

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA CLASIFICACIÓN URBANO-RURAL DE LOS DISTRITOS EN COSTA RICA

COMPARATIVE ANALYSIS OF THE URBAN-RURAL CLASSIFICATION OF THE DISTRICTS IN COSTA RICA

Esteban Chacón Orozco*

Tipo de documento: artículo académico

RESUMEN

La clasificación de ruralidad y urbanidad en Costa Rica ha sido un ejercicio dicotómico que divide lo urbano de lo “restante”, que separa lo urbano de lo agropecuario y lo remoto. Partiendo de esta metodología y con necesidad de clasificar un espacio en urbano o rural, la institucionalidad costarricense ha utilizado esta metodología con variaciones basadas en sus propias necesidades, especializaciones y beneficios. De esta forma, cuando se realiza una comparación de la clasificación de los espacios en urbano o rural, la mayoría de las veces por distrito, los resultados entre instituciones son disimiles y complicados de comparar y homologar. Una consecuencia de esto es la incoherencia en la creación de política pública y de acciones concretas donde la institucionalidad no entiende de la misma forma los tipos de espacios, sus características ni dinámicas. Este trabajo muestra las diferencias actuales que hay entre algunas instituciones (el Instituto Nacional de Estadística y Censos, el Instituto de Desarrollo Rural, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) en su clasificación urbano-rural de distritos, y por ende, el entendimiento que le dan a los espacios dentro del continuum urbano-rural y las características socioculturales de sus habitantes.

PALABRAS CLAVE: RURAL * URBANO * POBLACIÓN RURAL * ZONA RURAL * DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA

ABSTRACT

The rural and urban classification in Costa Rica has been a dichotomous practice that divides urban from the “rest”, it divides urban from the agricultural and remote spaces. The Costa Rican institutions, with a need to classify space as urban or rural, have

* Instituto de Desarrollo Rural (Inder), Moravia, Costa Rica.
esteban.cha.o@gmail.com/echacon@inder.go.cr

created or modified the methodology to carry this dichotomous practice based on their own needs, their specialization and their benefits. As a result of it, when a comparison of space classification is made into rural or urban (mainly used for districts), the results between institutions are dissimilar and difficult to compare and standardize. A consequence of this is the creation of incoherent public policy and concrete actions where the institutionality does not understand, in the same way, the space typology, its characteristics and its dynamics. This work shows the current differences among some institutions (the National Institute of Statistics and Censuses, the Institute of Rural Development, the National Institute of Housing and Urbanism, and the Organization for Economic Co-operation and Development) in their urban-rural classification of districts and consequently, their understanding of spaces in the urban-rural continuum and the socio-cultural characteristics of its inhabitants.

KEYWORDS: RURAL * URBAN * RURAL POPULATION * RURAL AREA * GEOGRAPHIC DISTRIBUTION

INTRODUCCIÓN

Dentro de los estudios de la ruralidad, el enfoque con que se analizan los territorios y su interacción urbano-rural ha pasado por cambios sustanciales hasta llegar a uno de los enfoques más trabajados en los últimos años, la nueva ruralidad (Samper y González, 2020). El enfoque de la nueva ruralidad manifiesta una necesidad de direccionar los estudios de lo rural hacia un análisis integral —el cual no se considera exclusivamente como un espacio remoto y dedicado a actividades agropecuarias— para comprender las concertaciones, interacciones socioeconómicas y diversificación cultural que se entremezcla con lo urbano (Gaudin, 2019).

El paradigma de la nueva ruralidad refiere a un análisis donde lo rural y lo urbano se relaciona en un territorio más amplio y distribuido a lo largo continuum urbano-rural con diferentes gradientes dependiendo de las características de sus interacciones (Dirven, 2019). A esto se suma una diversificación de actividades en la ruralidad que pasó de dedicarse casi exclusivamente a actividades agropecuarias, hacia una complementariedad de trabajos en turismo, servicios, comercio, remesas por migración, entre otros. A su vez, los cambios suscitados han modificado el entendimiento del concepto rural, la metodología para su medición y su clasificación. Según

Matijasevic Arcila y Ruiz Silva (2013), una nueva definición de lo rural debe permitir:

- i) eliminar la asociación de rural con atrasado, pobre, etc., dado que la predominancia de la pobreza en zonas rurales es una consecuencia, y no puede ser un punto de partida para capturar las variables a ser seleccionadas para medir la ruralidad; y ii) dar cuenta de la existencia de varias ruralidades definidas por dinámicas territoriales en permanente evolución e interacción, lo que lleva al reconocimiento de un continuum rural-urbano, y a la necesidad de establecer gradientes que permitan dar cuenta de la heterogeneidad existente, de las interrelaciones urbano-rurales y de las estructuras territoriales rururbanas (p.34).

Los cambios en la ruralidad y urbanidad han dificultado la tarea de definir una frontera clara donde termina uno y empieza el otro. La mejora en las comunicaciones, tecnología e infraestructura vial, ha contribuido a difuminar el límite entre uno y otro, acortando las distancias entre localidades, y estableciendo mayores y más frecuentes interacciones entre lo rural y lo urbano, así como la de sus habitantes (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2013). Inclusive, en la actualidad resulta más complicado realizar la clasificación urbano-rural y crear políticas

públicas basados en su tipología, ya que estas interacciones generan cambios socioeconómicos donde las características del otro se entremezclan con el propio (Taguchi y Santini, 2018) y “cada vez resultan menores las diferencias entre los residentes de la ciudad y los del campo; especialmente en lo referente a comportamientos sociales, familiares, estilos de vida, intereses socioculturales, etc.” (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2018).

Para intentar definir esa frontera, históricamente, la medición de lo rural y lo urbano se ha basado en una división dicotómica, la mayoría de las veces lo rural se ha definido como el remanente. Es decir, lo rural es lo que sobra después de clasificar lo urbano; todo aquello que no sea urbano, es rural. Con este método de clasificación dicotómica, Dirven (2019) menciona que menos del 10% de los territorios en el mundo serían considerados urbanos por lo que debería trabajarse más con gradientes entre lo rural y lo urbano. Una de las dificultades para crear esta nueva clasificación, es que se parte de una definición de lo rural que varía de país a país, e incluso para instituciones dentro de un país cambia el significado de rural (Gaudin, 2019) y, por ende, lo urbano y su interrelación.

Según Matijasevic Arcila y Ruiz Silva (2013), los criterios más comunes para definir lo rural son: 1) demográfico, 2) administrativo, 3) funcional, 4) económico y 5) legal. Los autores explican que estos:

... se basan fundamentalmente en una perspectiva dicotómica, en la que lo rural es concebido como residuo de lo urbano (criterio administrativo), destacando bien sea la carencia de equipamiento e infraestructura típicamente urbana (criterio funcional), o bien el predominio de actividades productivas primarias (criterio económico). Ello refleja no sólo la precaria interacción entre el mundo político y académico, sino también la manera cómo la necesidad de estandarización se traduce en una renuncia a abordar la complejidad de los territorios (p.33).

En Costa Rica, las definiciones han sido sobre todo administrativas y funcionales. Para esta labor, los entes especializados del Estado a cargo de temas de ruralidad y urbanidad son el Instituto de Desarrollo Rural (Inder) y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), respectivamente, apoyadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). En la Ley 9036 sobre la transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) al Inder, su artículo 5 le da la función de delimitar y clasificar territorios rurales y en el artículo 16, inciso ñ) lo menciona como una de las competencias y potestades de la institución (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2012). Por otro lado, el INVU, según la Ley 4240 de Planificación Urbana, tiene la competencia de delimitar los distritos urbanos (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1968). A partir de estas instituciones es que la institucionalidad del país debe trabajar la metodología de medición y clasificación de los espacios urbanos y rurales, incluyendo tipologías dentro de la gradiente del continuum urbano rural, por ejemplo, periurbanidad o rururbanidad mencionados por Cardoso y Fritschy (2012).

Cabe resaltar que para Costa Rica, y cualquier otro país en general, es importante contar con mediciones y clasificaciones homogéneas y estandarizadas en todo tema donde se vean involucradas dos o más instituciones. Para la toma de decisiones, la creación de política pública o hasta para analizar una situación sin importar desde donde se mire, hay que homologar términos y metodologías para la institucionalidad del país. En temas de ruralidad y urbanidad no es diferente, por esto el INEC (2018) ha intentado utilizar las Unidades Geoestadísticas Mínimas (UGM)¹ para desagregar y tipificar la información lo más posible y lograr una mejora en la generación de estadísticas que benefician la planificación para el desarrollo. El país debe generar datos e información de fácil acceso para las instituciones, tomando en cuenta que la realidad de las

1 Son áreas geográficas menores al distrito y se delimitan con fines operativos (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2018, p.3).

localidades se encuentra en constante cambio y requiere un seguimiento eficaz con actualizaciones frecuentes de términos y metodologías. Como apuntan Samper y González (2020), se “requiere de una definición y medición más flexible y dinámica de la ruralidad costarricense, que tome en cuenta las diversas interacciones entre zonas urbanas y rurales” (p. 27).

