

DOCUMENTO DE DIVULGACIÓN

Lo que ocultan las estadísticas: transición demográfica y nueva ruralidad en América Latina

Una nueva agenda de políticas de desarrollo territorial para América Latina
y el Caribe

Pablo Elverdin & Jimena Vicentin Masaro

Septiembre 2026

ACERCA DE

Grupo CEO

Grupo CEO (Consultores en Economía y Organización) es una organización multidisciplinaria fundada en 1994 en Buenos Aires, con más de tres décadas de trayectoria en investigación aplicada y asesoramiento estratégico para el sector agroindustrial.

Su equipo integra especialistas en economía, agronomía, derecho internacional, sociología, geopolítica y ciencia de datos, con una mirada que contempla las dimensiones económica, social, ambiental e institucional de cada desafío.

En articulación con redes académicas, gobiernos y organismos multilaterales, impulsa iniciativas orientadas a la sostenibilidad, la competitividad y la integración regional de las cadenas agroalimentarias de América Latina y el Caribe.

Las opiniones expresadas pertenecen exclusivamente a los autores y no representan necesariamente las posiciones de las instituciones con las que mantienen vínculos profesionales.

Resumen ejecutivo

La transición demográfica en América Latina y el Caribe (ALC) está reorganizando la geografía rural-urbana de maneras que los marcos estadísticos y de política heredados no logran captar. El envejecimiento se acelera más rápido en las áreas rurales que en las urbanas, la migración selectiva vacía de adultos jóvenes a las pequeñas localidades y la producción agropecuaria se disocia cada vez más de la residencia rural. Al mismo tiempo, nuevas poblaciones eligen residir en estos territorios en busca de calidad de vida y las actividades productivas atraviesan cambios significativos que redefinen su dinamismo. Sin embargo, las poblaciones rurales se siguen midiendo mediante umbrales demográficos dicotómicos, se definen como administrativamente separadas de los sistemas urbanos y sus requerimientos se abordan a través de programas sectoriales agrícolas. La arquitectura de políticas resultante está desalineada con la realidad territorial del medio rural contemporáneo de ALC. Este trabajo desarrolla un marco conceptual que integra la transición demográfica, la integración territorial y el rol estructurante de las ciudades intermedias como nodos de servicios. El mensaje central es que las políticas rurales efectivas deben trascender los diseños sectoriales y avanzar hacia arquitecturas territoriales más integrales.

Contenido

1. Introducción	5
2. La transición demográfica en el ámbito rural de ALC: hechos estilizados	8
2.1. Etapas de transición heterogéneas dentro de ALC	8
2.2. Envejecimiento rural más acelerado que el urbano	9
2.3. Despoblamiento rural absoluto versus relativo	9
2.4. Migración selectiva por edad, sexo y educación	9
2.5. Disociación residencia-trabajo en la producción rural	10
2.6. Implicancias para la demanda de servicios públicos	10
3. Detrás del muro estadístico: cómo los marcos oficiales ocultan el ajuste demográfico	11
3.1. Definiciones oficiales heterogéneas y desactualizadas	11
3.2. La paradoja argentina: la invisibilidad por omisión	11
3.3. La paradoja territorial de las definiciones administrativas	12
3.4. Por qué esto es un problema de política, no de estadística	12
4. Marco conceptual: el ajuste demográfico a través de la integración territorial	13
4.1. De la nueva ruralidad a los sistemas territoriales integrados	13
4.2. Las ciudades intermedias como nodos territoriales	14
4.3. El territorio rural contemporáneo multifuncional	15
5. Casos de país: Argentina, México, Costa Rica y Chile	16
5.1. Argentina: transición intermedia-avanzada con aguda invisibilidad estadística	16
5.2. México: transición intermedia con una ruralidad multidimensional masiva	17
5.3. Costa Rica y Chile: transiciones avanzadas, brechas territoriales persistentes	18
5.4. Síntesis comparativa	19
6. Implicancias para los servicios públicos: diseñar para gradientes y nodos	19
6.1. Salud y atención primaria	19
6.2. Cuidados de largo plazo	20
6.3. Educación	21
6.4. Conectividad y movilidad	21
6.5. Amenidades sociales, culturales y recreativas	22
6.6. El argumento a favor de la coherencia intersectorial	22
7. Implicancias para el diseño de políticas rurales	23
8. Conclusión	24
Referencias	26

1. Introducción

La transición demográfica es una de las megatendencias definitorias del siglo XXI. En la mayoría de las regiones del mundo, la fecundidad ha caído por debajo del nivel de reemplazo, la esperanza de vida continúa aumentando y el envejecimiento de la población está transformando el tamaño, la estructura y la distribución espacial de las sociedades. Diversas instituciones internacionales (como las Naciones Unidas, la OCDE o el Banco Mundial) han colocado el cambio demográfico en el centro de sus agendas prospectivas, y un cuerpo sustancial de investigación macroeconómica ha examinado sus implicancias para los sistemas previsionales, el comportamiento del ahorro, la sostenibilidad fiscal y los mercados de trabajo. Una segunda línea de trabajo, más pequeña, pero en crecimiento, ha explorado cómo el cambio demográfico afecta la demanda de servicios urbanos: vivienda, movilidad, cuidados de largo plazo y la adaptación de las ciudades a poblaciones envejecidas. Mucha menos atención, sin embargo, se ha prestado a la dimensión territorial del cambio demográfico y, en particular, cómo la transición está reorganizando la geografía de las poblaciones rurales y su integración con los sistemas urbanos.

América Latina y el Caribe (ALC) ofrece un escenario particularmente rico para examinar esta dimensión territorial. La región contiene, simultáneamente, países en todas las etapas de la transición demográfica. Costa Rica, Cuba, Chile y Uruguay son sociedades postransicionales, con una fecundidad total muy por debajo del reemplazo (en torno a 1,5), una esperanza de vida superior a los 80 años y poblaciones que envejecen rápidamente. Argentina, Brasil, Colombia y México se encuentran en etapas intermedias-avanzadas, con una fecundidad en el nivel de reemplazo o apenas por debajo y un envejecimiento que se acelera. Bolivia, Paraguay y parte de Centroamérica permanecen en etapas más tempranas, con una fecundidad aún por encima del reemplazo y un dividendo demográfico parcialmente abierto (CEPAL, 2024; 2025). En ALC, el envejecimiento se despliega más rápido que en la mayoría de las regiones de altos ingresos y sobre una base institucional menos desarrollada. Dentro de cada país, la transición es profundamente heterogénea entre territorios, pero las áreas rurales típicamente envejecen más rápido que las urbanas, pierden adultos jóvenes por migración selectiva y exhiben una creciente disociación entre el lugar de producción agropecuaria y el lugar de residencia. Pese a esta heterogeneidad, la arquitectura de políticas para las poblaciones rurales en ALC sigue anclada en una plantilla del siglo XX: sectorial, agrícola y construida sobre una dicotomía estadística tajante entre las categorías urbana y rural definidas por umbrales de población. Dos observaciones empíricas recientes de Argentina ilustran, en términos concretos, por qué esta plantilla se ha vuelto un problema.

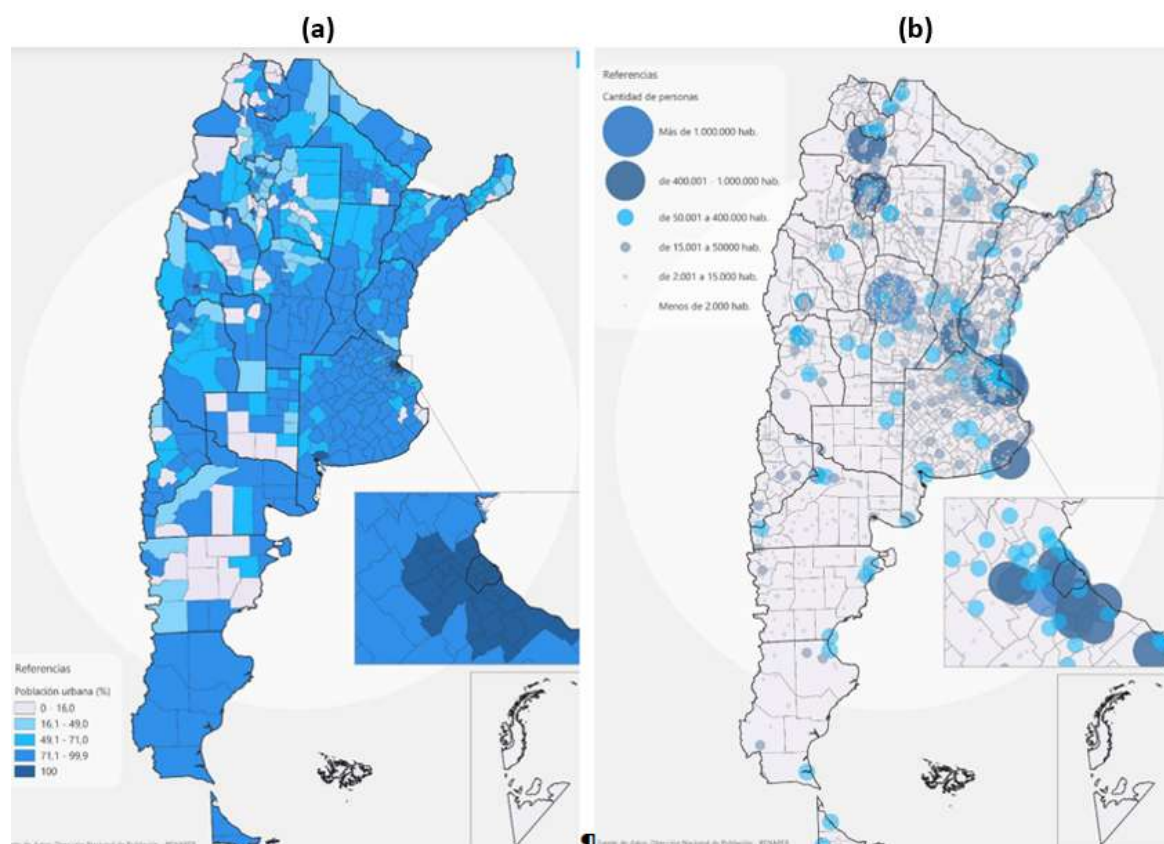
En primer lugar, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) publicó los resultados principales del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022 de Argentina sin reportar

