

# POBLACIÓN RURAL EN URUGUAY

## APORTES PARA SU RECONCEPTUALIZACIÓN

Diego E. Piñeiro y Joaquín Cardeillac

### Resumen

En el presente trabajo, se realizan una revisión bibliográfica y un análisis de fuentes secundarias de información, orientados a mostrar las principales ideas y opciones que se han manejado para definir y medir a la población rural de Uruguay. Como resultado, se muestra que existe una tendencia a aceptar definiciones que resultan insuficientes desde lo conceptual y lo operativo, en el marco de un contexto que reclama cada vez más información específica, con el fin de focalizar las políticas públicas. Finalmente, se presentan algunas alternativas de definición y medición, en tanto que contribuciones a un debate más amplio sobre la ruralidad en el Uruguay contemporáneo.

**Palabras clave:** Población rural / ruralidad / metodología.

### Abstract

*Rural population in Uruguay: a contribution to its redefinition*

In this paper we discuss the principal ideas and options that have been used in recent literature and in secondary data bases to define and measure rural population in Uruguay. As a result we show that there has been a tendency to accept conceptually and operatively insufficient definitions. This happens in a context in which more and better information is needed to focus public policies. We finally present alternative definitions and measurements of rural population in Uruguay as a contribution to a contemporary debate.

**Keywords:** Rural population / rural society / methodology.

**Diego E. Piñeiro:** Doctor en Ciencias Sociales, profesor titular dedicación total del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. Responsable del Núcleo de Estudios Sociales Agrarios (NESA). E-mail: diego@cienciassociales.edu.uy

**Joaquín Cardeillac:** Magíster en Sociología. Docente e investigador asistente dedicación total del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. Integrante del Núcleo de Estudios Sociales Agrarios (NESA). E-mail: joaquin@cienciassociales.edu.uy

Recibido: 18 de febrero de 2014.

Aprobado: 24 de junio de 2014.

## Introducción<sup>1</sup>

El artículo que sigue pretende realizar un aporte al debate sobre cómo conceptualizar y medir la población rural en el caso de Uruguay, que se inscribe en el tema más amplio acerca de las nuevas formas de ruralidad. Con este fin, comienza con una breve contextualización histórica que permite distinguir tres períodos bien distintos: el de la década de los ochenta, en la cual el agro aún continuaba estancado; el período de los años noventa, en el cual se inicia la recuperación de la producción en el contexto de políticas de apertura y liberalización de la economía; y los últimos diez años, caracterizados por un conjunto amplio de cambios de gran magnitud entre cuyas causas se destaca: la suba de los precios de los productos agropecuarios; la producción de bio-combustibles; el agotamiento de los bosques boreales nativos en el hemisferio norte; los precios de la tierra en Uruguay, más bajos que en los países limítrofes; las nuevas modalidades de expansión del capital global; el costo de la mano de obra rural en Uruguay; los cambios técnicos (semillas transgénicas, nuevas maquinarias, obtención local de clones de plantas precoces, etcétera).

En el apartado siguiente, se rastrean los principales antecedentes jurídico-normativos sobre el tema, así como el impacto que dichas formas de entender lo rural ha tenido en las distintas instituciones del Estado uruguayo. En particular, se realiza un detallado análisis de la Ley de Centros Poblados y de la forma en la cual el Instituto Nacional de Estadística ha definido a la población rural.

Luego, el artículo propone enriquecer la discusión sobre ruralidad, incorporando aportes realizados por los académicos en relación con el tema, así como mediante un ejercicio de operacionalización de los conceptos en juego sobre las fuentes de datos disponibles más relevantes. La finalidad del análisis es mostrar las discrepancias en la imagen que se puede llegar a tener del Uruguay rural, conforme se opte por uno u otro concepto de ruralidad. Como consecuencia de este recorrido, podrá corroborarse que la imagen del Uruguay rural de fin de siglo puede ser tan distinta como la de un espacio que

---

1 Este artículo es un resumen del informe que los autores prepararon 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 Río de Janeiro

tiende a vaciarse, si se sigue la definición más tradicional, o como la de un espacio que, al menos en términos de magnitud de población, se mantiene relativamente estable, aunque se verifiquen grandes cambios en su composición.

El último apartado del artículo presenta los impactos que las dos formas predominantes de definir ruralidad han tenido sobre las intervenciones del Estado. En particular, se muestra el vínculo entre una definición que identifica e iguala población rural a población dispersa, con la ausencia relativa de políticas destinadas al sector, al tiempo que otra forma de definir lo rural, muy apegada a un enfoque “productivista”, invisibiliza otras dimensiones relevantes, sociales y culturales, orientando las intervenciones estatales de un modo que no se adecúa a la heterogeneidad y complejidad que tiene el espacio social rural en la actualidad.

### **El contexto productivo agropecuario en Uruguay**

Uruguay ha tenido históricamente dos formas de producción agropecuarias distintas. Por un lado, las estancias ganaderas y empresas agrícolas y, por otro, la producción familiar. Así como la primera estaba dedicada a producir principalmente para la exportación, la segunda se dedicaba a producir para el mercado interno. Con frecuencia, se ha hecho referencia a esta división del trabajo (y de los patrimonios) como “una agricultura a dos velocidades”. Este modelo estaba firmemente anclado en la década de los ochenta. Sin embargo, ya en la década siguiente comienza a desdibujarse cuando estancieros y empresarios se atan con firmeza al desarrollo de los complejos agroindustriales. En la primera década del siglo XXI, las cadenas de producción nacional comienzan a insertarse en las cadenas globales de valor de la producción de fibras y alimentos.