El presente trabajo busca mostrar las diferencias que existen dentro del Estado costarricense en la definición y clasificación de los distritos que realizan algunas instituciones públicas de Costa Rica según su urbanidad o ruralidad y cómo esto podría afectar la creación de política pública que se base en las realidades de los territorios. Para esto, el documento se divide en cuatro secciones donde se desarrollan los diferentes temas del trabajo. Primeramente, se explica la metodología utilizada para la obtención y el análisis de la información, seguidamente se desarrollan los resultados que se obtuvieron de la revisión de los datos generados por las instituciones estudiadas, incluida la definición de urbanidad y ruralidad que da una primera aproximación a las diferencias institucionales existentes. La tercera sección muestra la discusión de los resultados obtenidos y posibles consecuencias para el país de trabajar el tema como se realiza hasta el momento. Finaliza el documento con las conclusiones más importantes de la investigación.

METODOLOGÍA

El análisis comparativo del estudio se realizó mediante una revisión documental de la bibliografía disponible por parte de instituciones públicas de Costa Rica sobre la definición y clasificación de los distritos en su tipología urbano o rural. Se escogió esta metodología para comparar dentro de la institucionalidad las similitudes y diferencias en definiciones y usos de ruralidad y urbanidad, así como las posibles repercusiones para los habitantes de espacios que no coinciden con algunos de estos usos. Además, esta metodología permite ver el grado de diferencias existentes para comprender la necesidad de homologar terminología y clasificaciones dentro del Estado costarricense.

Las instituciones estudiadas fueron el INEC, Inder y el INVU, con la inclusión de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) como comparativo internacional. La elección de las instituciones se realizó por la importancia que tiene cada una en el sector que por ley le corresponde atender. En este caso, el Inder, según la ley 9036 es el ente especializado del Estado en desarrollo rural y es la encargada según el artículo 15, inciso b) “Fomentar la producción y la diversificación económica del medio rural” y el inciso h) “Promover el bienestar y el arraigo de la población en los territorios rurales del país, el desarrollo humano de sus habitantes” (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2012).

En el caso del INVU, la ley 1788 le otorga en su artículo 4, inciso b) la finalidad de “planear el desarrollo y el crecimiento de las ciudades y de los otros centros menores, con el fin de promover el mejor uso de la tierra” (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1954) y en la ley 4240 de Planificación urbana en el artículo 8, inciso 2 “dar su asesoramiento en asuntos de planificación urbana y regional” (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1968). Finalmente, el INEC, que ha definido históricamente la ruralidad y urbanidad para los Censos Nacionales de Población, a quién la ley 9694 le da la atribución en su artículo 33, inciso d) de “establecer las normas, los modelos, los formatos y la terminología que regirán los procesos de producción de estadísticas (...), para integrar, de forma consistente, los datos económicos, sociales y ambientales del país” (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2019).

Para este trabajo se utilizaron los últimos documentos encontrados que en este caso fueron *Los territorios de actuación del Inder* (Inder, 8 de enero de 2013), el *Manual de Clasificación Geográfica con Fines Estadísticos de Costa Rica* (INEC, 2016) y la *Actualización de Declaratoria de los siguientes Distritos Urbanos* (INVU, 17 de junio de 2020). Para la clasificación de los distritos, según la OCDE se utilizó la definición prevista en el documento *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development* (2013).

Para el caso del INEC, sus datos incluían la clasificación de distritos como rural, predominantemente rural, urbano y predominantemente urbano. Los distritos se clasificaban como urbanos si todas las UGM eran urbanas, o como rurales si todas las UGM dentro del distrito eran rurales. Para los otros dos casos se genera un índice de urbanidad para cada distrito. Si el resultado del índice es mayor o igual a 0,4200 es un distrito predominantemente urbano pero si es menor a 0,4200 el distrito es predominantemente rural (INEC, 2016). En estos casos, para realizar de manera más sencilla la comparación de los distritos, los clasificados por el INEC como predominantemente urbanos se tomaron como urbanos y los predominantemente rurales se tomaron como rurales.

Para la información del Inder, se toman dos versiones de los territorios. Primeramente, con los datos generados por el IDA (actualmente Inder) en el 2012, donde se elaboró una primera delimitación de los territorios rurales (2012) y quedó oficializado en una publicación en el *Diario Oficial La Gaceta* (Inder, 8 de enero de 2013). Basados en esta delimitación, todos los distritos de cada territorio son clasificados como rurales. Algunas de las delimitaciones solo incluyen los nombres de los cantones sin especificar si todos sus distritos son parte del territorio o si solo algunos considerados rurales, donde los considerados urbanos no forman parte del territorio. Por esta razón, se incluyen todos los distritos de los cantones donde no hay una diferenciación clara. Así mismo, para la segunda versión de los territorios del Inder, se realizó una revisión de las Actas Constitutivas de los veintinueve Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (CTDR) disponibles en la página web del Inder donde se indica cuál es la delimitación del territorio. En los casos que no se pudieron conseguir en la página web, se hizo una solicitud por medio del correo electrónico al asesor territorial² del Inder que apoya a ese CTDR. Para las dos versiones, los distritos que

no están en ningún territorio fueron considerados urbanos para este trabajo.

En cambio, el INVU es el encargado de delimitar los distritos urbanos, por lo que se toma en cuenta en este trabajo para analizar la clasificación de distritos urbanos-rurales en Costa Rica. Específicamente, se utiliza como base la Actualización de los distritos urbanos realizada en el 2020 y publicado en el *La Gaceta* (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, 17 de junio de 2020). Por otro lado, no se encontró ninguna metodología para clasificar los distritos rurales por lo que para este trabajo se tomaron en cuenta como distritos rurales, según el INVU, los que no se encontraban presentes en el documento.

Finalmente, para realizar el comparativo internacional, se utiliza la clasificación de la OCDE (2013) para distritos rurales y urbanos, con el límite superior establecido en una densidad poblacional de 150 habitantes por kilómetro cuadrado (hab/km²) en los espacios rurales, siendo urbanos los espacios que sobrepasen el límite.

A partir de esta información de las instituciones, se realiza un análisis comparativo de los datos encontrados en cada institución según: a) cantidad de distritos urbanos y rurales a nivel nacional; b) cantidad de personas que viven en distritos urbanos o rurales a nivel nacional; c) extensión en km² por tipo de distritos urbanos y rurales; d) comparación del porcentaje de población y extensión de regiones predominantemente rural e intermedio en Costa Rica y países de la OCDE; y e) territorios del Inder clasificados según sus distritos utilizando los rangos de la OCDE.

En el análisis comparativo de las regiones, se utiliza la tipología de la OCDE para definir los territorios del Inder, las regiones del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) y las provincias de Costa Rica. La tipología escogida se divide en predominantemente rural (PR), intermedio (IN) o predominantemente urbano (PU) y se utilizaron los siguientes rangos:

- PR si más del 50% de la población vive en distritos rurales;

2 Los asesores territoriales son funcionarios del Inder designados para acompañar y asesorar a los CTDR. Hay un asesor por cada CTDR, aunque en algunos casos se ha designado un suplente.

- IN si entre un 15% y un 50% de la población vive en distritos rurales;
- y PU si menos del 15% de la población vive en distritos rurales.

Posteriormente para definir si un territorio Inder era PR, IN o PU, se comprobó para cada territorio el porcentaje poblacional que vivía en un distrito rural según la clasificación de cada institución y según el resultado se incluía en el rango correspondiente.

Para los datos sobre la cantidad de población que vive en un distrito y el tamaño del distrito para hacer comparaciones de población, extensión y densidades, se tomaron los datos del documento del Mideplan (2018) llamado *Índice de Desarrollo Social 2017*. Luego de la revisión de los documentos para realizar el análisis comparativo, la información se procesó en el programa Microsoft Excel para generar datos según territorio, región o provincia de distritos rurales o urbanos. Finalmente, se hizo una breve comparación con otros países miembros de la OCDE similares en población para tomar perspectiva de posibles diferencias con los países de la organización a la que Costa Rica pertenece desde el martes 25 de mayo del 2022.