la población rural como categoría primaria (INDEC, 2024). La cifra existe en los microdatos subyacentes y puede reconstruirse por parte de investigadores interesados, pero ya no aparece en los cuadros principales, en las comunicaciones oficiales ni en los informes ejecutivos que orientan el debate público y la formulación de políticas. Esta no es una decisión estadística neutral. Es la manifestación institucional del supuesto de que la población rural es residual, suficientemente pequeña y decreciente como para ser relegada a un estatus secundario. La transformación demográfica más profunda de la historia argentina se está desplegando sin que su dimensión rural-urbana sea oficialmente visible.

En segundo lugar, la paradoja territorial del país puede observarse de un vistazo en un mapa de dos paneles producido por el Ministerio del Interior de Argentina (Figura 1). El primer panel muestra que la gran mayoría de los departamentos de Argentina (la unidad administrativa más pequeña del país), en 2010, tenían poblaciones oficialmente urbanas por encima del 71 por ciento. El segundo panel muestra que muy pocos de esos mismos departamentos contenían una ciudad de más de 50.000 habitantes, y que un gran número de ellos no contiene siquiera una ciudad de 15.000.

El país que la política ve es un país predominantemente urbano, pero el país que el territorio describe es un sistema de localidades pequeñas e intermedias funcionalmente integradas con su entorno rural. La definición oficial rural-urbana, basada en un umbral demográfico de 2.000 habitantes, produce una ilusión estadística de urbanización que es, en sí misma, un problema de política pública.

Figura 1. Distribución espacial de la población oficialmente urbana por departamento en Argentina, Censo 2010.



Panel (a): distribución espacial de la población oficialmente urbana por departamento, Censo 2010 de Argentina. Panel (b): número de habitantes por aglomeración urbana por departamento.

Fuente: Ministerio del Interior (2020).

Argentina no es un caso excepcional, sino que está en síntoma con un patrón regional. Definiciones censales heterogéneas y desactualizadas, políticas rurales capturadas por una lógica agrícola-productiva e infraestructura social organizada en torno a jurisdicciones administrativas que ya no se corresponden con los sistemas territoriales reales son rasgos comunes en la mayor parte de ALC. La transición demográfica se despliega sobre una arquitectura institucional diseñada para una geografía que ya no existe.

Es evidente que la transición demográfica está reorganizando la geografía rural-urbana de ALC, a la vez que los marcos de política heredados no logran captar este ajuste territorial con la velocidad que estos cambios acontecen. En este sentido, es posible sostener que las políticas rurales de la región adolecen de una doble falla de diseño que limita su efectividad. Primero, son sectoriales, subsumiendo las cuestiones rurales bajo las agrícolas. Segundo, son dicotómicas, tratando a las áreas rurales como administrativamente separadas de los sistemas urbanos.

Durante las últimas décadas, la literatura ha desarrollado marcos analíticos que reconocen que los territorios rurales en ALC funcionan como sistemas integrados, donde ciudades intermedias

actúan como nodos articuladores (Gaudin 2023, Delgadillo 2006). La transición demográfica intensifica la integración funcional de territorios rurales al reconfigurar múltiples flujos: no solo laborales y migratorios, sino también de consumo, servicios, información y dependencias institucionales que vinculan poblaciones rurales a nodos urbanos. La implicancia para la política pública no radica en refinar aún más las definiciones de lo rural, sino en rediseñar la arquitectura de las políticas rurales en torno a tres ejes: i) la provisión territorial de servicios públicos, sociales y recreativos de alta calidad, en lugar del apoyo a sectores productivos; ii) las ciudades intermedias como nodos de articulación rural-urbana y plataformas de prestación de servicios; y iii) una gobernanza multinivel y de base territorial que reemplace la lógica sectorial.

2. La transición demográfica en el ámbito rural de ALC: hechos estilizados

La transición demográfica en ALC ha sido una de las más rápidas del mundo en desarrollo. Según el Observatorio Demográfico de la CEPAL (CEPAL, 2024; 2025), la fecundidad total de la región cayó de aproximadamente 5,8 hijos por mujer a comienzos de la década de 1960 a 1,8 en 2024, cruzando el umbral de reemplazo en 2015. La esperanza de vida al nacer aumentó de 48,6 años en 1950 a 75,8 años en 2024, con un retroceso temporal a 72,1 en 2021 debido a la pandemia de COVID-19. La proporción de población de 65 años y más alcanzó el 9,9% en 2024 y se proyecta que casi se duplique, hasta el 18,9%, para 2050. Los agregados regionales, sin embargo, ocultan una heterogeneidad extrema en las etapas de la transición y en las dinámicas territoriales. Si bien la Introducción señaló estas dinámicas, esta sección las documenta: los cinco hechos estilizados que se desarrollan a continuación aportan la evidencia cuantitativa que sostiene el argumento del resto del trabajo.

2.1. Etapas de transición heterogéneas dentro de ALC

Costa Rica, Cuba, Chile y Uruguay son sociedades postransicionales, con una fecundidad muy por debajo del reemplazo, un envejecimiento avanzado y ventanas demográficas que se han cerrado en gran medida. Argentina, Brasil, Colombia y México se encuentran en etapas intermedias-avanzadas, con una fecundidad en el nivel de reemplazo o por debajo y un envejecimiento que se acelera. Bolivia, Paraguay y el Triángulo Norte de Centroamérica permanecen en etapas más tempranas, con el dividendo demográfico parcialmente abierto (CEPAL, 2024; 2025; UN-DESA, 2024). Esta heterogeneidad es metodológicamente valiosa, ya que la región contiene, simultáneamente, instancias observables de todas las etapas de la transición, lo que permite un análisis comparativo de cómo cada etapa interactúa con las dinámicas territoriales rural-urbanas.

2.2. Envejecimiento rural más acelerado que el urbano

En la mayoría de los países de ALC, las poblaciones rurales envejecen más rápido que las urbanas. El mecanismo está bien documentado y se vincula a la emigración selectiva de adultos jóvenes desde el ámbito rural hacia destinos urbanos (CEPAL, 2024; Cotlear, 2011). En los países en etapas intermedias-avanzadas de la transición, la proporción rural de la población de 65 años y más es consistentemente mayor que la urbana, y la brecha se amplía (CEPAL, 2024). Argentina, Chile, Costa Rica, México y Uruguay exhiben este patrón. La implicancia es que, aun cuando las poblaciones rurales son más pequeñas en términos absolutos, concentran cohortes de mayor edad que generan demandas demográficamente intensas de salud, cuidados de largo plazo y cobertura previsional.

2.3. Despoblamiento rural absoluto versus relativo

Argentina es uno de los casos más claros de despoblamiento rural absoluto. La población rural alcanzó su máximo cerca de los 6 millones en 1947 y descendió a aproximadamente 3,6 millones hacia 2010, aun cuando la población total más que se duplicó. La proporción rural cayó de más del 38 por ciento a mediados del siglo XX al 9,1 por ciento en 2010 (INDEC, 2012). Es importante destacar que el ritmo del descenso se desaceleró después de 1991, lo que sugiere no una recuperación demográfica sino una reorganización funcional, con una producción rural que se vuelve cada vez más compatible con la residencia urbana en ciudades intermedias cercanas.