En los últimos años, ha habido una serie de procesos que ha mejorado la rentabilidad de los negocios agropecuarios. Ganancias altas se tradujeron en una fuerte presión compradora sobre la tierra, conduciendo a un agudo proceso de concentración y extranjerización. En la primera década del nuevo siglo, las operaciones de compraventa sumaron 6.280.000 hectáreas. El equivalente al 32% de la superficie agropecuaria del país, si se cuenta sólo la primera transacción. A ello se añade, que las operaciones de arrendamiento en cada año suman aproximadamente 1.500.000 hectáreas. Es posible estimar además que el total de las operaciones de compraventa y arrendamiento de tierras en los diez primeros años del siglo (que sumaron 6.300 millones de dólares) equivalen al PBI agropecuario de más de dos años (Piñeiro, 2012).

El proceso de extranjerización en la propiedad de la tierra es algo más difícil de estudiar, porque si bien los uruguayos perdieron 1.800.000 hectáreas en los últimos diez años, quienes compraron esta tierra son Sociedades Anónimas, de las cuales es imposible determinar el origen del capital (Piñeiro, 2012).

### La definición de lo rural en Uruguay desde distintas vertientes

El campo uruguayo se caracteriza porque una parte considerable de los trabajadores rurales no residen con su familia en el lugar de trabajo. Esta característica se remonta al proceso de cercamiento de las tierras a fines del siglo XIX, cuando quedó un fuerte excedente de fuerza de trabajo rural. En su *Historia rural del Uruguay moderno (1851-1885)*, Barrán y Nahum (1967) estimaron que el 10% de la población rural de la época fue expulsada de sus tierras por dicho proceso. Uruguay es un país que tempranamente agotó su frontera agrícola y es en este contexto que parte de la mano de obra es excedentaria. La estancia ganadera selecciona al personal que no tenga cargas de familia. En síntesis, no se hace cargo del costo de reproducción de la fuerza de trabajo rural. Esta se lleva a cabo en parte en pequeños poblados misérrimos, generalmente poblaciones que se asientan en tierras fiscales o cedidas por una estancia, conocidas como “rancheríos”.

En 1962, un equipo del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), junto con una empresa consultora francesa (CINAM), realizó lo que hasta ahora es el estudio socioeconómico más completo del campo uruguayo, que se tituló *Situación económica y social del Uruguay rural* (CLAEH-CINAM, 1964). Para ello, se realizó una encuesta a una muestra de la población rural, en la cual se indagó sobre un vasto conjunto de variables. Se produjo así un informe que se organizó en tres grandes capítulos: las condiciones económicas, la organización del territorio, y la población y los niveles de vida.

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 a dos subpoblaciones: 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.

Se definió como núcleo poblado “... una agrupación continua de lotes, menores de una hectárea, no dedicados a la producción agropecuaria comercial, y ocupados al menos por 10 viviendas habilitadas” (CLAEH-CINAM, 1964). Sin embargo, también se incluyeron en el universo algunos barrios de ciudades más grandes, en los cuales se sabía que residían trabajadores rurales. Para la selección de la muestra se tuvo en cuenta un criterio más: los pueblos y barrios sorteados debían “... tener en algún período del año más de 1/3 de su población dependiente de tareas rurales” (CLAEH-CINAM, 1964). Este último criterio deja más claro esta condición adicional: se considerarán núcleos poblados rurales aquellos que tengan al menos un tercio de su población dedicada a tareas rurales.

Muchos de los esfuerzos por definir la ruralidad en Uruguay provinieron de los sociólogos rurales preocupados por recortar y precisar las particularidades de su objeto de estudio. En general, la mayor parte de ellos son tributarios de una temprana clasificación que elaboraron Sorokin y Zimmerman (1929) y que es conocida como el *continuum* rural-urbano. La idea central de estos autores es que las categorías rural y urbano no son dicotómicas, sino que se expresan a través de una continuidad de diferencias graduales, cuantitativas y no cualitativas. Las comunidades se pueden ubicar según su proximidad a uno u otro polo mediante indicadores que varían en forma gradual. La variable independiente es la proporción de agricultores en las comunidades, e identifican ocho indicadores que definen cuantitativamente la mayor o menor ruralidad o urbanidad.

Solari (1958), en su obra *Sociología rural nacional*, retoma y adapta las ideas de Sorokin y Zimmerman a las condiciones de Uruguay. Pero en este autor, la ruralidad es definida 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 social. Estudios y autores posteriores han cuestionado seriamente algunas de estas características, y hacia fines del siglo XX comenzó a hacerse evidente que las definiciones de lo rural más empleadas no se ajustaban a la realidad:

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, p. 173)

Por otro lado, la alarmante disminución de la población dispersa (que oficialmente el INE considera rural) no condecía con el crecimiento de la producción agropecuaria ni con las cifras de trabajadores rurales que registraba el Banco de Previsión Social. Además, varias investigaciones sobre los trabajadores rurales (Piñeiro, 2003; Riella y Tubío, 1997; Morena, 1999) mostraban su residencia urbana. Impulsado por estos hallazgos, Piñeiro publicó un artículo en el que volvía sobre la discusión de la ruralidad para afirmar, siguiendo a García Sanz (1997), que "... hoy es preciso reconocer que ha habido una ruptura entre lo rural y lo agrícola", sugiriendo que es necesario manejar dos criterios de modo simultáneo: la residencia y la rama en la que se trabaja, para identificar a la población rural (Piñeiro, 2001, p. 277).