NUEVA RURALIDAD Y DESARROLLO RURAL TERRITORIAL

Para iniciar, es importante entender la evolución que han tenido los estudios sobre ruralidad a través de la historia para llegar hoy a la llamada nueva ruralidad y al enfoque de desarrollo rural territorial. La nueva ruralidad es explicada por Gaudin como un nuevo paradigma donde “lo rural deja de ser un componente aislado y concentrado en el sector agrícola para ser estudiado como un conjunto complejo de normas e interacciones que vinculan estrechamente lo rural con la sociedad” (2019, p. 22). A partir de este nuevo entendimiento de que lo rural va más allá del sector agropecuario, surgen aportes importantes de autores latinoamericanos (por ejemplo, Sepúlvea et al., 2003; Giarracca, 2001; Schejtman y Berdegué, 2004; Rodríguez y Saborío, 2008; Echeverri Perico y Ribero, 2002) sobre el enfoque de

desarrollo territorio y otros conceptos como neorural, periurbano, rururbano, nueva rusticidad, entre otros.

Las diferentes definiciones de lo rural y su tipología surgen al no existir una ruralidad homogénea sino muchas formas de ruralidades. Por lo tanto, su definición, clasificación y medición dependen del investigador (Llambí Insua y Pérez Correa, 2007). Además, existen espacios híbridos entre lo urbano y lo rural, por ejemplo, el planteamiento de Baigorri (2007) sobre movimientos neorurales como la agricultura periurbana o los empresarios del sector servicios y los teletrabajadores. Por otro lado, existen autores como Pradilla Cobos (2002) que en estas transformación no ven una nueva ruralidad pero lo entienden como la desaparición del campesinado.

Paralelamente, estos nuevos conceptos de la ruralidad facilitaron la transición de ver lo rural desde lo agropecuario, hacia un enfoque de desarrollo regional o territorial (Fernández, 2014). El Desarrollo Rural Territorial es entendido desde la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 como “un proceso de transformación (...) de las dimensiones económica, institucional, social, cultural y ambiental de los territorios rurales, en función de políticas públicas concertadas y del esfuerzo mancomunado entre las diversas organizaciones de la sociedad civil e instancias públicas” (Consejo Agropecuario Centroamericano et al., 2010, p. 18), es decir, busca la mejora integral de un territorio conformado principalmente de espacios rurales desde una visión concertada de sus actores. En Costa Rica, especialmente, este enfoque presenta dos áreas de estudio y aplicación, “uno ligado a la competitividad y otro a la equidad. El primero se refleja en las políticas sectoriales, especialmente la agrícola y de comercio, y el segundo, en la política de lucha contra la pobreza y la inseguridad alimentaria” (Fernández, 2018, p. 60). Las nuevas aproximaciones al desarrollo de un territorio rural exigen una atención interdisciplinaria de la ruralidad y de sus procesos de desarrollo.

A partir de este entendimiento del desarrollo rural como un territorio y de las nuevas

formas de entender lo rural, algunas ciencias como la Sociología rural deben cambiar su objeto de estudio como lo mencionan Llambí Insua y Pérez Correa (2007), quienes explican que esta debe trabajar a partir de territorios rural-urbanos y no en una ruralidad abstracta. En el caso de la geografía rural, Ávila Sánchez (2015) le otorga un sesgo de estudio hacia las interacciones urbano-rurales. Son precisamente estas interacciones entre lo rural y lo urbano de los territorios las que generan procesos de urbanización, aunque “ya no cabe referirlo únicamente al desplazamiento de población hacia las ciudades —aunque se siga produciendo—, sino también y sobre todo a la extensión de la cultura urbana al conjunto del hinterland de las ciudades” (Baigorri, 2007, p.219).

Incluso, en algunos países avanzados, la continuidad de los espacios urbanos y rurales se diluye creando en algunos casos islas pequeñas que mantienen viva la cultura rural, de metrópolis, urbana, entre otros, ya que “el proceso de urbanización dejó de ser hace mucho tiempo un mero proceso cuantitativo, de mera acumulación demográfica en torno a una acumulación de recursos, para pasar a ser un proceso de carácter cualitativo” (Baigorri, 1995, p. 3). Es por esta razón que se torna importante realizar un análisis de las definiciones que le dan las diferentes instituciones a rural y urbano, y de las diferentes tipologías que puedan generar para los espacios dentro de la gradiente urbano-rural. Cada institución cuenta con sus propios objetivos y población meta, por lo que su uso varía dependiendo de las razones que tengan para su utilización.

RESULTADOS

A partir de estas concepciones desde la nueva ruralidad y el desarrollo rural territorial, el presente apartado presenta los principales resultados encontrados al analizar la información encontrada en documentos del Inder, INEC, INVU, además del análisis con datos de la OCDE. Para esta investigación, se consideró esta última organización importante de agregar al estudio por el proceso que el país está finalizando para su incorporación de manera oficial a la organización.

A) DEFINICIONES INSTITUCIONALES DE URBANO Y RURAL

A partir de la bibliografía consultada del INVU, se encuentran dos conceptos principales sobre lo urbano. El primero en el documento llamado *Manual de planes reguladores como instrumento de ordenamiento territorial* donde explica que el área urbana es el “ámbito territorial de desenvolvimiento de un centro de población que, partiendo de su centro, presenta continuidad en el tejido urbano en todas direcciones, hasta su evidente ruptura por terrenos de uso no urbano” (INVU, 2018, p. 8). Por otro lado, lo rural es entonces el territorio destinado a usos no urbanos. En el *Protocolo para la delimitación de cuadrantes urbanos y sus áreas de expansión* el INVU explica que el distrito urbano es “la circunscripción territorial administrativa cuya delimitación corresponde al radio de aplicación de un Plan Regulador” (2020, p.7).

El Inder cuenta con la definición de lo rural en su Ley de creación, la 9036, donde explica en su artículo noveno que un territorio rural es “una unidad geográfica dedicada principalmente al desarrollo de actividades rurales, compuesta por un tejido social e institucional particular, asentada en una base de recursos naturales propios, con formas de organización, producción, consumo, intercambio y manifestaciones de identidad comunes” (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2012, p. 5) y continua explicando sus características como dependientes “de manera predominante, de las actividades derivadas de utilización de los suelos, las aguas y los bosques, traducido en el valor económico generado por ellos, incluyendo el empleo y las actividades relacionadas con comercio y prestación de servicios” (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2012, p. 5). Cabe resaltar que la Ley de Transformación del IDA al Inder no menciona ninguna definición de lo urbano.

Por último, el INEC tiene una definición dicotómica de lo que es urbano y rural. Primeramente, define lo urbano como:

... áreas que se delimitaron a “priori” para el Censo Nacional de Población del 2011, con criterio físico y funcional, tomando en cuenta elementos tangibles tales como cuadrantes claramente definidos, calles, aceras, servicios urbanos (recolección de basura, alumbrado público) y actividades económicas como: industria, grandes comercios y servicios diversos. La delimitación geográfica se realizó a partir de los centros administrativos de cada cantón o distrito y se amplió de manera compacta en función de las características antes señaladas; además se consideraron como urbanos otros conglomerados de viviendas ubicados fuera de ese compacto (barrios, condominios y otras sentamientos), que poseen características como las descritas para las zonas urbanas (2018, p.9).

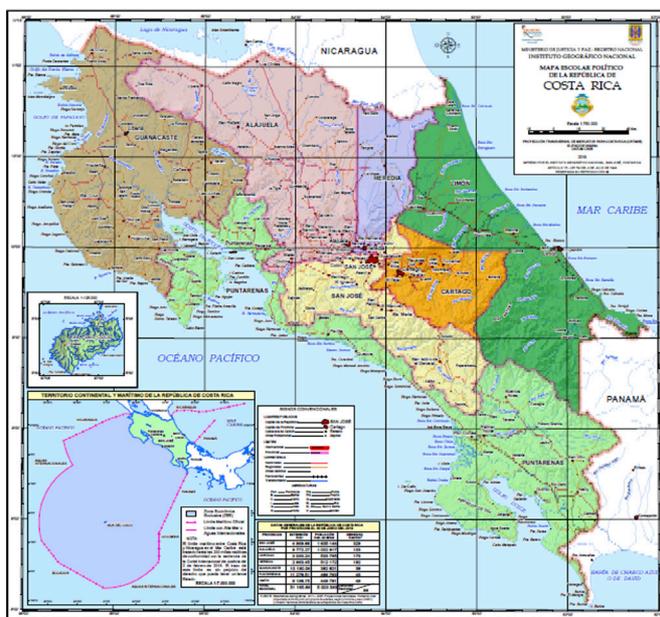
Por el contrario, lo rural es visto como el restante del territorio urbano. Agregadas a estas dos clasificaciones, el INEC trabaja con distritos mixtos, ya sean predominantemente

urbano o predominantemente rural, creando un índice de urbanización que utiliza criterios físicos y funcionales para medir que tan urbanizado está un distrito.