2.4. Migración selectiva por edad, sexo y educación

La migración rural-urbana en ALC no es demográficamente neutral. De hecho, es altamente selectiva por edad (concentrada entre los adultos de 15 a 30 años) y cada vez más selectiva por sexo y educación (UN-DESA, 2024). En Argentina, el índice de masculinidad de las áreas rurales ha estado consistentemente por encima del urbano durante varias décadas, y el Censo Nacional Agropecuario (CNA) de 2018 documentó una profundización de esta brecha. El mecanismo refleja la ausencia de oportunidades educativas, laborales y de calidad de vida para las mujeres y los jóvenes en áreas rurales dispersas, lo que los lleva a migrar hacia centros urbanos, típicamente ciudades intermedias dentro de la misma región y no la metrópoli (Schweitzer et al., 2021; Berdegúe et al., 2015b).

En contraste, ciertas áreas rurales de Costa Rica y Chile, particularmente aquellas vinculadas al turismo, a las amenidades residenciales y a las economías de servicios, exhiben signos de feminización, lo que sugiere que el vínculo entre la transformación rural y la composición por sexo depende del tipo de economía rural involucrada (Samper et al., 2022; Dirven y Candia, 2020).

2.5. Disociación residencia-trabajo en la producción rural

Un quinto hecho estilizado, menos reconocido, es la creciente disociación entre el lugar de producción agropecuaria y el lugar de residencia. El Censo Nacional Agropecuario 2018 de Argentina (CNA 2018) documentó que el 47% de los productores agropecuarios no reside en el establecimiento que gestiona; viven en localidades urbanas cercanas, típicamente ciudades intermedias (INDEC, 2021). En el sector lácteo, esa proporción es mayor: solo el 25 % de los productores vive en el campo, mientras que el 70 % vive en pueblos a menos de 50 km del establecimiento y el 5 % restante en ciudades a más de 50 km del sitio de producción (INTA, 2024). Patrones similares han sido documentados para Brasil, Chile y México (Marafon, 2021; Berdegú et al., 2015; Craviotti, 2008; De Grammont, 2004).

Esta disociación tiene dos consecuencias principales. Primero, reconfigura las relaciones rural-urbanas en un sistema territorial cotidiano, en lugar de una separación categórica; y segundo, convierte al productor rural, residente en el ámbito urbano, en un sujeto de política no es plenamente captado por el diseño actual de la política pública.

2.6. Implicancias para la demanda de servicios públicos

Tomados en conjunto, estos cinco hechos implican que la transición demográfica está generando demandas diferenciadas de servicios públicos, sociales y recreativos que las jurisdicciones administrativas tradicionales no están en condiciones de satisfacer. Los servicios de salud para enfermedades crónicas no transmisibles requieren una escala de especialización que solo las ciudades pueden sostener (OCDE, 2020; Cotlear, 2011). La demanda de cuidados de largo plazo se acumula en áreas rurales con poblaciones envejecidas y redes familiares debilitadas, mientras que la oferta formal permanece concentrada en los centros metropolitanos (UN-DESA, 2021; Villalobos Dintrans, 2018). La educación secundaria y terciaria se concentra en las ciudades intermedias y actúa como factor de expulsión para los jóvenes rurales (UNICEF-FLACSO, 2020). Las amenidades sociales y recreativas (instalaciones deportivas, espacios culturales, espacios públicos, gastronomía, servicios financieros, comercio y sitios patrimoniales) requieren asimismo escalas mínimas típicamente viables solo en las ciudades intermedias, y pesan cada vez más en la decisión de los adultos jóvenes y de las poblaciones mayores activas de migrar o permanecer (OCDE, 2020). La infraestructura de conectividad, tanto digital como física, es la precondition para todo lo anterior y sigue siendo deficiente en la mayoría de los territorios rurales de ALC (Ziegler et al., 2020).

3. Detrás del muro estadístico: cómo los marcos oficiales ocultan el ajuste demográfico

Las dinámicas demográficas descritas son visibles en los datos subyacentes de los sistemas estadísticos nacionales de ALC. Sin embargo, las categorías oficiales rural-urbanas se siguen utilizando sistemáticamente para la formulación de políticas. En este sentido, el problema de medición se vuelve, fundamentalmente, un problema de política. Las categorías que privilegian las estadísticas oficiales determinan qué poblaciones son visibles para la política y cuáles no. Esta sección no propone una nueva metodología de medición, algo que otros trabajos ya han propuesto para varios países de la región (Gaudin, Padilla Pérez y Soloaga, 2024; Samper et al., 2022; Soloaga, Plassot y Reyes, 2022; Dirven y Candia, 2020), sino que hace explícito cómo el muro estadístico heredado oculta el ajuste demográfico en curso.

3.1. Definiciones oficiales heterogéneas y desactualizadas

La mayoría de los países de ALC define la población rural mediante umbrales demográficos aplicados a las localidades. Argentina y Bolivia utilizan el umbral de 2.000 habitantes, México usa 2.500, mientras que Chile y Costa Rica emplean criterios mixtos que combinan el tamaño de la población con el estatus administrativo. Este enfoque presenta una visión dicotómica, definiendo una localidad como rural o urbana sobre la base de un valor absoluto de población, sin tomar en cuenta la diferencia entre áreas profundamente rurales y centros metropolitanos. Trabajos recientes en ALC han mostrado que estas definiciones dicotómicas dejan fuera fracciones sustanciales de poblaciones que viven en territorios con dinámicas rurales, pero en asentamientos por encima del umbral oficial (Gaudin et al., 2024; Gaudin y Padilla Pérez, 2023; Samper et al., 2022; Sánchez et al., 2021; Soloaga et al., 2021; Pittí et al., 2021; Gaudin, 2019; Dirven et al., 2011; Castro y Reboratti, 2007; Chomitz et al., 2005; Schejtman y Berdegué, 2004). Si bien las metodologías difieren entre estudios, convergen cualitativamente en el mismo diagnóstico: la frontera rural-urbana es un gradiente, no una línea.

3.2. La paradoja argentina: la invisibilidad por omisión

La expresión más notable de cómo opera la invisibilidad de política se encuentra en Argentina. El INDEC había reportado la población rural como categoría censal primaria durante más de un siglo, lo que permitía el monitoreo sistemático del despoblamiento rural de largo plazo.

Con el Censo de 2022, sin embargo, esta categoría fue relegada y ya no se reporta en las comunicaciones principales, los resúmenes ejecutivos o los cuadros operativos difundidos al público. Los datos existen, cualquier persona puede reconstruirlos a partir de los microdatos, pero ya no son institucionalmente visibles. Pero esta omisión es relevante por al menos tres razones: i. Remueve del debate público a la población directamente afectada por la dimensión territorial de

la transición demográfica. ii. Señala a los responsables de política que la distinción rural-urbana ya no es relevante. Y, iii. dificulta considerablemente el monitoreo longitudinal del cambio rural.

La Encuesta Permanente de Hogares (EPH), la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGHo) y la mayoría de los instrumentos de monitoreo regular en Argentina excluyen explícitamente a las poblaciones rurales. Los datos de pobreza para las áreas rurales se derivan solo de mediciones decenales de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) basadas en censos nacionales de población, que mostraron en 2010 que las tasas de NBI rurales eran más del doble de las urbanas (18,2 % frente a 8,3 %), una desigualdad estructural que los sistemas de datos actuales dificultan rastrear en tiempo real.

3.3. La paradoja territorial de las definiciones administrativas

Más allá de los umbrales demográficos, la definición administrativa de los departamentos urbanos produce distorsiones adicionales. Como se mostró en la Figura 1, la gran mayoría de los departamentos argentinos se clasifican como predominantemente urbanos, aun cuando la mayoría de ellos carece de una ciudad de siquiera 15.000 habitantes. El resultado es que la política se diseña para un país que, en el papel, es abrumadoramente urbano, mientras que el sistema territorial real es una red de localidades pequeñas e intermedias profundamente integradas con su entorno rural.

Este patrón no es exclusivo de Argentina. Las remediciones de México basadas en el Índice de Ruralidad indican que la proporción de población en territorios con dinámicas rurales se eleva de aproximadamente el 22% bajo la definición oficial a cerca del 44% cuando se incorporan criterios funcionales y de accesibilidad (Gaudin y Padilla Pérez, 2023). Reanálisis equivalentes para Costa Rica, El Salvador y Panamá muestran ajustes comparables (Samper et al, 2022; Sanchez et al, 2021; Pittí et al, 2021). La conclusión común es que las categorías oficiales sub-representan, sistemáticamente, la extensión territorial de las dinámicas rurales en toda la región. Las metodologías que subyacen a estas revisiones son heterogéneas, pero la conclusión direccional es la misma.

3.4. Por qué esto es un problema de política, no de estadística

Porque las categorías estadísticas determinan la política de tres maneras concretas. Primero, definen la elegibilidad de los programas: los fondos de desarrollo rural, los servicios de extensión agrícola y los programas de salud y educación rurales utilizan la definición oficial de lo rural para identificar beneficiarios, dejando de lado a poblaciones en territorios funcionalmente rurales que quedan fuera del umbral.

Segundo, moldean las asignaciones presupuestarias: la aparente pequeñez de la población rural en las estadísticas reduce la presión política para asignar recursos proporcionados, incluso cuando las brechas de servicios son mayores en esos territorios.