Recientemente, Riella y Mascheroni (2010) volvieron sobre el tema. Reconociendo las transformaciones que están ocurriendo en el medio rural, sugieren que:

... lo rural no se reduce ya a lo agropecuario, a la vez que los trabajadores agropecuarios ya no habitan exclusivamente en el medio rural; cada vez más hay trabajadores agrícolas que residen en localidades urbanas vecinas y habitantes en el medio rural que se dedican a tareas no agrícolas. (2010, p. 1)

Para poder apreciar los cambios que están ocurriendo, proponen utilizar el concepto de hogares agrodependientes definidos por Domínguez (2008), como aquellos hogares en los que por lo menos uno de sus integrantes tiene como ocupación principal el sector agropecuario, independientemente de su lugar de residencia.

### **La creación normativa de la ruralidad: la Ley de Centros Poblados**

La Ley de Centros Poblados, promulgada en el año 1946 con el n.º 10.723, define la creación de centros poblados a partir de establecer cómo se pueden subdividir los predios rurales. Es decir, que en la mente del legislador, el pueblo (cualquiera sea su tamaño) emerge a partir de lo rural. Esto tiene su lógica, si se recuerda que el interior de Uruguay estaba dominado por la gran estancia ganadera, por los espacios inmensos con una muy escasa población residente. Los pueblos aparecían así como un desprendimiento de lo rural, necesario para afinar la mano de obra y proveer servicios básicos a dicha población.

La primera cuestión que llama la atención es que la ley no establece ningún límite inferior para la creación de un pueblo, villa o zona urbana. Toda la ley se basa en la superficie a ocupar por el futuro centro poblado. Consecuencia de este vacío legal es que las intendencias hayan declarado pueblos a centros poblados con cantidades irrisorias de habitantes. En el Censo de Población y Vivienda de 1996, por ejemplo, se aprecia que excluyendo las 19 capitales departamentales, en todo el país se han declarado centros poblados 566 asentamientos poblacionales, la mayoría de los cuales tienen menos de cien habitantes.

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 granjearse la simpatía de sus residentes. El segundo motivo, el 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.

La segunda cuestión que surge del análisis es el interés del legislador en establecer un área de posible práctica de una agricultura intensiva, con el fin

de abastecer al centro poblado. La imagen que se construye un lector actual de la Ley 10.723 es la de un legislador que está pensando en cómo poblar una vasta llanura que tiene mucho ganado y poca gente. La idea de muchos legisladores progresistas de la época era que la agricultura (por oposición a la ganadería) asentaba a la población, creaba hábitos de trabajo, proveía de alimentos para una mejor nutrición de sus pobladores, etcétera.

### **La categoría población rural para el Instituto Nacional de Estadística**

El INE utiliza el criterio de contabilizar como población dispersa a toda aquella que no reside en los centros poblados. Luego considera a toda la población dispersa como rural. Como los criterios empleados por los 19 gobiernos departamentales son muy variados, muchos centros poblados tienen cantidades muy pequeñas de población, pero los habitantes de esas localidades son contabilizados como población urbana.

En ocasión de las etapas preparatorias del Censo de Población y Vivienda de 2011, la Facultad de Ciencias Sociales solicitó al INE que definiere con precisión el concepto de urbano y rural por el cual se guiarían los procesamientos posteriores a la realización del censo. La respuesta del instituto fue clara:

El INE aborda la definición de localidades desde el punto de vista estadístico, no es su cometido ni definir ni ajustar los conceptos urbano/rural. Se entiende pertinente la propuesta de una discusión sobre este tema, que debería darse en un ámbito nacional, con la participación de otras instituciones y organizaciones que intervienen en el territorio. En tanto, para los Censos 2011 el INE manejó principalmente un criterio físico para definir localidades censales, complementándolo a partir de consultas sobre los criterios utilizados por las Intendencias Departamentales, y el estudio realizado por la Institución atendiendo el aspecto desde lo legal (leyes y decretos de creación de las mismas). (INE, 2011, p. 28)

En síntesis, el INE se desliga de la cuestión de la definición de población rural, escudándose en que esa es una potestad del Poder Legislativo. Mientras tanto, se rige por la Ley de Centros Poblados de 1946. En ese acto también reconoce la necesidad de promover una discusión entre actores que tienen potestades territoriales, con el fin de revisar y posiblemente modificar aspectos de la definición.

### **Análisis de la evolución de la población rural en Uruguay, período 1985-2011**

Tal como se mencionó, el INE ha trabajado sobre una definición de población rural que la hace casi equivalente a población dispersa. Esto quiere decir que, siempre que se informan datos relativos a la población “rural”, lo que se están

reportando son datos sobre población que no reside en centros poblados según la definición dada por la Ley 10.723.

En lo conceptual, esto implica que se está acotando la definición de rural a un extremo que no es representativo de la complejidad que su tratamiento implica. Ahora bien, en el marco de un trabajo de sistematización de las distintas definiciones de lo rural en Uruguay, resulta pertinente incluir esta definición, pero entre otras que también están informando la representación de lo que se considera rural, tanto desde las instancias de gobierno como desde las académicas.