B) MÉTODOS DE CLASIFICACIÓN DE LOS DISTRITOS

Luego de tener una definición clara de lo que es rural y urbano, se puede iniciar con una metodología para clasificar un espacio, ya sea distrito, cantón, territorio, región u otro. Primeramente, es importante entender la definición de distrito. Según el artículo 168 de la Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949, el país se divide en provincias; estas en cantones y estos en distritos, y el INEC define distrito como “las unidades con una población mínima del diez por ciento de la población total del respectivo cantón” (2016, p. 9), siendo declarados cómo tales por el Poder Ejecutivo. A continuación, se muestra un mapa (figura 1) de las provincias en Costa Rica para una mejor comprensión de esta clasificación.

Figura 1. Mapa de Costa Rica por provincias



Fuente: Sistema Nacional de Información Territorial, 2021. Recuperado el 14/04/2021 de https://www.snitcr.go.cr/static-files/mapas_escolares/pdf/CR_ES_PL_750K_ED2.pdf

A partir de esta definición, el INVU realiza la designación de distrito urbano como “es la circunscripción territorial administrativa cuya delimitación corresponda al radio de aplicación del respectivo Plan Regulador” (2020, p. 7). En ausencia de este, el distrito podrá ser declarado como tal por el INVU. Para la Declaratoria de Distritos Urbanos del 2020, según respuesta del instituto por medio de correo electrónico ante la consulta del autor, se tomaron en cuenta entre otros, los siguientes criterios:

- Se mantiene condición de “Distritos Urbanos” a todos aquellos declarados como tal, antes del año 2020.
- Todos los distritos que se encuentran dentro de la Gran Área Metropolitana mantienen su condición de Distritos Urbanos.
- Con base en el análisis realizado utilizando como insumo la Clasificación Geográfica con Fines Estadísticos de Costa Rica del INEC y la Clasificación de Asentamientos Humanos según su Infraestructura Comunal y Servicios Básicos, elaborada por el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, se procede a determinar en los distritos restantes, cuales requieren contar con declaratoria de “Distrito Urbano”.

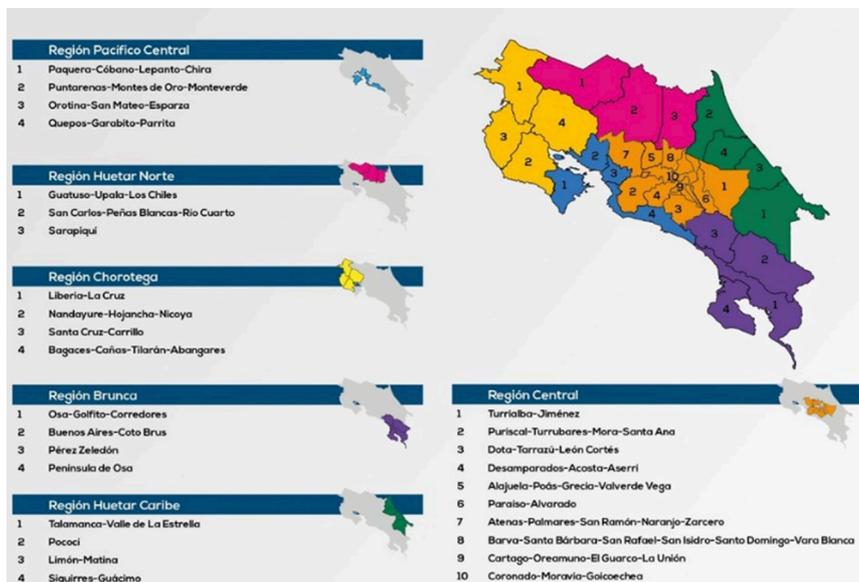
El INVU hace la aclaración que en los distritos urbanos se debe excluir el Patrimonio Natural del Estado y las Áreas Bajo Régimen Especial, donde incluyen los territorios del Instituto Nacional de Desarrollo Rural [sic]. Cabe resaltar que no se especifica a qué se refieren con territorios del Inder, ya que estos no serían los mismos 29 territorios con los que trabaja el Inder, más bien, podrían hacer referencia a los asentamientos campesinos (herencia del IDA), la milla fronteriza u otros.

Para este estudio se incluyen las dos versiones del Inder para la clasificación de distritos rurales, según se explicó en la sección de la metodología. La primera con el documento *Los territorios de actuación del Inder* (8 de enero de 2013) y que según el documento

llamado *Criterios utilizados para la delimitación de los territorios de actuación del Inder* (2012), elaborado en su momento por el IDA, y para su delimitación se utilizaron indicadores como el índice de desarrollo humano, índice de desarrollo social, índice de pobreza humana, coeficiente de Gini, aptitud de uso del suelo, población por grupos de edad, densidad poblacional, infraestructura hospitalaria, entre otros. Además, tomaron principios como la dimensión del territorio, homogeneidad del territorio, identidad territorial, vertebración del territorio, integración de municipios y participación de los actores locales. Estos datos “se vertieron sobre matrices que posibilitaron su combinación y análisis para establecer relaciones de homogeneidad y afinidad de la realidad presente; lo cual permitió proponer un mapa inicial de territorios de connotación rural” (IDA, 2012, p.25) y, posteriormente, se socializaron con expertos y con la institucionalidad del país para afinar la propuesta. Cabe resaltar, que no se pudo encontrar ningún documento donde se haya sistematizado el análisis de la información que permita corroborar los resultados de la delimitación.

En la segunda versión, la delimitación de los territorios actuales facilitados por el Inder se obtuvo de las Actas constitutivas de los CTDR donde se define la integración del territorio y se pueden obtener en la página web del Inder. Algunas delimitaciones de estos territorios difieren de los que originalmente se planearon en la publicación de *Los territorios de actuación del Inder* (2013) aunque otros si son idénticos. En ningún documento del Inder se logra inferir que hay territorios con distritos que se clasifican con alguna otra tipología del continuum urbano-rural. En la figura 2, se presentan los 29 territorios Inder, donde a su vez se pueden dividir por color en las regiones de desarrollo del Mideplan.

Figura 2. Territorios rurales de Costa Rica por región



Fuente: Inder, 2021. Recuperado el 14/04/2021 de <https://www.inder.go.cr/territorios/mapas/MapaTerritoriosConformados.jpg?w=1024>

Por su lado, el INEC clasifica de manera dicotómica lo rural, las áreas rurales “son el resto de áreas del país no ubicadas en el área urbana” (2018, p. 10). Lo urbano lo delimita a priori para el Censo, y se basa en la clasificación de las UGMs, por lo que, si todas las UGMs dentro de un distrito son rurales, este distrito es rural, si todas son urbanas, el distrito es urbano. Si las UGMs de un distrito son mixtas, se realiza el índice de urbanización para conocer si es predominantemente urbano o predominantemente rural. Una UGM se considera urbana si cuenta con “cuadrantes claramente definidos, calles, aceras, servicios urbanos (recolección de basura, alumbrado público) y actividades económicas como: industria, grandes comercios y servicios diversos” (INEC, 2018, p.10).

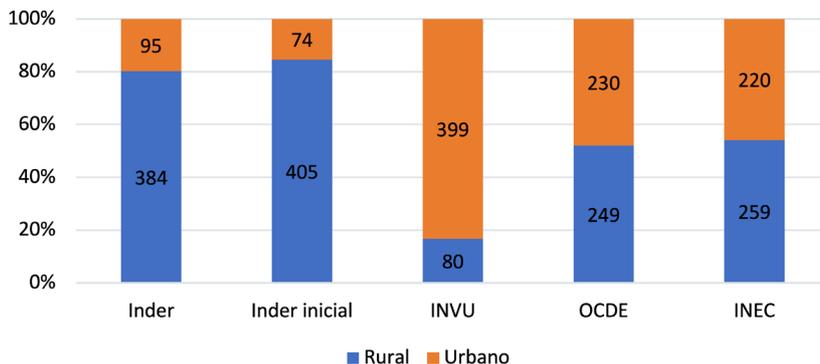
C) CUANTIFICACIÓN DE DISTRITOS RURALES, SU POBLACIÓN Y EXTENSIÓN

Los resultados se basan en el análisis de 479 distritos. Se omitieron aquellos distritos que por alguna u otra razón no hayan tenidos datos registrados en el INEC (en el documento

de Clasificación de distritos) o el documento del Mideplan (Índice de Desarrollo Social 2017 para información de habitantes y extensión). Además, los datos se agregaron basados en la división regional que realiza el Mideplan y por provincia según la delimitación político-administrativa del país para crear estadísticas y ver posibles diferencias. Para la comparación con los otros países de la OCDE se tomaron la información de la página web de esta organización para poder contrastar los datos.

