Canadá para un “proyecto de fortalecimiento institucional”.

Para finalizar, se señaló que los límites entre rural y urbano, no lo define la organización sino que está señalado por los distintos programas y políticas de estado, y que sin duda comprenden la población y el territorio.

Concluyendo la Jornada de trabajo, representantes del equipo organizador, Inmujeres y Facultad de Ciencias Sociales realizaron una breve síntesis de los principales aportes y dieron cierre a la misma agradeciendo a los participantes su presencia.

6.2.4. Síntesis

A partir de las exposiciones de las organizaciones que participaron de esta actividad, se pueden concluir los siguientes puntos:

1. En los organismos del Estado existe una clara distinción entre pensar y diseñar las normas y políticas y “ejecutarlas” o “aplicarlas”. Las reparticiones o divisiones que diseñan la normativa suelen necesitar mayor precisión, y un criterio más riguroso para determinar los límites entre rural y urbano, y definir las poblaciones a atender. Por otro lado quienes trabajan en “terreno”, con el fin de hacerlas operativas, necesitan de la retroalimentación del mismo trabajo de “campo” para ir determinando los límites y el alcance de las políticas, por lo que necesitan de mayor flexibilidad en las categorías.
2. Se observa cierta “tensión” entre centralizar las políticas y descentralizar su aplicación. Ejemplo de los gobiernos locales que tienen autonomía para interpretar la legislación, o las políticas de desarrollo del MGAP, pensadas centralmente, pero donde se intenta dar a las Mesas de Desarrollo Rural autonomía y participación de los actores locales.
3. En la academia, aparecen dos modalidades marcadas por la actividad misma. Cuando se trata de Investigación pura, se incorporan diferentes marcos teóricos y conceptuales manejando criterios amplios de acuerdo al objeto a investigar, siendo en este caso priorizado el generar conocimiento. Por otro lado desde la extensión, se prioriza la atención a población vulnerable y los criterios para intervenir se definen más desde la “demanda”.
4. La temática de género aparece y se comprende desde distintas miradas y enfoques. Para algunas organizaciones es un clivaje atendido desde el mismo punto de partida para definir y orientar las políticas, mientras que para otras el tema queda comprendido dentro de las políticas generales, con el supuesto que la problemática emerge naturalmente, o que atendiendo a la familia las inequidades de género están comprendidas.
5. En las organizaciones de la sociedad civil que nuclean productores y mujeres rurales, “el campo” aparece no sólo como la base física donde se reside o trabaja, sino que incluye una dimensión cultural e identitaria muy importante. Se siente cierto temor de estar perdiendo valores y tradiciones asociadas a “lo rural”.
6. Finalmente se plantea como cuestión a debatir –y sin una respuesta acabada- si es necesario llegar a un acuerdo sobre una definición única sobre rural y urbano. La utilidad de tener criterios comunes podría ser el compartir información y que la misma pueda ser comparable, pero a la vez se reconoce que para la aplicación concreta de políticas significa una dificultad.

6.2.5. Cuadro resumen

A continuación se presenta un cuadro resumen de las posiciones expuestas por los asistentes al Seminario. En el mismo se realizó una tipología propia en referencia a la amplitud empleada en el criterio de ruralidad versus urbano abarcando un gradiente de restringido a amplio, donde como restringido se entiende la postura que comprende lo rural como opuesto a lo urbano y en función de ese criterio se trabaja en cualquiera de los extremos; hasta el criterio amplio que significa la flexibilización de estos conceptos y la adopción de más de una mirada que puede abarcar el territorio y/o la actividad. También se han caracterizado como “semi” posturas intermedias o que combinan con mayor flexibilidad una u otra posición. Asimismo se ha utilizado la categoría “mixto” para aquellas organizaciones que, más allá de su flexibilidad o rigidez, utilizan ambos criterios por diferentes motivos.

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA Y MEVIR

ORGANISMO	AMPLITUD EN EL CRITERIO DE RURALIDAD UTILIZADO	RESOLUCIÓN DE LA DUALIDAD RURAL-URBANO	ENFASIS DE LA METODOLOGÍA	ENFOQUE DE GENERO EMPLEADO
Facultad de Agronomía	Criterio semi-amplio	Se utilizan varias teorías de acuerdo al trabajo a realizar-	De acuerdo se trate de un proyecto de Investigación o de Extensión puede tomarse una visión más social o más productivista.	No es finalidad de la institución atender las desigualdades. No existe un abordaje específico de género. En algunos proyectos de Investigación se han incluido expresamente las inequidades de género
Facultad de Veterinaria	Criterio semi-restringido	Se utiliza residencia y/o actividad según demanda de los actores con los que trabajan.	Se enfatiza en la metodología participativa de los programas de Extensión.	No se incluye la problemática de género a priori. Se parte del supuesto que la metodología empleada, si es bien aplicada debería hacer emerger las inequidades que se dan dentro de la familia.
MEVIR	Criterio semi amplio y mixto	En principio se utiliza criterio territorial para definir una zona, pero también se considera la actividad para priorizar y seleccionar los beneficiarios.	Énfasis en el objetivo de dar hábitat a la población seleccionada	No tienen programas específicos con enfoque de género. Se consideran familias con jefatura femenina como variable positiva para ser beneficiarias de sus programas y se atienden con prioridad situaciones de violencia de género detectadas.