En este sentido, debe destacarse que más allá de los censos,<sup>2</sup> el principal instrumento de seguimiento de las condiciones de vida y sociodemográficas de la población es la Encuesta Continua de Hogares. Respecto de este instrumento, el INE informa que:

La Encuesta Continua de Hogares (ECH) es una encuesta que el Instituto Nacional de Estadística realiza, sin interrupciones, desde el año 1968. La ECH [...] históricamente ha constituido la base de datos de la amplia mayoría de los estudios sociales o socioeconómicos de la población; [...] Su alcance geográfico ha variado con el tiempo. Inicialmente [...] sólo cubrió al Departamento de Montevideo, para a partir del año 1981 extenderse a todas las áreas urbanas del país y en ese único año [...] se investigó el área rural. (INE, 2006, p. 7)

De la cita anterior resulta claro que, así como en el año 1981 fue considerada dentro del estudio la población no urbana en localidades de menos de 5.000 habitantes, en todos los demás años para los que se ha registrado y estudiado la situación de la población de Uruguay hasta 2006, no se ha considerado a la población dispersa ni a la población en localidades de menos de 5.000 habitantes. Dicho de modo más directo, el instituto que se encarga de monitorear la situación sociodemográfica en Uruguay ha excluido de modo sistemático a la población no urbana durante 36 años, y recién es con la Encuesta de Hogares Ampliada de 2006 (ENHA) que esta tendencia se revierte, al incluir a la población dispersa y nucleada en localidades de menos de 5.000 habitantes.

Más allá de los argumentos de orden práctico que puedan esgrimirse para justificar el procedimiento, seguramente esta exclusión de la población

---

2 Los autores no han utilizado el Censo General Agropecuario como una fuente de información, porque subregistra seriamente a la población rural. La razón para ello es que este censo toma como unidad de relevamiento las explotaciones agropecuarias de más de una hectárea y que comercializan toda o parte de su producción. Por lo tanto, no registra a quienes viven en pueblos y ciudades y trabajan en tareas agropecuarias, pero tampoco a todos aquellos que viven en pequeños predios de subsistencia. Adicionalmente, los microdatos de esta fuente de información no se encontraban disponibles en el momento de realizar este artículo.

rural del principal instrumento de monitoreo de las condiciones sociales, económicas y demográficas de la población de Uruguay, puede interpretarse como un indicador de la representación que en el país se ha consolidado desde muy temprano, en relación con lo rural casi como un espacio “exterior”, más allá de la centralidad que ha tenido en su historia, política y economía.

Además, una consecuencia práctica de esta tradición en el tratamiento de lo rural como lo excluido, o complemento de lo urbano, presente en las rutinas de registro oficial y que recién hace muy poco parece empezar a cambiar, es que la propia discusión y definición operativa de lo rural ha quedado marcada, para el caso uruguayo, por esta representación. Así, por ejemplo, durante los años 1999 y 2000 se realizó en Uruguay una investigación titulada *Estudio sobre el empleo, los ingresos y las condiciones de vida de los hogares rurales*, (MGAP, 2000), veamos cómo se define en esa investigación a la población objeto de 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, p. 2).

Como resulta claro, entre el título de la investigación, que refiere de modo explícito a hogares rurales, y la definición 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 5.000 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 INE desde 1968 a 2005.

Esto permite captar al menos dos aspectos: primero, el carácter de “complemento excluido” que tiene muchas veces la definición de lo rural en Uruguay, y segundo, muestra cómo, por la vía de los hechos, el INE ha participado en la consolidación de una definición de lo rural, más allá de que la intención explícita sea otra.

Habiendo realizado el apretado repaso anterior, que complementa lo desarrollado en el segundo apartado, es posible pasar a discutir resultados que pueden obtenerse de trabajar con algunas definiciones de población rural comúnmente usadas.

Un primer conjunto de definiciones de población rural, próximo a la idea que subyace al criterio del INE, que la iguala a población dispersa, tiene que ver con una aproximación al tamaño de las localidades, pero entendido siempre en base al número de sus pobladores y no en función de cualquier otro criterio.

El Cuadro 1 presenta la evolución intercensal, para el período 1985-2011, de la población rural conforme se trabaje sobre distintas definiciones.

Cuadro 1. Población según tipos de localidades (por tamaño según número de personas). Censos de población de 1985, 1996 y 2011.

	1985		1996		2011	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
<b>Población dispersa (rural INE)</b>	<b>374.154</b>	<b>12,7</b>	<b>291.686</b>	<b>9,2</b>	<b>175.614</b>	<b>5,3</b>
Localidades de menos de 2.000 personas	156.212	5,3	160.713	5,1	184.635	5,6
Localidades de 2.000 a 5.000 personas	138.756	4,7	154.416	4,9	155.902	4,7
<b>Subtotal rural ampliado definición 1</b>	<b>669.122</b>	<b>23,0</b>	<b>606.815</b>	<b>19</b>	<b>516.151</b>	<b>16,0</b>
Localidades de más de 5.000 personas	1.034.472	35,0	1.253.766	39,6	1.367.066	41,6
Montevideo	1.251.647	42,4	1.303.182	41,2	1.402.660	42,7
<b>Total población del país</b>	<b>2.955.241</b>	<b>100,0</b>	<b>3.163.763</b>	<b>100,0</b>	<b>3.285.877</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los censos de población de 1985, 1996 y 2011.