Tercero, gobiernan la elegibilidad para la cooperación internacional. Por ejemplo, organizaciones como el FIDA definen la elegibilidad de los países a partir de promedios nacionales —ingreso y pobreza rural—, un criterio que invisibiliza las desigualdades internas. Así, los países de ingreso medio-alto son postergados como destino de cooperación, pese a contener zonas rurales persistentemente desfavorecidas. El muro estadístico es así, simultáneamente, una barrera analítica, fiscal e institucional.

4. Marco conceptual: el ajuste demográfico a través de la integración territorial

En esta sección se desarrolla el marco analítico que organiza el análisis empírico de los estudios de caso y las recomendaciones de política que siguen. El marco articula tres proposiciones: primero, la transición demográfica no es territorialmente neutral, sino que reorganiza activamente la geografía rural-urbana a través de la integración funcional; segundo, las ciudades intermedias operan como los nodos estructurantes de esta integración, desempeñando simultáneamente un rol esencial en la provisión de servicios económicos, sociales y recreativos, así como funciones administrativas; y tercero, el territorio rural contemporáneo es multifuncional y esta multifuncionalidad tiene implicancias directas para el tipo de política pública que le corresponde.

4.1. De la nueva ruralidad a los sistemas territoriales integrados

La literatura sobre nueva ruralidad de las décadas de 1990 y 2000 estableció que el espacio rural es multifuncional y que la pluriactividad, y no solo la agricultura, define los medios de vida rurales contemporáneos (Castro y Reboratti, 2007; Chomitz et al., 2005; Schejtman y Berdegú, 2004; OCDE, 1994). Esta perspectiva rompió con la ecuación entre ruralidad y agricultura, y abrió un espacio para pensar la ruralidad como una categoría social y territorial, más que sectorial.

A partir de esta premisa, la unidad analítica se desplazó de la localidad rural al territorio, funcionalmente definido por flujos económicos y demográficos, demostrando que la diversidad espacial es una característica estructural del desarrollo rural (Berdegú et al., 2015).

Estos marcos conceptuales permiten concebir un sistema funcional rural-urbano integrado. Esta unidad territorial comprende asentamientos rurales dispersos, pequeños pueblos y una o más ciudades intermedias, que en conjunto forman un sistema de flujos cotidianos de personas, bienes y servicios (Schweitzer et al., 2021).

Tres mecanismos vinculan la transición demográfica con la integración funcional rural-urbana. El primero es la migración intra-territorial selectiva. A diferencia de los patrones del siglo XX de migración rural-metrópoli de larga distancia, la migración rural contemporánea en ALC es predominantemente de corto alcance y se dirige hacia ciudades intermedias dentro de la misma región (Schweitzer et al., 2021; UN-DESA, 2021; Berdegú et al., 2015b). Este cambio convierte a las ciudades intermedias en los principales absorbentes de los flujos demográficos rurales.

El segundo mecanismo es la concentración de la demanda de servicios en los nodos. A medida que las poblaciones rurales envejecen y las redes familiares se debilitan por la emigración de los jóvenes, la oferta de servicios públicos debe organizarse desde nodos urbanos que puedan ofrecer la escala necesaria para la atención especializada de la salud, los cuidados de largo plazo, la educación secundaria y terciaria, y los servicios financieros (Schweitzer et al., 2021; Berdegú et al., 2015b). La ciudad intermedia se convierte en la única escala viable para muchos de estos servicios en los sistemas rural-urbanos. La transición demográfica, en este sentido, aumenta la dependencia de las poblaciones rurales respecto de la provisión de servicios de la ciudad intermedia.

El tercer mecanismo es la disociación residencia-trabajo y el desplazamiento cotidiano. A medida que la pluriactividad se expande y la producción rural se vuelve compatible con la residencia urbana, la relación rural-urbana se convierte en un sistema funcional cotidiano en lugar de una separación categórica. Combinada con los dos primeros mecanismos, esta disociación implica que la unidad analítica relevante para la política rural ya no es la localidad rural, sino el sistema rural-urbano integrado organizado en torno a una ciudad intermedia.

4.2. Las ciudades intermedias como nodos territoriales

El núcleo conceptual del trabajo descansa en el rol de las ciudades intermedias. Berdegú et al. (2015) muestran que la presencia de ciudades pequeñas y medianas dentro de los territorios rural-urbanos (definidos funcionalmente para Chile, Colombia y México por separado) se asocia simultáneamente con reducción de la pobreza, crecimiento del ingreso y mejora de la distribución, en mayor medida que en los territorios profundamente rurales o los metropolitanos. Este hallazgo no es una manipulación estadística; refleja el hecho de que las ciudades intermedias desempeñan cuatro funciones distintas que, en conjunto, estructuran el sistema territorial.

La primera es una función demográfica. Las ciudades intermedias absorben la migración rural próxima y retienen a los adultos jóvenes (particularmente a las mujeres) que de otro modo migrarían a la metrópoli. Esta retención tiene efectos acumulativos, ya que preserva el capital humano regional, sostiene las economías locales y frena el despoblamiento de las áreas rurales circundantes.

La segunda es una función de servicios. Los servicios de salud especializados, la educación secundaria y terciaria, la intermediación financiera, el comercio especializado, los servicios sociales y recreativos y las funciones administrativas se concentran en las ciudades intermedias en virtud de la escala mínima que requieren. El acceso de la población rural a estos servicios depende de la proximidad a una ciudad intermedia funcional, no de su clasificación formal urbano-rural.

La tercera es una función económica. Las ciudades intermedias articulan la economía rural con cadenas de valor más amplias, concentran el empleo no agrícola y generan la demanda que sostiene la producción rural más allá de la subsistencia. La cuarta es una función político-administrativa. Las ciudades intermedias típicamente albergan sedes administrativas departamentales, municipales o regionales, lo que las convierte en el centro institucional de la gobernanza territorial.

El argumento acumulativo es que las ciudades intermedias no son una alternativa al territorio rural; son una parte constitutiva de él. Diseñar política rural sin considerarlas es posible en principio, pero inefectivo en la práctica.

4.3. El territorio rural contemporáneo multifuncional

El territorio rural contemporáneo en ALC ya no es reducible a su función productiva. Cinco funciones interrelacionadas coexisten y compiten cada vez más. Productivamente, los territorios rurales continúan albergando agricultura, ganadería, silvicultura, minería y pesca, que siguen siendo económicamente importantes en la mayoría de los países de ALC. Residencialmente, albergan cada vez más a poblaciones que trabajan en otro lugar, incluyendo a los productores agropecuarios que viven en ciudades intermedias, a profesionales urbanos que eligen la residencia rural (los llamados neorrurales) y a jubilados que buscan alternativas de menor densidad a las áreas metropolitanas. Recreativamente, los territorios rurales proveen turismo, segundas residencias, gastronomía y acceso a amenidades naturales, con un peso económico creciente en muchas subregiones. Ambientalmente, proveen servicios ecosistémicos (regulación hídrica, secuestro de carbono, conservación de la biodiversidad, preservación del paisaje) cuyo valor económico es cada vez más reconocido. Patrimonialmente, preservan la identidad cultural, los saberes tradicionales y los paisajes históricos que constituyen el patrimonio regional.

Esta multifuncionalidad tiene dos implicancias principales. Primero, amplía el conjunto de bienes y servicios públicos que los territorios rurales requieren, más allá del apoyo productivo que históricamente ha dominado la política rural. Las amenidades de calidad de vida (culturales, recreativas, sociales, ambientales) se vuelven cada vez más centrales en la ecuación demográfica, ya que afectan la decisión de migrar o permanecer, particularmente para los adultos jóvenes y las

poblaciones mayores activas. Segundo, fortalece el rol de las ciudades intermedias como nodos territoriales, dado que la mayoría de los servicios multifuncionales requieren escalas mínimas alcanzables solo en dichos asentamientos.

5. Casos de país: Argentina, México, Costa Rica y Chile

En esta sección se examina cómo los mecanismos de integración territorial identificados en la sección previa —migración intra-territorial, concentración de servicios, disociación residencia-trabajo— operan empíricamente en cuatro países de ALC en distintas etapas de transición demográfica, mostrando que el ajuste demográfico que impulsa la integración territorial en torno a las ciudades intermedias se manifiesta a lo ancho de ALC. Argentina y México se presentan con mayor profundidad como casos primarios, mientras que Costa Rica y Chile sirven de contraste para ilustrar las dinámicas de los países de transición avanzada. La comparabilidad entre países está acotada por la heterogeneidad metodológica de las mediciones subyacentes. No obstante, la convergencia cualitativa de los diagnósticos es robusta.