ORGANIZACIONES DEL ESTADO

ORGANISMO	AMPLITUD EN EL CRITERIO DE RURALIDAD UTILIZADO	RESOLUCIÓN DE LA DUALIDAD RURAL-URBANO	ENFASIS DE LA METODOLOGÍA	ENFOQUE DE GENERO EMPLEADO
DINOT. Min. de Vivienda	Criterio restringido. Enfoque administrativo.	Aplicación estricta de la Ley vigente	Hacer cumplir la legislación. Respeto por autonomía de gobiernos departamentales y locales	No se hace referencia a la existencia de políticas con enfoque de género.
MIDES	Criterio amplio y mixto	Se combinan ambos criterios. Múltiples definiciones de rural-urbano de acuerdo a las necesidades de la población y los objetivos de las políticas	Se prioriza que las políticas sociales lleguen a todos los destinatarios en situación vulnerable.	El Ministerio debe tener una cobertura nacional que atienda todas las desigualdades, incluyendo las de género. El InMujeres es la repartición especializada en la temática, pero las políticas de género están presentes en todas las actividades del Ministerio
INE	Criterio restringido	Se utiliza un diseño geográfico y cartográfico- separación urbano-rural al máximo por amanzanamiento de las viviendas	Se prioriza tener la información de modo tal que pueda ser utilizado por diversos tipos de usuarios y tener actualizado los planos geoestadísticos	No utilizan enfoque de género. Se releva la información por sexo para que los usuarios puedan manejarla y procesarla.
DIEA	Criterio restringido	Se utiliza una base territorial, pero como condición debe tener actividad agropecuaria, por lo que el foco es sectorial. Importa la actividad y no las personas	Se registran las personas que vivan en el predio la mayor parte del año aunque no trabajen en él.	Se articula con organismos especializados en género. Se recibió capacitación sobre la temática, y se trabajó en el diseño de estadísticas que incluyan indicadores de género.
MGAP-Dirección General de Desarrollo Rural	Criterio semi-restringido	Se prioriza el sector sobre el territorio	Se enfatizan las necesidades y carencias de la población objetivo sin importar la residencia.	Han recibido capacitación en género y coordinan con otros organismos especializados en la materia. La DIEA genera información e indicadores de género.
MTSS	Criterio semi-restringido	Se utiliza el criterio sectorial para la aplicación de la normativa. Puede considerarse residencia para políticas de empleo	Se prioriza la legislación. Enfoque administrativo	No tienen programas específicos de empleo con enfoque de género. Hay programas generales con acciones positivas que promueven la inserción laboral de las mujeres. Han recibido capacitación en la temática y coordinan algunas actividades con instituciones especializadas.
BPS	Criterio restringido	Se utiliza criterio sectorial en la normativa.	Se prioriza la legislación. Enfoque administrativo	No existen políticas específicas. Se aplica la legislación vigente

ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

ORGANISMO	AMPLITUD EN EL CRITERIO DE RURALIDAD UTILIZADO	RESOLUCIÓN DE LA DUALIDAD RURAL-URBANO	ENFASIS DE LA METODOLOGÍA	ENFOQUE DE GENERO EMPLEADO
CNFR	Criterio semi-restringido	Se prioriza la actividad por sobre la residencia	Las cooperativas miembro pueden definir más sus criterios sobre los miembros que incluye y el ámbito de acción.	Desde hace mucho tiempo han incorporado el trabajo con las mujeres. La problemática de género ha sido priorizada en el último período.
AMRU	Criterio semi-restringido	Se prioriza la residencia por sobre la actividad	Condición de identidad y pertenencia al campo	Incluyen la temática de género, pero no excluyen a los hombres de sus proyectos.
Red de grupos de Mujeres Rurales	Criterio semi-restringido	Se prioriza la residencia por sobre la actividad	Condición de identidad y pertenencia al campo	Desde sus inicios esta institución ha trabajado la temática de género, procurando concientizar y capacitar a sus integrantes, haciendo visible la contribución de las mujeres rurales al desarrollo rural.

6.2.6 Glosario de siglas

MIDES. Ministerio de Desarrollo Social
INMUJERES. Instituto Nacional de las Mujeres
MVOTMA. Ministerio de Vivienda, ordenamiento territorial y medio ambiente.
MGAP. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
DIEA. Dirección de Estadísticas Agropecuarias
MEVIR. Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural.
DINOT. Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial
MTSS. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
DINAE. Dirección Nacional de Empleo
DINACOIN. Dirección Nacional de Coordinación con el Interior.
BPS. Banco de Previsión Social
ATYR- Asesoría Tributaria y Recaudación
CNFR. Comisión Nacional de Fomento Rural
AMRU. Asociación de Mujeres Rurales del Uruguay
RGMR. Red de Grupos de Mujeres Rurales
INE. Instituto Nacional de Estadística
REAF. Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar en el MERCOSUR.
INJU. Instituto Nacional de la Juventud.
MSP. Ministerio de Salud Pública
INIA. Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria
CGA. Censo General Agropecuario.