La primera fila del cuadro anterior reporta la variación que ha habido en la población rural de Uruguay según el criterio del INE, que la iguala a población dispersa. Si esa definición resulta aceptada, la imagen a la que se arriba es la de una caída muy importante de población rural, que pasa de ser 374.154 personas (casi un 13% del total de la población del país), a ser apenas 175.000 (sólo un 5% de la población total del país), es decir, menos de la mitad de lo que era a inicios de la observación en 1985.

Las siguientes dos filas corresponden a un desdoblamiento de la otra categoría que ha sido excluida de las encuestas de hogares y que, por tanto, se ha incorporado a ese complemento difuso que es lo rural en muchas ocasiones; es decir, la población en localidades de menos de 5.000 habitantes, separadas en este caso en dos subconjuntos, el de las localidades de hasta 2.000 personas y el de localidades de 2.000 a 5.000.

La cuarta fila resulta de agrupar las tres primeras, y es la suma de la población dispersa y la población que vive en localidades de menos de 5.000 habitantes, que correspondería a una primera versión de definición “ampliada” de población rural, sólo centrada en el número de habitantes de las localidades y tomando como umbral 5.000 personas. Si se analiza lo que ha sucedido en los 26 años, resulta claro que se está nuevamente ante una caída: mientras que en 1985 la población rural ampliada, según definición 1, era de 669.122

personas, 23% del total de la población del país, en el año 2011 son 516.151 personas y representan apenas a un 16%.

Ahora se pasará a analizar las últimas dos filas. La quinta, que corresponde a la población en localidades de más de 5.000 habitantes, del interior del país, es quizá la que muestre el comportamiento más llamativo —además de lo que sucede con la población dispersa—, en la medida en que acusa un incremento muy marcado. Mientras que en 1985, la población en este tipo de localidades era 1.034.472 personas, que representaba un 35% del total de población del país, en el año 2011 estas localidades acumulan 1.367.066 y llegan a representar un 41,6% del total de la población del país.<sup>3</sup> La sexta fila, correspondiente a Montevideo, muestra que la capital aumentó en números absolutos su población, aunque en términos relativos sigue acumulando una proporción estable, 42%.

### **Análisis de la evolución de la población rural en Uruguay combinando lugar de residencia y vínculo con el sector agropecuario, período 1985-2011**

En el segundo apartado, fue presentada y discutida otra forma de considerar a la población rural a partir de los aportes realizados por Piñeiro en 2001. En función de la mencionada discusión, se ha procedido a identificar cuáles son las localidades del país en las cuales la mayoría de la Población Económicamente Activa (PEA) está vinculada al sector primario. Para ello se procedió a identificar en qué sector económico se desempeñaban los ocupados, y luego se analizó cuál de las ramas de la economía concentraba la mayor proporción de ocupados en cada una de las localidades identificadas en cada año.<sup>4</sup>

Como resultado, es posible identificar a la población que reside en una zona en la que el empleo agropecuario es mayoritario, lo cual es un criterio para definir a la población rural más consistente que las aproximaciones basadas en el tamaño de la localidad, conforme al número de habitantes.<sup>5</sup>

---

3 Cuánto de este crecimiento se debe al incremento de la población de localidades que ya tenían más de 5.000 habitantes en 1985, y cuánto al pasaje de localidades que en aquellos años estaban en el estrato de menores de 5.000 al estrato de localidades de más de 5.000, es un estudio que podrá hacerse más adelante.

4 Dado que la información de las ocupaciones para el año 2011 no está aún disponible, para ese año se trabajó en base a la Encuesta Continua de Hogares. Como estas encuestas son representativas de cuatro estratos (Montevideo, localidades del interior de más de 5.000 habitantes, localidades del interior de menos de 5.000 habitantes, y rural disperso) lo que se hizo para generar información comparable para todo el período fue construir tres grandes grupos en cada departamento (localidades de más de 5.000 habitantes, de menos de 5.000 y población dispersa), y luego identificar en cada uno de esos grupos, para cada uno de los 19 departamentos, en qué casos la mayoría relativa de la PEA se ocupaba en el sector agropecuario.

5 En este sentido, la definición de población rural resulta de combinar los criterios de residencia (dispersión poblacional y densidad de población) y vínculo ocupacional con el sector agropecuario en los colectivos (localidades). La diferencia con la población “agrodependiente” radica en que

**Cuadro 2. Población rural según criterio del 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	%
<b>Zona "rural" de acuerdo al criterio del sector económico</b>	28.817	1,0	117.338	3,7	208.834*	6,4*
<b>Población dispersa (rural INE)</b>	374.154	12,7	291.686	9,2	175.614	5,3
<b>Subtotal rural ampliada definición 2</b>	<b>402.971</b>	<b>14,0</b>	<b>409.024</b>	<b>13,0</b>	<b>384.448</b>	<b>12,0</b>
<b>Total población del país</b>	<b>2.955.241</b>	<b>100,0</b>	<b>3.163.763</b>	<b>100,0</b>	<b>3.285.877</b>	<b>100,0</b>

\* 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 esta última fuente aún no están disponibles.

Fuente: Elaboración propia en base a los censos de población de 1985, 1996, 2011 y a la Encuesta Continua de Hogares de 2011.

En 1985, había 28.817 personas viviendo en zonas en las que la mayoría relativa de la PEA se desempeñaba en el sector agropecuario; en 1996, había 117.338, y para el año 2011 encontramos 208.834. Si lo vemos en términos relativos, resulta que en el período 1985-2011, la población que residía en zonas en las que el empleo en el sector agropecuario es lo más frecuente pasa de ser un 1% del total a un 6,4%.