5.1. Argentina: transición intermedia-avanzada con aguda invisibilidad estadística

Argentina se encuentra en una etapa intermedia-avanzada de la transición demográfica, con una esperanza de vida superior a los 76 años, una fecundidad total que cae rápidamente de 2,1 en 2017 a 1,50 hacia 2024 y un envejecimiento poblacional que se acelera en las últimas dos décadas (CEPAL, 2025). La población rural ha experimentado un descenso absoluto desde mediados del siglo XX; de aproximadamente 6 millones en 1947 (~38% de la población) a cerca de 3,6 millones en 2010 (9,1%) (INDEC, 2012). La desaceleración de este descenso después de 1991 sugiere no una recuperación demográfica, sino una reorganización funcional, con una producción rural que se vuelve cada vez más compatible con la residencia urbana en ciudades intermedias cercanas.

El CNA 2018 documentó que el 47% de los productores agropecuarios no reside en el establecimiento que gestiona, habiéndose relocalizado a localidades urbanas cercanas, predominantemente ciudades intermedias y cabeceras departamentales. El crecimiento de las urbanizaciones con poblaciones de entre 10.000 y 50.000 habitantes, que en el período intercensal 2001-2010 crecieron a una tasa del 14%, la más alta del país, totaliza una población de 6 millones de personas (Sili, 2019)¹. El envejecimiento poblacional ha sido más rápido en las áreas rurales que en las urbanas, y el índice de masculinidad de las áreas rurales ha estado consistentemente por encima del urbano, profundizándose en las últimas olas censales. La estructura administrativa departamental ilustrada en la Figura 1 muestra que la organización

¹ Otros 3 millones de personas vivían en urbanizaciones de entre 2.000 y 10.000 habitantes.

territorial del país no es fundamentalmente metropolitana ni fundamentalmente rural, sino un sistema de localidades pequeñas e intermedias articuladas con su entorno rural, aun cuando el aparato estadístico oficial clasifica a la mayoría de estos departamentos como urbanos.

La política rural argentina es paradigmática de la captura sectorial. Los programas de desarrollo rural de nivel nacional (operados a través de la Secretaría de Agricultura y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria -INTA-) se enfocan en el apoyo a la producción, la transferencia de tecnología y el acceso a mercados. La salud, la educación, los cuidados de largo plazo y la protección social en las áreas rurales se administran a través de sistemas nacionales generales y jurisdicciones provinciales, sin articulación territorial con la política productiva rural. El resultado es una arquitectura fragmentada en la que la población rural está simultáneamente sub-atendida por la política sectorial agrícola (porque la mayoría de las necesidades no son productivas) y por la política social general (porque el diseño se orienta por defecto, a la prestación urbana).

La omisión de la población rural como categoría primaria en el Censo 2022, la exclusión de las áreas rurales por parte de la EPH, la cobertura de la ENGHo limitada a localidades de más de 2.000 habitantes y la ausencia de un indicador de pobreza por ingresos rural se combinan para volver a la población rural analíticamente invisible al monitoreo de política en curso. Las brechas estructurales rural-urbanas persisten, pero son difíciles de rastrear.

Trabajos previos han mostrado que, al incorporar criterios funcionales y de accesibilidad, la población que efectivamente vive en territorios con dinámicas rurales es sustancialmente mayor que la cifra rural oficial, y que las deficiencias en el acceso a servicios siguen gradientes en lugar de la dicotomía oficial (Schweitzer et al., 2021; Dirven y Candia, 2020; Craviotti, 2008; Castro y Reboratti, 2007).

5.2. México: transición intermedia con una ruralidad multidimensional masiva

México se encuentra en una etapa intermedia de la transición demográfica, con una fecundidad total en torno a 1,8 hijos por mujer en 2024 y una esperanza de vida de aproximadamente 75 años (CEPAL, 2025). El dividendo demográfico está parcialmente abierto, pero se cierra rápidamente (Cotlear, 2011). La definición oficial de lo rural, basada en un umbral de 2.500 habitantes, clasifica aproximadamente al 22% de la población como rural. El trabajo de Gaudin y Padilla Pérez (2023) y de Gaudin, Padilla Pérez y Soloaga (2024), aplicando medidas de ruralidad multidimensional, encuentra que la proporción de población en territorios con dinámicas rurales se eleva a aproximadamente el 44%. Por tanto, la mitad de la población de México viviría en territorios que son sustantivamente rurales, aun cuando la estadística oficial no los reconoce como tales.

El marco de territorio funcional desarrollado por Berdegú et al. (2015) provee evidencia adicional. Los territorios mexicanos que contienen ciudades pequeñas y medianas exhiben una mayor reducción de la pobreza en relación con los territorios profundamente rurales o los metropolitanos, aun cuando los efectos sobre la desigualdad del ingreso varían entre contextos. La implicancia es que las ciudades intermedias no son solo localidades más grandes, sino nodos funcionales cuya presencia transforma las dinámicas territoriales de la población rural circundante.

Los patrones de migración interna refuerzan este análisis. La migración rural-rural y la migración rural-ciudad intermedia dentro de los estados se han vuelto cuantitativamente más importantes que la migración rural-metrópoli en las últimas décadas. El resultado es una articulación más densa de las poblaciones rurales con las ciudades intermedias, a menudo con desplazamiento cotidiano y disociación residencia-trabajo análoga al caso argentino (CONAPO, 2024; Soloaga, Plassot y Reyes, 2022; Berdegú et al., 2015b).

5.3. Costa Rica y Chile: transiciones avanzadas, brechas territoriales persistentes

Costa Rica se encuentra en una etapa avanzada de la transición demográfica, con una fecundidad total de 1,32 hijos por mujer en 2024 (CEPAL, 2025), una esperanza de vida superior a los 80 años y una ventana demográfica que se cierra. La población rural oficial era el 27,2 % del total en el Censo de 2011 (INEC, 2012), mientras que las mediciones desarrolladas amplían esta cifra al 36,7 % cuando se aplican criterios funcionales y de accesibilidad (Samper et al., 2022).

Costa Rica también ilustra una feminización parcial de ciertas áreas rurales vinculada al turismo, los servicios y la migración residencial impulsada por amenidades, un patrón no predicho por el modelo estándar de masculinización rural-urbana. La lección de Costa Rica es que la transición demográfica avanzada no resuelve, en sí misma, el problema de la integración territorial. Las arquitecturas diferenciadas de servicios públicos siguen siendo necesarias incluso en países con transiciones demográficas avanzadas.

Chile también se encuentra en una etapa avanzada de la transición, con una fecundidad total de 1,1 hijos por mujer en 2024 y un envejecimiento rápido (CEPAL, 2025). El despoblamiento rural ha sido pronunciado, y la concentración de población en las capitales regionales y las ciudades intermedias se ha acelerado (Berdegú et al., 2015b). Las ciudades pequeñas y medianas de Chile funcionan efectivamente como nodos del sistema territorial rural-urbano, con mejoras asociadas en los indicadores de bienestar rural en sus territorios rural-urbanos circundantes (Berdegú et al., 2015b).

5.4. Síntesis comparativa

Los cuatro países difieren sustancialmente en sus etapas de la transición demográfica, en sus tradiciones estadísticas y en sus arquitecturas de política. Sin embargo, comparten tres rasgos recurrentes. Primero, sus definiciones oficiales rural-urbanas sub-representan sistemáticamente la extensión territorial de las dinámicas rurales. Segundo, las ciudades intermedias operan empíricamente como nodos funcionales del sistema rural-urbano en los cuatro casos, incluso cuando este rol no es reconocido explícitamente por la política. Tercero, la política rural en los cuatro países permanece predominantemente capturada por una lógica agrícola-productiva, con servicios sociales, cuidados de largo plazo, educación e infraestructura de conectividad prestados a través de canales paralelos en lugar de políticas territoriales integrales.

6. Implicancias para los servicios públicos: diseñar para gradientes y nodos

El marco conceptual y la evidencia empírica presentados convergen en un principio de diseño central: los servicios públicos en los sistemas rural-urbanos deberían organizarse en torno a gradientes y nodos, en lugar de en torno a categorías administrativas dicotómicas.

Los gradientes se refieren a niveles diferenciados de intensidad de servicio calibrados según la densidad y la accesibilidad; los nodos se refieren a las ciudades intermedias como puntos de concentración de servicios especializados accesibles desde el territorio rural circundante; mientras que la articulación se refiere a las infraestructuras de derivación, transporte y conectividad que vinculan el gradiente con el nodo. Esta sección se propone examinar cómo se aplica este principio a cinco dominios de servicios que se ven particularmente afectados por la transición demográfica en el ámbito rural de ALC.

6.1. Salud y atención primaria

El envejecimiento rural concentra la demanda de servicios de salud, y particularmente la del manejo de enfermedades crónicas no transmisibles (cardiovasculares, metabólicas, oncológicas, neurológicas), que requieren tanto una atención primaria continua como acceso a atención especializada.