Los resultados muestran dos claras tendencias, donde el Inder considera la mayor parte del país como rural, mientras que el INVU lo considera urbano. El INEC y la OCDE están en un nivel medio con resultados muy cercanos entre sí. A nivel nacional, por ejemplo, se puede ver en la figura 3, en donde el Inder considera que un 80% (territorios del 2020) o un 85% (territorios del 2013) de los distritos del país son rurales. El INVU considera que solo el 17% de los distritos son rurales, mientras que el porcentaje para la OCDE es un 52% y para el INEC un 54%.

Figura 3. Cantidad de distritos urbanos y rurales a nivel nacional



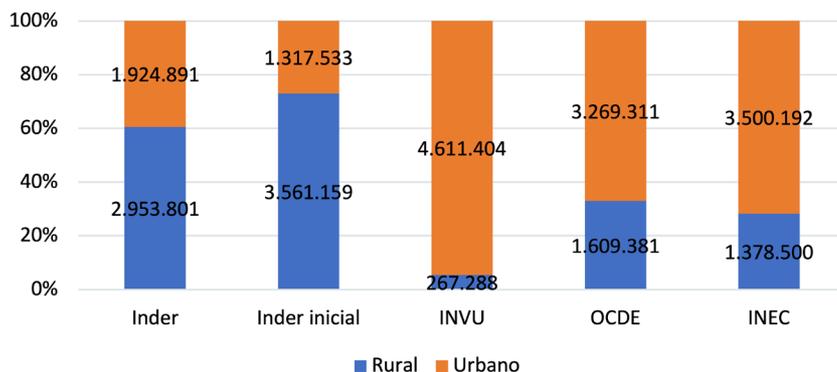
Fuente: Elaboración propia 2021, con datos del Inder (2013), INEC (2016), INVU (2020b), Mideplan (2018), Actas Constitutivas de los CTDR.

Se resalta que basados en la delimitación de los territorios 2020 del Inder, el 100% de los distritos de las regiones Brunca, Chorotega, Huetar Caribe, Huetar Norte y de las provincias de Guanacaste y Limón son considerados rurales, por lo que ciudades como Liberia, Pérez Zeledón, Ciudad Quesada y Limón quedan inmersas dentro de una categoría rural.

Considerando esa clasificación de distritos a nivel país, la cantidad de habitantes

en distritos rurales se muestra similar entre la OCDE y el INEC, aunque entre estos y, el Inder y el INVU, tienen todas unas amplias diferencias. El Inder tiene un 61% (territorios 2020) y un 73% (territorios 2013) de población viviendo en distritos rurales, el INVU un 6%, la OCDE un 33% y el INEC un 28%. Las diferencias entre el Inder y el resto son significativas, teniendo 10 veces más la cantidad de población que el INVU y el doble de lo calculado por la OCDE y el INEC.

Figura 4. Cantidad de personas que viven en distritos urbanos o rurales a nivel nacional

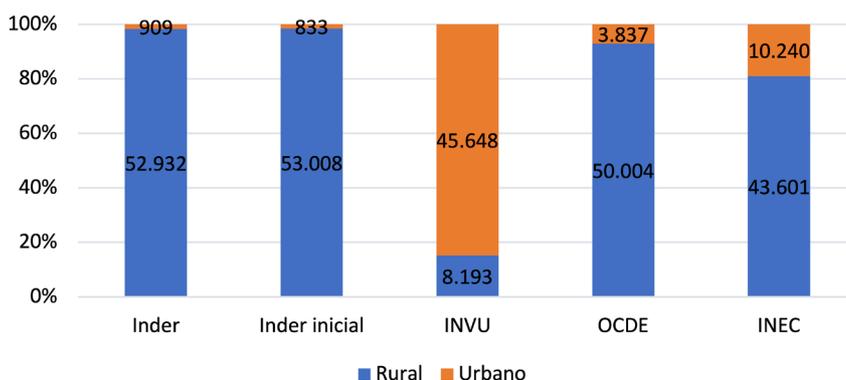


Fuente: Elaboración propia, 2021, con datos del Inder (2013), INEC (2016), INVU (2020b), Mideplan (2018), Actas Constitutivas de los CTDR.

Tomando en cuenta la extensión en km² de los distritos rurales, la OCDE se acerca al Inder un poco con 93% y un 98% (territorios 2020) y 99% (territorios 2013), respectivamente, mientras que el INEC considera que los distritos rurales representan un 81% de la superficie del país. Muy lejos está el INVU que solo llega al 15%. Al sumar aquellos distritos

con poca densidad poblacional o cuyas características funcionales no son suficientes para considerarse distritos urbanos (con cuadrantes definidos, aceras, servicios urbanos, entre otros), la cantidad de habitantes resulta baja comparada con la de los distritos con alta densidad poblacional ubicados principalmente en la Gran Área Metropolitana.

Figura 5. Extensión en km² por tipo de distrito urbano y rural



Fuente: Elaboración propia, 2021, con datos del Inder (2013), INEC (2016), INVU (2020b), Mideplan (2018), Actas Constitutivas de los CTDR.

Para comparar estos resultados con otros países de la OCDE, se escogieron tres países europeos (Irlanda, República Eslovaca y Dinamarca) que cuentan con una población y superficie similar a la de Costa Rica. Además, se escogieron dos países latinoamericanos que, a pesar de superar en gran medida en población y superficie a Costa Rica, son más similares en contextos socio-históricos que los europeos. Para el caso de Costa Rica, el análisis se hizo para las provincias y para las

regiones como nivel TL3³ de la OCDE y los distritos sirvieron como municipios para hacer el análisis. Por ejemplo, si el 55% de la población que vive en la región Chorotega o en la provincia de San José, viven en un distrito con una densidad de menos de 150 hab/km², entonces la región Chorotega y la provincia de San José son considerados PR. Las comparaciones entre Costa Rica y algunos países de la OCDE se muestran en la tabla 1.

3 La OCDE suele dividir a los países en 3 niveles, TL1 o TL siendo el país, TL2 macrorregiones y TL3 que son regiones pequeñas (OECD, 2013).

Tabla 1. Comparación del porcentaje de población y extensión de regiones predominantemente rural e intermedio en Costa Rica y países de la OCDE

PAÍS	POBLACIÓN TOTAL	EXTENSIÓN EN KM ²	% DE POBLACIÓN EN PR	% DE POBLACIÓN EN IN	% DE EXTENSIÓN DE PR	% DE EXTENSIÓN DE IN
Irlanda	4 941 444	70 280	73%	0%	99%	0%
Eslovaquia	5 454 073	49 030	25%	64%	32%	64%
Dinamarca	5 818 553	42 920	42%	28%	72%	24%
México	127 575 529	1 964 375	37%	17%	83%	11%
Chile	18 952 038	756 700	36%	16%	92%	7%
Costa Rica (regiones)	5 047 561	51 100	38%	0%	84%	0%
Costa Rica (provincias)	5 047 561	51 100	26%	30%	61%	23%
Promedio miembros OCDE	-	-	25%	26%	83%	11%

Fuente: Elaboración propia, 2021, con datos de la OCDE⁴, Banco Mundial⁵ y Mideplan (2018).

Cómo se puede observar en la tabla 1, los resultados para todos los países son muy disimiles entre uno y el otro. Los más cercanos son Chile y México, cerca de Dinamarca. Costa Rica tendría valores más cercanos si se compara por medio de las provincias, ya que el análisis por región muestra que no existe ninguna IN (caso igual al de Irlanda, pero este país cuenta con un porcentaje alto para la PR). Otra posibilidad no vista en este estudio sería la de realizar el análisis tomando los datos base de los distritos, pero con los cantones como nivel TL3 y no regiones o provincias.