La segunda fila presenta la evolución de la población dispersa. En la tercera fila aparece un subtotal que resulta de la suma de las dos anteriores: la población rural según la definición del INE y la población rural de acuerdo a la operacionalización de la discusión que realizó Piñeiro en 2001. Este total nos permite llegar a una segunda versión de definición "ampliada" de población rural, que no se centra ahora en el tamaño de las localidades, sino en el trabajo y el vínculo con la naturaleza.

La riqueza de esta definición es que introduce un criterio sustantivo, el trabajo agrario, ya presente en las reflexiones de Sorokin y Zimmerman (1929), y de Solari (1958). Este es un aspecto que tiene una importancia conceptual central, en la medida en que el trabajo y el vínculo con el entorno físico que implican las actividades agropecuarias, así como la relación con los

---

esta puede residir en localidades y ciudades en las que el empleo agropecuario sea minoritario, por lo cual no será considerada como población rural según la propuesta que se realiza aquí.

tiempos biofísicos, hacen de este tipo de actividad una clase bien distinta de las otras, y que además es la base de las construcciones de identidad, tanto de los individuos como de los colectivos que integran.

Entonces, si partimos de esta segunda versión de definición ampliada de población rural, que rescata la preeminencia del vínculo con el entorno físico generado por el trabajo agropecuario, más allá del lugar donde reside, se observa una estabilidad en el tiempo. Si bien la proporción de la población total que queda clasificada como rural descende, lo hace sólo en dos puntos porcentuales, pasando de representar un 14% a un 12%. Es decir, resulta un conjunto de población identificado como rural que, considerado a lo largo de todo el período, es bastante estable.

La estabilidad antes mencionada, no obstante, es atribuible sólo al caso del total bajo la segunda versión de definición ampliada. No es posible, en cambio, hablar de estabilidad en relación con los dos componentes de esta población rural. Por el contrario, se observa que la composición de la población rural ha variado radicalmente, lo cual es algo muy distinto a afirmar que ha desaparecido, o que tiende a hacerlo.

Visto de otro modo, la definición ampliada de rural, en su segunda versión, permite captar lo que sucede con la población rural de Uruguay de un modo mucho más consistente con las transformaciones que los estudiosos en la materia han estado constatando en los últimos años, que cuando lo único que se afirma es esa tendencia a “desaparecer”, que surge de la confusión entre población rural y población dispersa. No es que la población rural tienda a desaparecer, sino que deja de estar dispersa y pasa en su lugar a ser población nucleada. Ese cambio es fundamental, pero “hace” a lo rural, y no lo “deshace”. Las sociedades rurales y la población rural de 2011 ya no se parecen casi nada a las de 1985, y esto puede verse en múltiples dimensiones. Una de esas dimensiones hace a su grado de dispersión, y en relación con esto, los años que han pasado desde 1985 hasta 2011 implicaron un proceso por el cual la población rural se hace cada vez más población nucleada.

### **Conclusiones y recomendaciones**

El trabajo realizado ha procurado nutrirse de varias fuentes complementarias para desarrollar el tema propuesto. En primer lugar, a partir de una acotada revisión bibliográfica y del repaso de antecedentes clásicos de carácter general de la sociología rural. En segundo lugar, mediante una sistematización de los principales aportes de los autores académicos nacionales que han dejado trabajos sobre el tema de lo rural, y luego, complementando los resultados de los análisis antes mencionados con reprocesamientos propios de las fuentes más importantes de información secundaria cuantitativa que se disponen en el

país.<sup>6</sup> Resulta adecuado, para terminar, rescatar las principales conclusiones en relación con la discusión sobre las definiciones de lo rural.

Un primer factor a destacar es la impronta que ha dejado en Uruguay la implantación y extensión del sistema de la estancia. Este sistema se caracteriza por ser una forma de producción que, al no hacerse cargo de la reproducción de la mano de obra, tiende a expulsarla, generando una situación que es bien conocida: el espacio de trabajo productivo, para un número muy importante de la población vinculada al sector agropecuario, no coincide con el espacio de residencia. Tanto Barrán y Nahum (1967), como otros académicos posteriores, ya habían dejado en claro que existía en Uruguay, desde fines del siglo XIX, un conjunto de condiciones materiales objetivas que cuestionaba la idea de que la condición de ruralidad pudiera ser cabalmente comprendida mediante un “enfoque de la intersección”, que redujera el sentido de ser rural a la satisfacción simultánea de dos condiciones: estar disperso en el territorio y desempeñar tareas agrícolas. Estos aportes no habían sido suficientemente explorados en sus consecuencias empíricas hasta trabajos bastante más recientes.

Un segundo factor a destacar es la dificultad con que se encuentra el investigador desde el momento en que se propone relevar definiciones consistentes y explícitas de lo rural en Uruguay. Así, resulta evidente que las definiciones de rural de la sociología clásica han sido hechas por oposición. En este sentido, lo rural será en general lo no urbano, o una suerte de “versión anterior”, menos desarrollada o deficiente, de lo urbano.