La organización territorial que corresponde a esta demanda es una red de puntos de atención primaria distribuidos a lo largo del gradiente rural, articulados con nodos hospitalarios ubicados en ciudades intermedias y conectados mediante telemedicina, sistemas de derivación y transporte de pacientes. El modelo costarricense EBAIS-CCSS, el modelo chileno CESFAM-Posta de Salud Rural y los arreglos análogos del programa mexicano IMSS-Bienestar se aproximan a este diseño

con grados variables de integración (Gobierno de México, 2025; PAHO, 2021; MINSAL Chile, 2021).

La telemedicina tiene el potencial de convertirse en un mecanismo efectivo para el diagnóstico inicial, pero su expansión depende de una conectividad digital adecuada en los asentamientos rurales. El sistema de salud federal-provincial fragmentado de Argentina, en contraste, tiene dificultades para articular la atención primaria con los nodos hospitalarios en muchas provincias, dejando a las poblaciones rurales con barreras de acceso reales que no son plenamente captadas por las estadísticas de cobertura formal. A ello se suma la ausencia de un sistema de emergencias y derivación con cobertura efectiva en los territorios rurales, que agrava las dificultades de acceso a la atención especializada.

6.2. Cuidados de largo plazo

Los cuidados de largo plazo para las poblaciones envejecidas constituyen una de las brechas de servicios más urgentes y menos atendidas en el ámbito rural de ALC. La demanda aumenta abruptamente debido al envejecimiento rural diferencial y al debilitamiento simultáneo de las redes familiares de cuidado por la emigración de los jóvenes. La oferta formal, sin embargo, se concentra casi exclusivamente en las áreas metropolitanas. El resultado es que la unidad territorial donde la demanda de cuidados crece más rápido es la unidad donde la oferta formal está esencialmente ausente.

El mecanismo que corresponde a esta demanda combina cuidados domiciliarios prestados a lo largo del gradiente rural, centros de día ubicados en ciudades intermedias y formación y apoyo formales para las cuidadoras informales, predominantemente mujeres, que actualmente cargan con esa responsabilidad. La dimensión de género es central, ya que, sin una intervención de política explícita, el cuidado de largo plazo en el ámbito rural recae por defecto en el trabajo femenino no remunerado, con consecuencias para la participación económica de las mujeres, su seguridad previsional y su bienestar.

6.3. Educación

La educación primaria rural enfrenta la disyuntiva entre proximidad y calidad. Las escuelas dispersas sostienen el acceso, pero comprometen la escala mínima, mientras que la consolidación mejora la calidad, pero aumenta la distancia.

La educación secundaria y terciaria se concentra mayormente en las ciudades intermedias, donde pueden sostenerse las escalas mínimas para ofertas curriculares diversificadas. Esta concentración actúa como factor de expulsión para los jóvenes rurales, que deben desplazarse o relocalizarse para acceder a educación formal. La respuesta de política que corresponde al marco territorial combina subsidios de transporte y apoyo al alojamiento para los estudiantes rurales que asisten a escuelas secundarias de ciudades intermedias, programas de educación técnica y profesional en ciudades intermedias orientados a los mercados laborales locales y conectividad digital para sostener modelos de educación híbrida.

La educación técnica terciaria en las ciudades intermedias es un instrumento particularmente subexplotado para retener a los adultos jóvenes en el territorio, con efectos acumulativos positivos sobre los mercados laborales rurales y sobre el equilibrio demográfico de la población rural circundante.

6.4. Conectividad y movilidad

La conectividad digital y la movilidad física son condiciones habilitantes para todo lo anterior. En el ámbito rural de ALC la primera sigue siendo estructuralmente deficiente. Los datos de Argentina, México y Chile muestran de manera consistente brechas rural-urbanas en la banda ancha que se han reducido solo modestamente en la última década (ENACOM, 2024; IFT, 2023; SUBTEL, 2023). A escala regional, Ziegler et al. (2020) encontraron que el 71 % de los habitantes urbanos y solo el 37 % de los habitantes rurales de ALC tenían acceso a una conectividad que cumpliera con estándares mínimos de calidad, una brecha de 34 puntos porcentuales que apenas se ha reducido desde entonces. La política de conectividad relevante no se refiere solo al acceso, sino al ancho de banda y la estabilidad necesarios para la telemedicina, la educación remota, los servicios de gobierno electrónico y el comercio digital.

La movilidad física a través de la red vial secundaria, el transporte público entre asentamientos rurales y ciudades intermedias y la infraestructura de cargas ha recibido típicamente menos atención de política que las autopistas primarias que vinculan metrópolis, aun cuando es más directamente relevante para el funcionamiento cotidiano de los sistemas rural-urbanos. Ambas dimensiones de la conectividad son precondiciones para que el principio de diseño de gradientes y nodos sea operativo.

6.5. Amenidades sociales, culturales y recreativas

Una dimensión cada vez más importante de la calidad de vida rural (y que a menudo está ausente de los marcos de política rural) es la oferta de amenidades sociales, culturales y recreativas. Las instalaciones culturales y deportivas, los espacios públicos, la gastronomía, el comercio, los servicios financieros, las amenidades ambientales y los sitios patrimoniales contribuyen sustancialmente a la decisión de migrar o permanecer, particularmente para los adultos jóvenes y las poblaciones mayores activas que cada vez más ponderan la calidad de vida junto con las consideraciones económicas.

Estas amenidades requieren escalas mínimas típicamente alcanzables solo en las ciudades intermedias, pero su accesibilidad desde el territorio rural circundante depende de las mismas infraestructuras de conectividad y movilidad discutidas previamente. Reconocer esta dimensión es coherente con la visión contemporánea de los territorios rurales multifuncionales, donde las áreas rurales son productivas, pero también residenciales, recreativas, ambientales y patrimoniales, y la política territorial efectiva debe abordar todas estas funciones. Desde la perspectiva de la transición demográfica, la inversión en amenidades es inversión en la capacidad de retención de las ciudades intermedias, lo que a su vez sostiene la estabilidad demográfica del sistema rural circundante.

6.6. El argumento a favor de la coherencia intersectorial

Los cinco dominios de servicios examinados hasta aquí se diseñan y gestionan típicamente en compartimentos estancos, cada uno se administra por separado. El marco territorial aquí planteado implica que estos servicios deberían diseñarse coherentemente en torno al mismo nodo de ciudad intermedia, con una articulación explícita entre dominios. Esta coherencia intersectorial es precisamente lo que las arquitecturas institucionales actuales resisten, donde los ministerios operan verticalmente, los presupuestos se asignan sectorialmente y los gobiernos subnacionales a menudo carecen tanto del mandato como de los recursos para articular los programas a escala territorial.

En este terreno hay un espacio para la cooperación internacional, los organismos multilaterales de crédito y los distintos niveles de gobierno, para apoyar reformas institucionales y programas de inversión orientados a construir coherencia territorial intersectorial en torno a las ciudades intermedias.

7. Implicancias para el diseño de políticas rurales

Del análisis desarrollado en las secciones anteriores se desprende un conjunto de implicancias para el diseño de las políticas rurales en la región. Todas ellas apuntan en una misma dirección; la necesidad de reorientar el diseño desde políticas rurales sectoriales y dicotómicas hacia arquitecturas territoriales, basadas en el lugar y organizadas en torno a las ciudades intermedias como nodos de provisión integrada de servicios.

Una primera implicancia se refiere al tránsito de la política agrícola sectorial hacia una política territorial integrada. La política rural en ALC permanece predominantemente capturada por una lógica agrícola-productiva, aun cuando los territorios rurales contemporáneos son más diversos y multifuncionales, y las poblaciones rurales presentan demandas que exceden ampliamente el dominio productivo. El diagnóstico sugiere la conveniencia de construir espacios de articulación a escala subnacional, que involucren a los distintos niveles administrativos (nación, provincia, departamento) en torno a la coordinación intersectorial (salud, educación, cuidados de largo plazo, conectividad, amenidades, apoyo productivo) a escala territorial, con la agricultura como uno de sus componentes y no como el eje organizador central.

Una segunda implicancia remite al lugar de las ciudades intermedias en la inversión en servicios públicos y sociales. Estas ciudades constituyen el nivel en el que se determina la efectividad de los servicios para las poblaciones rurales en transición demográfica, pero suelen quedar relegadas por los programas de inversión en infraestructura, que priorizan las metrópolis o las localidades pequeñas dispersas. Atender esta brecha supone reconocer el rol nodal de las ciudades intermedias dentro de sus sistemas territoriales y orientar hacia ellas la inversión en infraestructura de servicios (hospitales secundarios, centros de día y de cuidados de largo plazo, instalaciones de educación técnica y terciaria, conectividad digital y amenidades que sostengan la calidad de vida), apoyándose en los análisis de territorios funcionales disponibles para la región.