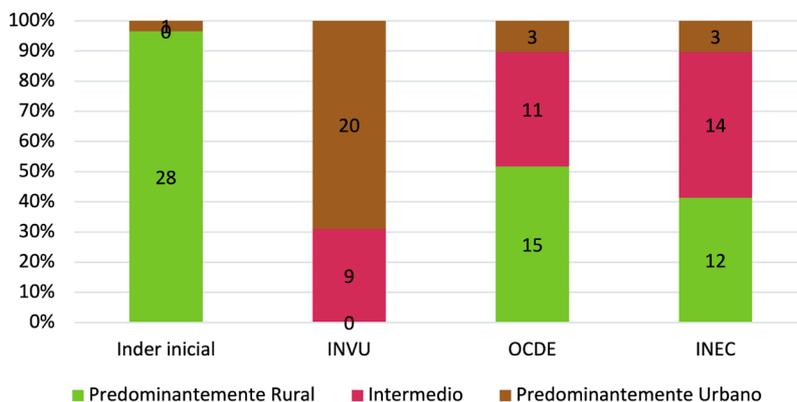
D) TERRITORIOS RURALES INDER SEGÚN OTRAS INSTITUCIONES

La última comparación que se realizó fue tomar las delimitaciones de los territorios Inder al año 2020 y utilizar la clasificación de la OCDE de PR, IN y PU para analizar si estos territorios rurales del Inder con la delimitación actual serían PR o al menos IN. La información base de los distritos de si eran o no rurales para la clasificación PR, IN y PU, fue la del Inder (distritos en territorios 2013), el INEC, el INVU y la misma OCDE. Los resultados se pueden observar en la figura 6.

4 Datos sobre la población de un país por región según tipología PR, IN, PU de la OCDE [en línea] <https://data.oecd.org/popregion/national-population-distribution.htm#indicator-chart> [fecha de consulta: 30 de diciembre de 2020]. Datos sobre la extensión en un país por región según tipología PR, IN, PU de la OCDE [en línea] <https://data.oecd.org/popregion/national-area-distribution.htm#indicator-chart> [fecha de consulta: 30 de diciembre de 2020].

5 Datos sobre la población de un país del Banco Mundial [en línea] <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL> [fecha de consulta: 30 de diciembre de 2020].

Figura 6. Territorios del Inder clasificados según sus distritos utilizando los rangos de la OCDE



Fuente: Elaboración propia, 2021, con datos del Inder (2013), INEC (2016), INVU (2020b), Mideplan (2018), Actas Constitutivas de los CTDR.

Como se puede observar en la figura 6, usando los distritos de los territorios Inder del 2013, todos los territorios actuales serían PR, excepto uno (Moravia, Goicoechea, Vázquez de Coronado y Montes de Oca). Para el caso del INVU, veinte de los veintinueve serían PU según su clasificación de distritos rurales y urbanos. Los 9 restantes serían IN (1. Buenos Aires, Coto Brus; 2. Osa, Corredores, Golfito; 3. Siquirres, Guácimo; 4. Guatuso, Upala, Los Chiles; 5. Orotina, San Mateo, Esparza; 6. Nandayure, Hojanca, Nicoya; 7. Dota, Tarrazú, León Cortés; 8. Puriscal, Turrubares, Mora, Santa Ana, Escazú, Alajuelita; y 9. Atenas Palmares, Naranjo, San Ramón, Zarcero) y no habría ninguno PR.

La OCDE y el INEC tienen resultados bastante similares, ambos con tres territorios Inder como PU (ambos 1. Barva, Santa Bárbara, San Isidro, San Rafael, Santo Domingo, Vara Blanca; y 2. Cartago, Oreamuno, El Guarco, La Unión; la OCDE tiene a Alajuela, Poás, Grecia, Sarchí; y el INEC a Moravia, Goicoechea, Vázquez de Coronado, Montes de Oca). En el caso de territorios IN, la OCDE tiene once y el INEC catorce. Los territorios PR son quince para la OCDE y doce para el INEC.

DISCUSIÓN

Los resultados de la sección anterior muestran una institucionalidad costarricense con metodologías diferentes para medir y clasificar conceptos, espacios o situaciones dependiendo de la especialización de cada una, en ocasiones sin coordinar ni consensuar con el resto de las instituciones. Un ejemplo son las categorías de rural y de urbano analizadas en este trabajo con los casos del INEC, INVU e Inder, además de la comparación con la OCDE.

La comparación entre países se realizó con el objetivo de verificar si existen cambios significativos que muestren una tendencia de los países según tamaño y cantidad de población, pero esto no se encontró con la comparación realizada. Cabe resaltar las diferencias que si se encontraron entre las instituciones de Costa Rica, y aunque hay diferencias grandes entre países, estas se podrían entender por los diferentes desarrollos internos de cada uno. En cambio, los resultados opuestos entre el Inder y el INVU, con una posición media del INEC, muestran que existe una conveniencia y necesidad de cada institución de adecuarse a sus necesidades para definir la clasificación. Es importante tomar en cuenta que, el Inder y el INVU se especializan en la atribución que la ley les otorga, ruralidad y urbanidad

respectivamente, por lo que no han tenido una necesidad de ampliar su enfoque y generar un proceso más integral de los territorios tomando en cuenta no solo su especialidad sino todo el espectro del continuum urbano-rural. Para esto se necesita la voluntad de las instituciones para entender los espacios y los territorios de forma sistémica, donde hay heterogeneidad realidades y no todas responden de manera clara a la dicotomía urbano-rural. El Mideplan y el INEC tienen mucho que aportar al generar diálogos entre instituciones que en este momento solo ven una parte del espectro.

Dentro de los resultados resaltan las diferencias en la definición de urbano y rural por parte de las instituciones. Mientras que el INVU da una explicación profunda y detallada de lo que entiende por un espacio urbano, la definición de lo rural lo limita a ser aquello que no es urbano, aquello donde la urbanidad todavía no ha llegado. Posición opuesta es la del Inder, que desde su ley define lo rural, pero omite hacer mención alguna de lo urbano. La única similitud de ambas instituciones es la omisión de alguna categoría intermedia entre lo urbano y lo rural, es decir, continúan con una definición dicotómica de blanco o negro, en este caso, urbano o rural.

Basados en esta clasificación y las diferencias encontradas, se plantean nuevas preguntas sobre la manera en que la institucionalidad pública pueda atender adecuadamente las necesidades y las voluntades de la población sin siquiera poder entender ni ponerse de acuerdo sobre los tipos de espacios que son habitados por los ciudadanos, el tipo de espacio que estos están creando y, que a su vez, los enmarca en su formación como habitantes de ese espacio. La creación de políticas públicas eficientes y eficaces debe basarse en el entendimiento de un sector o un territorio, con sus características específicas y dinámicas sociales, culturales, económicas y políticas, por lo que “una mejor caracterización de lo rural debería permitir políticas de desarrollo rural y regional mejor enfocadas y más adaptadas a las características de los territorios” (Rodríguez y Saborío, 2008, p. 204), pero también

de los territorios urbanos y de cualquier otra categoría dentro del continuum urbano-rural.

El Estado costarricense ha apostado por un enfoque territorial del desarrollo, como se entiende por la ley de creación del Inder, o por la Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial Costarricense (PEDRT) 2015-2030, por lo cual, debe primero entender las necesidades únicas y heterogéneas de cada territorio, lo cual solo puede lograrse mediante la caracterización de sus habitantes, dinámicas socioeconómicas e historia. LA PEDRT es una apuesta del Estado para cambiar el sesgo urbano que ha tenido históricamente en política pública y desarrollo de las zonas urbanas. La atención de la población rural vista anteriormente como meramente agropecuario y remoto, estaba destinado al fortalecimiento y diversificación agropecuaria, y algunos servicios básicos como electricidad y educación básica. Un ejemplo de esto es que la creación del INVU se da en el año 1954 mientras que el Inder es creado en el 2012. Previamente estuvo el Instituto de Tierras y Colonización y el IDA, pero estos estaban más enfocados en reforma agraria que en desarrollo rural. Lo más cercano fue el intento fallido del Ministerio de Desarrollo Rural que luego de aproximadamente cuatro años pasó a ser un programa dentro del Ministerio de Agricultura y Ganadería (Fernández Alvarado, 2018). Asimismo, la clasificación urbano-rural del INEC ofrecía el sesgo urbanístico donde espacios que sería considerados rurales por su cultura y actividades económicas, eran considerados urbanos por tener servicios públicos y una planificación urbana básica en sus centros poblados.