Estas características de las definiciones de lo rural es claro que no son particularidades de Uruguay. Sin embargo, es pertinente retomarlas ya que habilitan una mejor comprensión de cómo se han trasladado esos sesgos de la definición general “por oposición y deficiencia” al caso uruguayo. En este sentido, es sintomático el tratamiento que el INE<sup>7</sup> ha dado a lo rural. Como ya se ha discutido en extenso, esa definición conceptual “por oposición y deficiencia” parece haber generado un contexto propicio para que se generara una definición operativa de lo rural como complemento: rural es lo que no es urbano, y urbano es lo que está amanzanado o nucleado.

Si esta breve historia del concepto acabara aquí, quizá la situación no sería tan compleja, pero el problema es que esa definición operativa se transformó en una definición de lo rural como “complemento excluido”, es decir,

---

6 Como se dijo más arriba, no se ha utilizado el Censo General Agropecuario como una fuente de información secundaria.

7 Los autores desean dejar claro que no consideran que sea responsabilidad del Instituto Nacional de Estadística proponer y consensuar una definición de rural. En ausencia de una definición, resulta inevitable que por su accionar este organismo haya influido, generando una forma muy extendida de entender y definir lo rural.

como aquello que además de ser “algo” por no ser urbano, resultaba ser algo “despreciable”, no en un sentido valorativo, pero sí en la medida en que estuvo fuera del universo de estudio del principal instrumento de generación de información sociodemográfica del país.

Con relación a lo que sucede en el ámbito estatal, una primera limitación es que la inadecuada definición de lo rural que se esgrime no ha permitido comprender a cabalidad los complejos y radicales cambios que están sucediendo en el espacio social rural uruguayo, y que no pueden ser en absoluto contenidos por esa versión que reduce la población rural a la población dispersa. En lugar de ello, se ha mostrado que un “enfoque de la unión”,<sup>8</sup> que incluyendo a la población dispersa también comprenda a quienes habitan en localidades nucleadas pero trabajan en el sector agropecuario, es un constructo mucho más eficiente desde el punto de vista heurístico para hacer asequible qué es lo central de las transformaciones en las sociedades rurales, así como para separar qué es lo accesorio o, a lo sumo, apenas un aspecto de lo rural, de aquello que desde el punto de vista conceptual resulta más relevante, como es el vínculo con el trabajo y la construcción de identidad que ese vínculo habilita.

Además, es necesario admitir que tanto desde el Estado como desde las organizaciones sociales y gremiales, que de una forma u otra representan al campo uruguayo, la discusión sobre cómo se define la población rural ha carecido de relevancia. La discusión existe en el medio académico, en algunos ámbitos técnicos del Estado, en los organismos internacionales vinculados al sector agropecuario que están presentes en el país y, más recientemente, en algunos organismos del Estado (Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, etcétera) que por mandato político han redefinido su actividad y redirigido algunas de sus políticas hacia la población rural. Al hacerlo, se han visto en la necesidad de definir cuál es la población objetivo de su intervención, promoviendo una discusión puntual sobre la definición de ruralidad.

También es necesario admitir que existe una lucha sorda, no explícita, por construir la imagen de “lo rural” en el imaginario colectivo de los uruguayos, que va mucho más allá de la mera definición de la población rural. Es la lucha por imponer un modelo de sociedad y de paisaje rural más cercano a la estancia ganadera, extensivo, poco poblado, en que predominan los vacunos, el gaucho y los caballos, las amplias planicies onduladas apenas surcadas por alambrados, con ranchos para las peonadas y cascos de estancia para los patrones, y para quienes es absolutamente “natural” que la población rural se

---

8 El enfoque de la unión implica en este contexto que tanto quienes satisfacen las dos condiciones de residencia y de empleo agropecuario, como quiénes satisfacen sólo alguna de las dos, pueden considerarse población rural.

defina como aquella que vive y trabaja en las estancias. Opuesta a otra imagen de lo rural en la que predomina la producción familiar, los pequeños y medianos agricultores y ganaderos, con chacras y sembradíos, con viviendas de estilo sencillo, con maizales, vides, frutales y huertas, con tractores e implementos agrícolas, con tierras subdivididas intensamente trabajadas, con escuelas, niños y maestros, con pequeños pueblos de servicios. Para quienes sostienen esta otra imagen de la sociedad y el paisaje rural, la definición de población rural incluye a quienes viven en el campo o en esos pueblos, pero trabajan en tareas rurales.

La imagen predominante de lo rural para los uruguayos en la actualidad sigue asociada a la ganadería y la producción extensiva. Algo de esto puede haber influido para que cuando en la última década se produjo un inédito proceso de concentración de la tierra de la mano de los agronegocios y de las grandes empresas nacionales y extranjeras, la cuestión haya tenido sólo una moderada repercusión política y casi ninguna consecuencia en términos de políticas públicas que hubiesen intentado moderar o frenar este proceso.

Como se desprende de las páginas anteriores, el campo uruguayo y la sociedad rural uruguaya están pasando por un momento de profundos y definitorios cambios. Los procesos de modificación de la estructura agraria que están en marcha, el crecimiento de la agricultura en desmedro de las tierras de uso ganadero y la expansión de la forestación, los profundos cambios tecnológicos y de la organización de las empresas agropecuarias, la reinserción del país en los mercados internacionales como exportador y la modificación del perfil de sus exportaciones y de los países con los que comercia, etcétera, hacen pensar que hay por delante varios años de expansión económica y productiva. La ocasión puede ser propicia para impulsar cambios sociales que se acompañen con los cambios productivos. Para ello, es posible pensar en una serie de medidas y políticas que podrían alumbrar ese camino.