Una tercera implicancia concierne a los cuidados de largo plazo de las poblaciones rurales envejecidas, una de las brechas emergentes más urgentes en ALC, donde un aumento de la demanda demográficamente impulsado coincide con una oferta formal casi ausente. La experiencia regional ofrece antecedentes valiosos: la Red Nacional de Cuidados y Apoyos para Personas Adultas Mayores de Costa Rica articula los cuidados domiciliarios con centros de día en ciudades intermedias (IMAS, 2021); el Sistema de Cuidados de Uruguay, primer sistema de cuidados de largo plazo de escala nacional en la región, integra servicios domiciliarios, comunitarios e institucionales (Salvador, 2019); y los pilotos de Chile han ensayado modalidades adaptadas al ámbito rural (SENAMA, 2012). Estas experiencias sugieren la pertinencia de estrategias de cuidados rural-territoriales que combinen la atención domiciliaria a lo largo del

gradiente rural, centros de día en ciudades intermedias y formación y apoyo para las cuidadoras informales.

Una cuarta implicancia se vincula con la visibilidad estadística de la población rural. La invisibilidad de lo rural en los sistemas oficiales de datos tiene consecuencias directas sobre el diseño de política. Las categorías dicotómicas heredadas, basadas en umbrales demográficos, no reflejan las dinámicas territoriales que hoy atraviesan a las poblaciones rurales, y su omisión en las comunicaciones y los instrumentos de monitoreo regulares las sustrae del debate público y de la asignación de recursos. El análisis sugiere, por tanto, la conveniencia de revisar las definiciones y los instrumentos estadísticos nacionales de modo que incorporen indicadores de ruralidad multidimensional (que consideren densidad, accesibilidad y composición de la actividad económica, además del tamaño poblacional), siguiendo experiencias ya desarrolladas para México, Panamá y Costa Rica. La adopción de marcos comunes, como el Grado de Urbanización (DEGURBA) respaldado por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, puede además facilitar la comparabilidad regional. En todos los casos, se trata de una cuestión de visibilidad estadística de la nueva ruralidad para el desarrollo efectivo de la política pública, y no de un debate sustantivo sobre metodologías de medición.

8. Conclusión

Sin dudas la transición demográfica en ALC está reorganizando la geografía rural-urbana de la región de maneras que los marcos estadísticos y de política heredados no logran captar. Las poblaciones rurales envejecen más rápido que las urbanas, pierden adultos jóvenes por migración selectiva hacia ciudades intermedias cercanas —un desplazamiento que, más que un vaciamiento, reorganiza la población dentro del propio sistema territorial— y disocian cada vez más el lugar de trabajo del lugar de residencia. Los territorios rurales mismos se han vuelto multifuncionales, albergando funciones productivas, residenciales, recreativas, ambientales y patrimoniales que generan demandas diferenciadas de servicios públicos. Sin embargo, las poblaciones rurales se siguen midiendo mediante umbrales demográficos dicotómicos, se definen como administrativamente separadas de los sistemas urbanos y se abordan a través de programas sectoriales agrícolas que no se ocupan de las necesidades multidimensionales de servicios de los sistemas rural-urbanos contemporáneos. El resultado es una arquitectura de políticas desalineada con la realidad territorial sobre el terreno.

El marco de política contemporáneo también incorpora una paradoja sustantiva. Reconoce explícitamente que las poblaciones rurales están rezagadas respecto de sus contrapartes urbanas en acceso a servicios, infraestructura e indicadores de bienestar, y sin embargo los instrumentos ofrecidos para superar ese rezago siguen estando predominantemente atados a las actividades

productivas, y una proporción significativa de los criterios de éxito en la implementación de políticas se enmarca en términos de la retención de población en los mismos territorios que simultáneamente se reconocen como desfavorecidos. La combinación de instrumentos exclusivamente productivos y de métricas de éxito basadas en la retención produce una trampa estructural: se pide a las poblaciones rurales que permanezcan en lugares que la propia política define como rezagados, con herramientas que abordan solo una dimensión de ese rezago. Salir de esta trampa no supone abandonar el objetivo de sostener poblaciones en los territorios, sino redefinir los medios para lograrlo. La retención no puede ser un fin en sí mismo perseguido con instrumentos exclusivamente productivos; es, más bien, un resultado posible de una provisión equitativa de servicios públicos, sociales y recreativos a lo largo del gradiente rural-urbano. Cuando esos servicios se organizan sobre el territorio funcional —con las ciudades intermedias operando como nodos accesibles desde su entorno rural—, la permanencia deja de exigir el sacrificio del acceso: las poblaciones pueden residir en localidades rurales o menores y desplazarse cotidianamente hacia los nodos para trabajar, estudiar o atender su salud. Bajo esta lógica, la disyuntiva entre retener y dejar partir se reformula. El desplazamiento no desaparece, pero puede reorientarse hacia el interior del propio sistema territorial, en lugar de canalizarse hacia las grandes metrópolis, de modo que la movilidad fortalezca el territorio en vez de vaciarlo. El criterio de éxito de la política rural, en consecuencia, no debería ser la retención medida como inmovilidad, sino la garantía de que el acceso a servicios de calidad no dependa del lugar de residencia.

El mensaje central del trabajo es que la transición demográfica no puede abordarse efectivamente solo a través de lentes macroeconómicos y fiscales. La dimensión rural-territorial es donde el envejecimiento se acelera más rápido, donde las brechas de servicios son más amplias y donde la arquitectura de política es más claramente heredada de un régimen demográfico previo.

Del análisis se desprenden cuatro líneas de investigación adicional. Primero, la armonización y ampliación de las mediciones de ruralidad multidimensional en ALC permitiría un trabajo empírico comparativo a escala. Segundo, la identificación causal del impacto de la inversión en ciudades intermedias sobre los indicadores de bienestar rural (usando diseños de diferencias en diferencias basados en la expansión geográfica y temporal de grandes programas de inversión) fortalecería la base de evidencia para las recomendaciones de política aquí planteadas. Tercero, el modelado demográfico-espacial de las trayectorias de población rural hacia 2030-2050 por sistema territorial, en lugar de por jurisdicción administrativa, proveería insumos analíticos prospectivos para el diseño de política territorial. Cuarto, la evaluación comparativa de modelos de prestación de cuidados de largo plazo en programas piloto rurales de ALC informaría el

escalamiento regional de soluciones. Cada una de estas líneas ofrece un terreno fértil para la colaboración entre los equipos de investigación, las instituciones académicas, los organismos públicos y el sector privado de la región.

El muro estadístico detrás del cual se oculta actualmente el medio rural contemporáneo de ALC no es una estructura física, sino una analítica e institucional. Puede dismantelarse. Hacerlo requerirá una decisión explícita de volver visible la dimensión territorial de la transición demográfica. Contar lo que importa, diseñar en función de lo que se cuenta e invertir en la articulación institucional que los sistemas rural-urbanos demandan; de modo que permanecer en el territorio y acceder a servicios de calidad dejen de ser términos en permanente tensión.

Referencias

- Berdegú, J., Bebbington, A. y Escobar, J. (2015). Conceptualizing spatial diversity in Latin American rural development: Structures, institutions, and coalitions. *World Development*, 73, 1-10. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.10.015>
- Berdegú, J., Carriazo, F., Jara, B., Modrego, F. y Soloaga, I. (2015b). Cities, territories, and inclusive growth: Unraveling urban-rural linkages in Chile, Colombia, and Mexico. *World Development*, 73, 56-71. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.12.013>
- Castro, H. y Reboratti, C. (2007). Revisión del concepto de ruralidad en la Argentina y alternativas posibles para su redefinición. Programa de Desarrollo de Pequeños y Medianos Productores (PROINDER), Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación.
- CEPAL. (2024). Demographic Observatory of Latin America and the Caribbean 2024: Population Prospects and Rapid Demographic Changes in the First Quarter of the Twenty-first Century. Economic Commission for Latin America and the Caribbean. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/7417e199-9d4f-4e3b-80d8-098899263e24>
- CEPAL. (2025). Demographic Observatory 2025: Low Fertility in Latin America and the Caribbean — Emerging Trends and Dynamics. Economic Commission for Latin America and the Caribbean. <https://www.cepal.org/en/publications/82933-demographic-observatory-2025-low-fertility-latin-america-and-caribbean-emerging>
- Chomitz, K. M., Buys, P. y Thomas, T. S. (2005). Quantifying the rural-urban gradient in Latin America and the Caribbean. Policy Research Working Paper; No. 3634, World Bank. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-3634>
- CONAPO. (2024). Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2020-2070. Secretaría General del Consejo Nacional de Población, Ciudad de México. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/1001571/Proyecciones_Poblacion_280525_V2.1.pdf
- Cotlear, D. (Ed.). (2011). Population Aging: Is Latin America Ready?. *Directions in Development ; human development*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8487-9>
- Craviotti, C. (2008). Empleo agrario y ruralidad ampliada. *Geograficando: Revista de Estudios Geográficos*, 2008, 4(4), 99-116. https://www.geograficando.fahce.unlp.edu.ar/article/view/GE0v04n04a05/pdf_63