Ante este sesgo, una forma de mejorar la atención de la población y los territorios rurales, la toma de decisiones y la creación de política pública, es renovar la categorización de los espacios, es decir, la “identificación y caracterización de categorías para agrupar y diferenciar grupos de población y zonas o territorios con distintos grados y tipos de ruralidad y de urbanización” (Samper y González, 2020, p. 77). La categorización de los espacios exclusivamente en urbano o rural, limita el entendimiento real de las dinámicas socioeconómicas

que surgen día a día en un territorio, por lo que crear otras categorías que se adecuen más a la realidad de un territorio, beneficiaría la generación de acciones específicas según el tipo de espacio, al hacer más efectiva la inversión de recursos. No es lo mismo invertir en una Costa Rica con el 61% de población rural viviendo en el 98% del país como lo categoriza el Inder, o un 95% de población urbana viviendo en el 85% del territorio nacional como lo hace el INVU, que en un espacio periurbano con un 40% de su territorio bajos restricciones de uso.

CONCLUSIONES

A partir de las diferencias encontradas, vale recalcar la importancia de la coordinación de esfuerzos entre la institucionalidad costarricense para homologar términos, metodologías y conceptualizaciones de la realidad nacional que les permita una mejor y más eficaz inversión de recursos públicos. Lo importante aquí no es si hay más espacios rurales o más espacios urbanos, cómo se definan, ni como no se midan, como lo mencionan Dirven y Candía (2020):

... más que el nombre (rural en comparación con urbano) o su medición (censal frente a otra), hoy en día es probablemente la escala (muy baja) a la que se puede acceder a información detallada y la apertura de mente para aceptar la realidad y sus cambios, que son necesarios, dejando de lado prejuicios y moldes rígidos que no permitan ver la realidad o que la encasillan erróneamente (p.25).

La ampliación de categorías más allá de la dicotomía urbano-rural, mejoraría la implementación de un enfoque territorial del desarrollo, basado en las características propias de cada territorio. Una manera de lograr esta atención particular para cada territorio es presentada por Samper y González (2020), la cual permite comprender algunos pasos esenciales para lograr una política pública y acciones más efectivas para los territorios. Primeramente, la búsqueda de un acuerdo básico sobre el uso de conceptos y definiciones de los términos dentro de un ámbito de acción, en este caso la

ruralidad y la urbanidad con las posibles gradientes entre estas. Luego llegar a un acuerdo interinstitucional sobre la metodología necesaria para su medición, caracterización y clasificación. Se pasaría a medir y analizar las brechas y relaciones entre territorios, entre regiones y a lo interno de cada territorio, y como estas brechas y relaciones se vinculan con el grado de ruralidad o urbanidad que poseen. Por último, sería adaptar políticas públicas, programas e inversión a fin de cerrar brechas y mejorar relaciones territoriales.

Sin embargo, para llegar a tener políticas públicas, programas e inversiones adaptadas a los tipos de territorios del país, los espacios que los conforman deben ser entendidos homogéneamente en su realidad por toda la institucionalidad pública. Sin embargo, cada institución tiene sus propias prerrogativas por ley, por lo que el consenso debe construirse con voluntad política para lograr llegar a un punto medio que beneficiará a los habitantes de esos espacios que no están en los extremos del continuum urbano-rural. Sin lograr esto, se seguirá viendo que el INVU considera casi todo el territorio nacional como urbano y el Inder como rural, lo que disminuye el entendimiento de las relaciones urbano-rural de los territorios y las maneras de abordar estas relaciones para generar un mayor impacto en las acciones del Estado.

Por lo tanto, si el Estado costarricense tiene el propósito de eliminar el sesgo histórico hacia la urbanidad y de atender territorialmente el desarrollo en el país, este debe orientar su institucionalidad a adoptar una perspectiva que tome en cuenta el continuum urbano-rural y la nueva ruralidad, entendiendo lo rural ya no como algo meramente agropecuario ni como un lugar remoto, pero como un espacio en constante cambio, diversificado y con relaciones socioeconómicas entrelazadas en mayor o menor grado con lo urbano. Cada institución debe trabajar bajo el fin que la ley le otorga, aunque esto no debe restringir una coordinación de concepciones de las realidades de los espacios habitados por la ciudadanía, es decir, no puede haber desde el Estado varias posiciones opuestas sobre las realidades

de sus territorios. Lo importante es poder generar una única caracterización de cada territorio, aprovechando la especialización de cada institución para impulsar el análisis del Estado sobre los aspectos esenciales que diferencia un territorio de otros y que aspectos clave tiene cada uno para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

REFERENCIAS

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1954). *Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo INVU Ley 1788*. Diario Oficial La Gaceta.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1968). *Ley 4240 de Planificación Urbana*. Diario Oficial La Gaceta.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2012). *Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (Inder) Ley 9036*. Diario Oficial La Gaceta.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2019). *Ley del Sistema de Estadística Nacional N° 9694*. Diario Oficial La Gaceta.
- Ávila Sánchez, H. (2015). Tendencias recientes en los estudios de Geografía rural. Desarrollos teóricos y líneas de investigación en países de América Latina. *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM*, 88, 75-90. <https://doi.org/10.14350/rig.44603>
- Baigorri, A. (1995). De lo rural a lo urbano. Hipótesis sobre las dificultades de mantener la separación epistemológica entre Sociología Rural y Sociología Urbana en el marco del actual proceso de urbanización global. *GRUPO 5. SOCIOLOGÍA RURAL. Sesión 1a. La Sociología Rural en un contexto de incertidumbre*. V Congreso Español de Sociología, Granada, España.
- Baigorri, A. (2007). ¿Ruralia de nuevo? Desarrollo local en el marco de la urbanización global. En M. G. Docampo (Ed.), *Perspectivas teóricas en Desarrollo Local* (1a ed.). Netbiblo, S. L.
- Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT) y Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) (2010). *Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030*. ECADERT. IICA.
- Cardoso, M. M. y Fritschy, B. A. (2012). Revisión de la definición del espacio rururbano y sus criterios de delimitación. *Contribuciones científicas GAEA*, 24, 27-39. http://gaea.org.ar/contribuciones/CONTRIBUCIONES_2012/4.GAEA%20CONTRIBUCIONES_2012_CARDOSO.pdf
- Dirven, M. (2019). Nueva definición de lo rural en América Latina y el Caribe en el marco de FAO para una reflexión colectiva para definir líneas de acción para llegar al 2030 con un ámbito rural distinto. Documento nro. 2. *Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe*. FAO. <http://www.fao.org/3/ca5509es/ca5509es.pdf>
- Dirven, M. y Candia, D. (2020). *Medición de lo rural para el diseño e implementación de políticas de desarrollo rural*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45317/S2000252_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Echeverri Perico, R. y Ribero, M. P. (2002). *Nueva ruralidad: Visión del territorio en América Latina y el Caribe*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Centro Internacional de Desarrollo Rural, Corporación Latinoamericana Misión Rural.
- Fernández Alvarado, L. F. (2014). La gestión del desarrollo regional y rural: Entre el territorio y la desterritorialización. *Perspectivas Rurales, Nueva Época*, 12(23), 57-87.
- Fernández Alvarado, L. F. (2018). Deliberar la política de desarrollo rural territorial costarricense. *Perspectivas Rurales, Nueva Época*, 16(32), 57-87.
- Gaudin, Y. (2019). *Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina*