1. Es necesario aprovechar mejor la información estadística que se ha producido recientemente, la Encuesta Continua de Hogares ampliada a la población rural desde el año 2006, el Censo de Población y Vivienda del año 2011 y el Censo General Agropecuario de 2011, para impulsar estudios que ayuden a definir lo que se entenderá por población rural, superando las definiciones restrictivas actuales.
2. Es posible aprovechar la perspectiva política que rige desde el año 2005, descentralizadora, democratizadora y preocupada no sólo por la existencia de normas que aseguren la ciudadanía sino también por avanzar en el efectivo ejercicio de los derechos. Para ello es necesario superar la visión de que las políticas públicas rurales son sólo las agropecuarias. Ellas son necesarias pero no suficientes. Para superar esta visión sería conveniente generar una coordinación de los ministerios y organismos públicos.

3. Avanzar en la generación de políticas públicas diferenciadas. La diferenciación de las políticas parte de reconocer las desigualdades. Hasta ahora, las políticas públicas dirigidas a la población rural y las políticas agropecuarias han sido, casi siempre, insensibles a estas desigualdades.
4. Insistir en la territorialización de las políticas públicas. Algo se ha avanzado en este camino, pero falta mucho por recorrer. La perspectiva territorial es necesaria si se desea avanzar también en políticas diferenciadas.
5. Ya existe en varios países una nueva generación de políticas públicas rurales, que se basa en la perspectiva de los servicios que prestan los ecosistemas, y del aprovechamiento controlado de dichos servicios. Para ello es preciso introducir la idea de que los ecosistemas son bienes públicos que no deberían ser apropiables, y cuyo uso debería estar sujeto a regulación pública. Esta perspectiva recién empieza a debatirse en la academia uruguaya y no ha estado presente en los debates políticos ni del gobierno. En particular, choca contra la visión “productivista” del gobierno y contra la acérrima defensa de la intangibilidad de la propiedad privada rural instalada entre los productores rurales. Sin embargo, algunas medidas recientes son alentadoras: alarmados por el uso intensivo y esquilante del suelo por parte de la agricultura de granos, las autoridades del MGAP han generado una norma que regula el uso de la tierra por sus propietarios, sujetándola a la propuesta de un plan de explotación y uso del suelo que deberá ser aprobado por los organismos públicos. Algunas normas que tienden a regular el uso de los ecosistemas están contenidas en la Ley de Ordenamiento Territorial que, si bien está aprobada, se está implementando con fuertes resistencias. Con estos ejemplos, entonces, es posible pensar que en el futuro se pueda introducir un debate necesario.

### Referencias bibliográficas

- Barrán, José Pedro y Nahum, Benjamín (1967) *Historia rural del Uruguay moderno (1851-1885)*, vol. 1. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- CLAEH-CINAM (1964) *Estudio económico y social del Uruguay rural*. Montevideo: Comisión Honoraria del Plan de Desarrollo Agropecuario-MGA: Mosca Hermanos.
- Domínguez, Pablo (2008) *Población y empleo rural y agropecuario 2006*. Montevideo: MGAP-OPYPA.
- García Sanz, Benjamín (1997) *La sociedad rural ante el siglo XXI*. Serie Estudios, 125. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- INE (2011) *Síntesis del Marco Conceptual del censo de viviendas, hogares y población 2011* [online]. Disponible en: <<http://www.ine.gub.uy/censos2011/documentos/S%C3%ADntesis%20del%20marco%20conceptual%20del%20censo%20de%20viviendas,%20hogares%20y%20poblaci%C3%B3n%202011.pdf>> [acceso 29/10/2012].

- MGAP (2000) *Encuesta sobre el empleo, los ingresos y las condiciones de vida de los hogares rurales*. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Montevideo: OPYPA.
- Morena, Victoria (1999) *Los trabajadores zafrales de la viticultura*. Tesis de Licenciatura en Sociología, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.
- Pellegrino, Adela y Santiago González Cravino (1995) *Atlas demográfico del Uruguay*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Piñeiro, Diego E. (2001) "Población y trabajadores rurales en el contexto de transformaciones agrarias". En Giarracca, Norma (comp.) *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires: CLACSO, pp. 269-287.
- \_\_\_\_\_ (2003) *Trabajadores de la esquila: pasado y presente de un oficio rural*. Con la colaboración de Mariela Bianco y de María Inés Moraes. Montevideo: SUL: FCS: FA: CSIC.
- \_\_\_\_\_ (2012) "El Caso de Uruguay", en Soto Baquero, Fernando y Gómez, Sergio (ed.) *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*. Roma: FAO, pp. 521-552.
- Riella, Alberto y Mascheroni, Paola (2010) *Rediscutiendo el concepto de ruralidad: población, ingresos y hogares agrodependientes en Uruguay*, documento presentado en la 8.ª Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales, AUGM, 25-27 de agosto de 2010, Buenos Aires.
- Riella, Alberto y Tubío, Mauricio (1997) *Los asalariados zafrales del Citrus del Uruguay*. Documento de Trabajo, 31. Salto: Unidad de Estudios Regionales-Regional Norte UdelAR.
- Solari, Aldo (1958) *Sociología rural nacional*. Montevideo: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.
- Sorokin, Pitirim y Zimmerman, Carle (1929) *Principles of Rural-Urban Sociology*. Nueva York: Henry Holt & Co.