- Delgadillo Macías, J. (2006). Dimensiones territoriales del desarrollo rural en América Latina. Problemas del Desarrollo, Vol. 37, No. 144, 97-120. Ciudad de México. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362006000100005
- De Grammont, H. (2004). La nueva ruralidad en América Latina. Revista Mexicana de Sociología, 66(número especial), 279-300. <https://estudiosrurales.sdi.unam.mx/media/attachments/2024/06/03/la-nueva-ruralidad-en-america-latina.pdf>
- Dirven, M. y Candia, D. (2020). Medición de lo rural para el diseño e implementación de políticas de desarrollo rural. Documentos de Proyectos (LC/MEX/TS.2020/4), Comisión Económica para América Latina (CEPAL). <https://hdl.handle.net/11362/45317>
- Dirven, M.; Echeverri, R.; Sabalain, C.; Rodriguez, A.; Candia, D.; Peña, C.; Faiguenbaum, S. (2011). Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina. Colección Documentos de Proyectos. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3858-nueva-definicion-rural-fines-estadisticos-america-latina>
- ENACOM. (2024). Indicadores de mercado sobre indicadores de servicios TIC, Postal y Audiovisual. Cuarto Trimestre. Ente Nacional de Comunicaciones, Buenos Aires. <https://indicadores.enacom.gob.ar/Informes/nacionales>
- Gaudin, Y. (2019). Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe: La nueva ruralidad. Working document. ECLAC subregional headquarters. <https://hdl.handle.net/11362/44665>
- Gaudin, Y. y Padilla Pérez, R. (Eds.). (2023). Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe. ECLAC. <https://hdl.handle.net/11362/67977>
- Gaudin, Y., Padilla Pérez, R. y Soloaga, I. (2024). New methods to define and measure rurality in Latin America and their impact on public policies: The cases of Mexico and Panama. IFAD Research Series. <https://www.ifad.org/documents/48415603/49751405/RS-93.pdf/2b2e268b-c18f-d479-1178-35c46b23e29a?t=1752070613129>
- Gobierno de México. (2025). Informe de labores 2024-2025 de la Secretaría de Bienestar. <https://www.gob.mx/bienestar/documentos/informe-de-labores-2024-2025>
- IFT. (2023). Anuario estadístico 2023. Instituto Federal de Telecomunicaciones. <https://www.ift.org.mx/estadisticas/anuario-estadistico-2023>
- IMAS. (2021). Política Nacional de Cuidados 2021-2031: Hacia la implementación progresiva de un Sistema de Apoyo a los Cuidados y Atención a la Dependencia. Instituto Mixto de Ayuda Social; Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social. https://www.imas.go.cr/sites/default/files/custom/Politica%20Nacional%20de%20Cuidados%2021-2031_0.pdf
- INDEC. (2012). Censo Nacional de Población y Vivienda 2010: resultados definitivos. Serie B nº 2. Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INDEC. (2021). Censo Nacional Agropecuario 2018: resultados definitivos. Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INDEC. (2024). Censo Nacional de Población y Vivienda 2022: síntesis de resultados. Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INEC. (2012). X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011: Resultados Generales. Instituto Nacional de Estadística y Censos, Costa Rica.
- INTA. (2024). Encuesta Sectorial Lechera del INTA: Resultados y análisis del ejercicio productivo 2022-2023. Serie Misceláneas, INTA Paraná No. 24, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Secretaría de Bioeconomía de la Nación.

- Marafon, G., Quirós Arias, L. y Alvarado, M. (Eds.). (2021). Geografía rural latinoamericana: Temas de investigación y perspectivas de futuro. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2021, 354 p. Sociedade e política collection. ISBN: 978-65-87949-32-1. <https://doi.org/10.7476/9786587949321>
- Ministerio del Interior, República Argentina. (2020). Población urbana en Argentina: Evolución y distribución espacial a partir de datos censales. Dirección Nacional de Población, Ministerio del Interior, Buenos Aires. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/poblacion_urbana_dnp.pptx.pdf
- MINSAL Chile. (2021). Orientaciones para la planificación y programación en red 2022. Ministerio de Salud. https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2021/09/2021.09.15_Orientaciones-para-la-planificaci%C3%B3n-y-programaci%C3%B3n-de-la-red-2022.pdf
- OCDE. (1994). Creating Rural Indicators for Shaping Territorial Policy. OECD Publishing, París.
- OCDE. (2020). Rural Well-being: Geography of Opportunities. OECD Publishing, París. <https://doi.org/10.1787/d25cef80-en>.
- PAHO. (2021). Strategy for Building Resilient Health Systems and Post-COVID-19 Pandemic Recovery to Sustain and Protect Public Health Gains. Pan American Health Organization. <https://iris.paho.org/items/9259bd71-83e8-413b-b2db-212be07040c6>
- Pittí, A., Gaudin, Y. y Hess, S. (2021). Caracterización de los espacios rurales en Panamá a partir de estadísticas nacionales: enfoque social, económico y demográfico (LC/MEX/TS.2021/6). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46797-caracterizacion-espacios-rurales-panama-partir-estadisticas-nacionales-enfoque>
- Salvador, S. (2019). El Sistema Nacional Integrado de Cuidados en Uruguay: Una oportunidad para el empoderamiento económico de las mujeres. ONU Mujeres. <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2019/10/sistema-nacional-de-cuidados-oportunidad-empoderamiento-uruguay>
- Samper, M., Martínez, M. y González, H. (2022). Medición y caracterización de los espacios rurales en Costa Rica a partir de estadísticas nacionales: elementos conceptuales, metodología aplicada y resultados principales (LC/MEX/TS.2022/5). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47916-medicion-caracterizacion-espacios-rurales-costa-rica-partir-estadisticas>
- Sánchez, C., García, M., Molina, C. y Roberts Cummings, A. (2021). Caracterización de los espacios rurales en El Salvador a partir de estadísticas nacionales (LC/MEX/TS.2021/3). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46752-caracterizacion-espacios-rurales-salvador-partir-estadisticas-nacionales>
- Schejtman, A. y Berdegú, J. A. (2004). Desarrollo Territorial Rural. Debates y Temas Rurales No. 1. RIMISP — Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1363093392schejtman_y_berdegue2004_desarrollo_territorial_rural_5_rimisp_CArduumen.pdf
- Schweitzer, M., Scardino, M., Petrocelli, S. P. y Arancio, M. A. (2021). Ciudades intermedias y ordenamiento territorial en Argentina. En A. Carrión y M. F. López-Sandoval (Coords.), Ciudades intermedias y nueva ruralidad (pp. 10-35). FLACSO Ecuador. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/188782>
- SENAMA. (2012). Política integral de envejecimiento positivo. Servicio Nacional del Adulto Mayor, Chile. <https://vifadultomayor.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/12/senamalibropoliticas.pdf>
- Sili, M. (2019). La migración de la ciudad a las zonas rurales en Argentina: Una caracterización basada en estudios de caso. Población & Sociedad, 26(1), 90-119. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/111627>
- Soloaga, I., Plassot, T. y Reyes, M. (2022). Lo rural y lo urbano en México: hacia una mejor comprensión de los retos del desarrollo en sus zonas rurales (LC/MEX/TS.2022/6). CEPAL.

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/47904-lo-rural-lo-urbano-mexico-nueva-caracterizacion-partir-estadisticas-nacionales>

SUBTEL. (2023). Sector telecomunicaciones: Estadísticas e indicadores. Subsecretaría de Telecomunicaciones, Chile. <https://www.subtel.gob.cl/wp-content/uploads/2024/04/Informe-telecomunicaciones-Dic23.pdf>

UN-DESA. (2021). World Social Report 2021: Reconsidering Rural Development. United Nations, Department of Economic and Social Affairs. https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2021/05/World-Social-Report-2021_web_FINAL.pdf

UN-DESA. (2024). World Population Prospects 2024. United Nations, Department of Economic and Social Affairs. <https://population.un.org/wpp/>

UNICEF-FLACSO (2020). Mapa de la educación secundaria rural en la Argentina: modelos

institucionales y desafíos. Serie: Generación Única. Buenos Aires. <https://www.unicef.org/argentina/media/9391/file/Mapa%20de%20la%20Educaci%C3%B3n%20secundaria%20rural%20en%20la%20Argentina.pdf>

Villalobos Dintrans, P. (2018). Long-term care systems as social security: The case of Chile. *Health Policy and Planning*, 33(9), 1018-1025. <https://academic.oup.com/heapol/article/33/9/1018/5145711>

Ziegler, S., Arias Segura, J., Bosio, M. y Camacho, K. (2020). Conectividad Rural en América Latina y el Caribe: Un puente al desarrollo sostenible en tiempos de pandemia. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. <https://hdl.handle.net/11324/12896>

Grupo CEO

Tres décadas de investigación aplicada y asesoramiento estratégico en política agrícola, comercio internacional, bioeconomía y desarrollo rural en América Latina y el Caribe.

Web www.grupo-ceo.com

Correo contacto@grupo-ceo.com

LinkedIn linkedin.com/company/grupo-ceo-la

X [@GCEOConsultores](https://twitter.com/GCEOConsultores)