- y el Caribe. *La nueva ruralidad: conceptos y medición*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44665/4/S1900508_es.pdf
- Giarracca, N. (Ed.). (2001). *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* (1a ed.). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) (2012). *Criterios utilizados para la delimitación de los territorios de actuación del Inder*. Instituto de Desarrollo Agrario.
- Instituto de Desarrollo Rural (Inder) (8 de enero de 2013). Los territorios de actuación del Inder. *Alcance N°1 a La Gaceta N°5*.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (2016). *Manual de Clasificación Geográfica con Fines Estadísticos de Costa Rica*. Instituto Nacional de Estadística y Censos. <https://www.inec.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/meinstitucionalmcgfeecr.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (2018). *Clasificación de distritos según grado de urbanización: Metodología*. Instituto Nacional de Estadística y Censos. <https://www.inec.go.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/imgmetodologia-indiceurbru.pdf>
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) (2018). *Manual de planes reguladores como instrumento de ordenamiento territorial*. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. <https://www.invu.go.cr/documents/20181/32857/Manual+de+Planes+Reguladores+como+Instrumento+de+Ordenamiento+Territorial>
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) (2020). *Protocolo para la delimitación de cuadrantes urbanos y sus áreas de expansión*. INVU. <https://www.invu.go.cr/documents/20181/32857/Protocolo+de+Cuadrantes+Urbanos>
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) (17 de junio de 2020). Actualización de Declaratoria de los siguientes Distritos Urbanos. *Alcance N°146 a La Gaceta N°144*.
- Llambí Insua, L. y Pérez Correa, E. (2007). Nuevas ruralidades y viejos campesinismos: Agenda para una nueva sociología rural latinoamericana. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 59, 37-61.
- Matijasevic Arcila, M. T. y Ruiz Silva, A. (2013). La construcción social de lo rural. *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social*, 5, 24-41. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5275938.pdf>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2018). *Índice de desarrollo social 2017*. Mideplan. https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/BXb_IILLDRwqVI_zHV3NadQ
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2013). *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264204812-en>
- Pradilla Cobos, E. (2002). Campo y ciudad en el capitalismo actual. *Ciudades*, 54, 3-8.
- Rodríguez, A. y Saborío, M. (2008). La heterogeneidad y multidimensionalidad de lo rural: Resumen, conclusiones generales y recomendaciones. En A. Rodríguez y M. Saborío (Eds.), *Lo Rural es diverso: Evidencia para el caso de Costa Rica* (pp. 195-207). Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- Samper, M. y González, H. (2020). *Caracterización de los espacios rurales en Costa Rica y propuestas de alternativas metodológicas para su medición* [Documentos de Proyectos]. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46305/S2000795_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Schejtman, A. y Berdegué, J. A. (2004). *Desarrollo territorial rural*. RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Sepúlveda, S., Rodríguez, A., Echeverri, R. y Portilla, M. (2003). *El Enfoque Territorial de Desarrollo Rural*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT). (14 de abril de 2021). Mapa Escolar Político de la República de Costa Rica. Escala 1:750.000. Segunda Edición. https://www.snitcr.go.cr/static-files/mapas_escolares/pdf/CR_ES_PL_750K_ED2.pdf.

Taguchi, M. y Santini, G. (2018). Better food systems for better rural-urban linkages. *Rural 21-The International Journal for Rural Development*, 7-9.

Fecha de ingreso: 09/02/2021
Fecha de aprobación: 12/08/2022

APÉNDICES

Apéndice 1. Cantidad de distritos según clasificación urbano-rural

REGIÓN O PROVINCIA	INDER		INDER INICIAL		INVU		OCDE		INEC	
	R	U	R	U	R	U	R	U	R	U
Brunca	40	0	39	1	8	32	37	3	32	8
Central	182	93	202	73	34	241	64	211	98	177
Chorotega	59	0	59	0	13	46	58	1	47	12
Huetar Caribe	29	0	29	0	8	21	24	5	22	7
Huetar Norte	37	0	37	0	10	27	36	1	34	3
Pacífico Central	37	2	39	0	7	32	30	9	26	13
San José	65	56	68	53	16	105	41	80	52	69
Alajuela	99	14	113	0	28	85	50	63	72	41
Cartago	40	11	51	0	2	49	17	34	17	34
Heredia	35	12	27	20	3	44	7	40	7	40
Guanacaste	59	0	59	0	13	46	58	1	47	12
Puntarenas	57	2	58	1	10	49	52	7	42	17
Limón	29	0	29	0	8	21	24	5	22	7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las instituciones, 2021.

Apéndice 2. Territorios rurales según delimitación Inder en las Actas Constitutivas de los CTDR

TERRITORIO	CANTÓN	DISTRITO
Talamanca Valle de la Estrella	Talamanca	Todos los distritos
	Limón	Valle de la Estrella
Buenos Aires Coto Brus	Buenos Aires	Todos los distritos
	Coto Brus	Todos los distritos
Pérez Zeledón	Pérez Zeledón	Todos los distritos ⁶
Península de Osa	Golfito	Puerto Jiménez
	Osa	Bahía Drake
		Sierpe
Osa Corredores Golfito	Corredores	Todos los distritos
	Golfito	Golfito
		Guaycará
		Pavón
	Osa	Puerto Cortés
		Palmar
		Bahía Ballena
Piedras Blancas		
Pococí	Pococí	Todos los distritos
Limón Matina	Limón	Limón
		Matama
		Río Blanco
	Matina	Todos los distritos
Siquirres Guácimo	Guácimo	Todos los distritos
	Siquirres	Todos los distritos
Guatuso Upala Los Chiles	Guatuso	Todos los distritos
	Los Chiles	Todos los distritos
	Upala	Todos los distritos
Sarapiquí	Sarapiquí	Todos los distritos
	Alajuela	Sarapiquí
San Carlos Peñas Blancas Río Cuarto	Río Cuarto	Río Cuarto
	San Carlos	Todos los distritos
	San Ramón	Peñas Blancas
Orotina San Mateo Esparza	Orotina	Todos los distritos
	San Mateo	Todos los distritos
	Esparza	Todos los distritos

6 Para las estadísticas no se tomó en cuenta el distrito La Amistad.

Garabito Quepos Parrita	Garabito	Todos los distritos
	Parrita	Todos los distritos
	Quepos	Todos los distritos
Puntarenas Montes de Oro Monte Verde	Montes de Oro	Todos los distritos
	Puntarenas	Puntarenas
		Monteverde
		Barranca
		Pitahaya
		Manzanillo
		Arancibia
		Guacimal
		Acapulco
Chomes		
Paquera Cóbano Lepanto Chira	Puntarenas	Lepanto
		Cóbano
		Paquera
		Chira
Liberia La Cruz	La Cruz	Todos los distritos
	Liberia	Todos los distritos
Santa Cruz Carrillo	Carrillo	Todos los distritos
	Santa Cruz	Todos los distritos
Nandayure Hojanca Nicoya	Hojancha	Todos los distritos
	Nandayure	Todos los distritos
	Nicoya	Todos los distritos
Abangares Cañas Bagaces Tilarán	Abangares	Todos los distritos
	Bagaces	Todos los distritos
	Cañas	Todos los distritos
	Tilarán	Todos los distritos
Acosta Desamparados Aserrí	Acosta	Todos los distritos
	Aserrí	Tarbaca
		Vuelta de Jorco
		San Gabriel
		Legua
		Monterrey
	Desamparados	Frailes
		San Cristóbal
Rosario		
Dota Tarrazú León Cortés	Dota	Todos los distritos
	León Cortés	Todos los distritos
	Tarrazú	Todos los distritos

Moravia Goicoechea Vázquez de Coronado Montes de Oca	Goicoechea	Rancho Redondo
	Montes de Oca	San Rafael
	Moravia	San Jerónimo
	Vázquez de Coronado	San Rafael
		Dulce Nombre de Jesús
	Cascajal	
Paraíso Alvarado	Alvarado	Todos los distritos
	Paraíso	Todos los distritos
Turrialba Jiménez	Jiménez	Todos los distritos
	Turrialba	Todos los distritos
Barva Santa Bárbara San Isidro San Rafael Santo Domingo Vara Blanca	Barva	Todos los distritos
	Heredia	Vara Blanca
	San Isidro	Todos los distritos
	San Rafael	Todos los distritos
	Santa Bárbara	Todos los distritos
	Santo Domingo	Todos los distritos
Puriscal Turrubares Mora Santa Ana Escazú Alajuelita	Alajuelita	San Antonio
	Escazú	San Antonio
	Mora	Todos los distritos ⁷
	Puriscal	Todos los distritos
	Santa Ana	Salitral
	Turrubares	Todos los distritos
Atenas Palmares Naranjo San Ramón Zarcero	Atenas	Todos los distritos
	Naranjo	Todos los distritos
	Palmares	Zaragoza
		Santiago
		Candelaria
	San Ramón ⁸	Santiago
		Piedades Norte
		Piedades Sur
		San Rafael
		San Isidro
		Ángeles
		Alfaro
		Volio
		Concepción
		Zapotal
Zarcero	Todos los distritos	

7 Para las estadísticas no se tomó en cuenta el distrito Quitirrisí.

8 Para las estadísticas no se tomó en cuenta el distrito San Lorenzo.

Cartago Oreamuno El Guarco La Unión	Cartago	San Nicolás
		Aguacaliente (San Francisco)
		Corralillo
		Tierra Blanca
		Llano Grande
		Quebradilla
	El Guarco	San Isidro
		Tobosi
		Patio de Agua
	La Unión	San Diego
		San Rafael
		Dulce Nombre
		Río Azul
	Oreamuno	Cot
		Potrero Cerrado
Cipreses		
Santa Rosa		
Alajuela Poás Grecia Sarchí	Alajuela	Carrizal
		San Isidro
		Sabanilla
		Turrúcares
		Tambor
		Garita
	Grecia	San Isidro
		San José
		San Roque
		Tacares
		Puente de Piedra
		Bolívar
	Poás	Todos los distritos
	Sarchí	Todos los distritos

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las instituciones, 2021.