

LAS URBES, LAS CIUDADES Y LA POBLACIÓN RURAL

María Isabel Remy*

En la década de 1970, un encarnizado debate sobre el carácter de la sociedad peruana, dividía la izquierda, entre los que pensaban que la sociedad era "predominantemente capitalista" y los que opinaban que era aún "feudal". El debate se sellaba, a favor de los primeros, con un incuestionable dato censal: la mayoría de la población, desde el Censo de 1972, era "urbana".

La discusión sobre el carácter de la sociedad peruana quedó, en la década siguiente, fuera de la historia. Sin embargo, la "urbanidad" o "ruralidad" del país o de una zona, siguen siendo evidencias de su nivel de desarrollo. Efectivamente, en tanto la mayoría de la población (de un distrito, de una provincia, de una región) es "urbana", se le atribuye un mayor nivel de desarrollo que un espacio de mayoría "rural". Lo rural carga así con una suerte de lastre; una pervivencia de la historia a ser "superada": el progreso es urbano.

La asociación de lo urbano con el progreso está vinculada a la identificación de lo urbano con el desarrollo industrial (al que se supone en un nivel "superior" que la actividad agrícola ubicada como "primaria"), así como con la disponibilidad de servicios y a las condiciones de la alta concentración de población (autopistas modernas, sistemas de tránsito complejos). No hace mucho el propio Presidente de la República sugirió que, como el estado no puede hacer un centro de salud o un colegio secundario en cada poblado rural, lo mejor era que las personas migren a "las ciudades intermedias", donde parece que García opina que existen muchos servicios de calidad. Si bien sus apreciaciones se produjeron en el contexto de la aprobación de leyes que buscaban facilitar que pobladores rurales vendieran sus tierras a empresas privadas, la imagen de "ciudad" con progreso y servicios y, por oposición, la de espacio "rural" con atraso y carencias, jugaba sobre una especie de sentido común nacional.

¿Es lo rural un signo de atraso, "naturalmente" destinado a carecer de servicios? y, a fin de cuentas, ¿qué tan urbana es la población en el Perú? Son los dos temas que articulan la reflexión del presente artículo.

¿Qué tan urbana es la población en el Perú?

Si nos atenemos a la información del INEI, la población urbana en el Perú es enorme y creciente; por tanto, la población rural sería pequeña y residual. El cuadro siguiente muestra los resultados de acuerdo a las categorías censales de "urbano" y "rural" a lo largo del tiempo:

Cuadro 1
Composición de la población según área
urbana o rural, de acuerdo a los censos nacionales

AÑOS	URBANA	RURAL
1940	35.4%	64.6%
1961	47.4%	52.6%
1972	59.5%	40.5%
1981	65.2%	34.8%
1993	70.1%	29.9%
2007	79.9%	20.1%

Fuente: INEI. Censos.
Elaboración propia.

Pero, ¿qué es lo "urbano" para los censos? La definición de la categoría "urbano" es la misma a lo largo de los censos, porque así tiene que ser: todo cambio dificulta las comparaciones. Se define así "Área urbana: Es la parte del territorio de un distrito, cuyas viviendas en número mínimo de 100, se hallan agrupadas contiguamente. Por excepción, se consideró urbanas a todas las capitales de distrito".

100 viviendas contiguas (es decir, el espacio donde viven unas 500 personas), no es precisamente aquello que evoca la categoría urbano, ni un distrito con setenta centros poblados así, tiene los mismos problemas de gestión de servicios que uno con un centro poblado de 500,000 personas.

¿Cuántas personas hacen una ciudad?, es una pregunta difícil. Si bien es claro que la población de 100 viviendas no genera una dinámica urbana, ¿en qué nivel de población se marca un límite?

En un estudio sobre el crecimiento urbano del INEI, se muestra que recién en centros poblados por encima de 5,000 personas se puede apreciar una población

con algún nivel de diversificación de actividades y un cierto desarrollo del comercio, más allá de las necesidades del propio centro poblado, es decir, cumpliendo un primer escalón de la función de aprovisionamiento del área rural circundante.¹ Pero recién en centros poblados por encima de 10,000 personas se encontraban actividades diversificadas de servicios o instalaciones industriales. Según Vergara (2000), a partir de los 10,000 habitantes, un centro poblado empieza a tener una dinámica de atracción migracional y desarrollo de servicios más complejos (hospitales, secundarias).²

Entonces, si pusiéramos en 10,000 personas el límite "urbano", la población urbana en el Perú habría tenido la siguiente evolución:

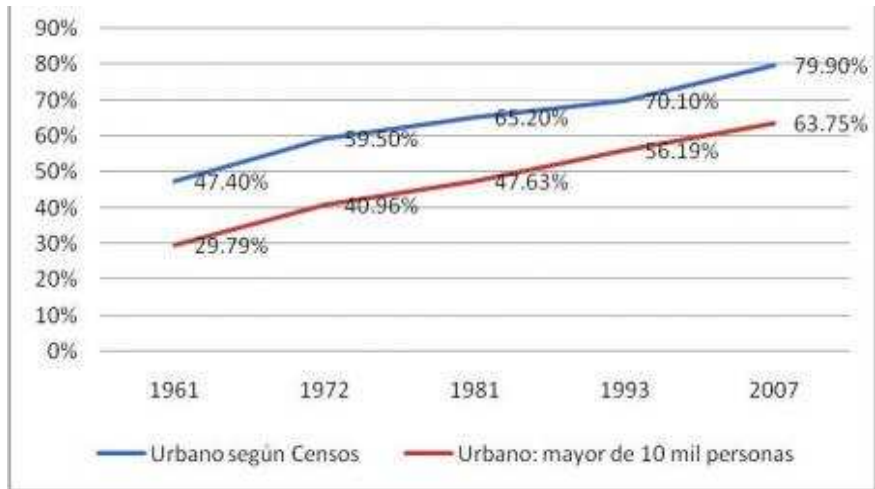
Cuadro 2
Evolución de la población total y la población urbana*
1961-2007

AÑOS	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN URBANA*	%
1961	10,420,357	3,103,712	29.8%
1972	14,121,564	5,783,527	41.0%
1981	17,762,331	8,459,373	47.6%
1993	22,639,443	12,720,336	56.2%
2007	27,412,157	17,470,763	63.7%

*Población Urbana: población en centros poblados de más de 10,000 personas
Fuente: INEI, 1995; INEI Censos nacionales 2007: XI de población y VI de vivienda.
Sistema de consulta de datos de centros poblados y población dispersa.
Elaboración propia

La comparación entre esta evolución y la del cuadro anterior se aprecia en el gráfico siguiente:

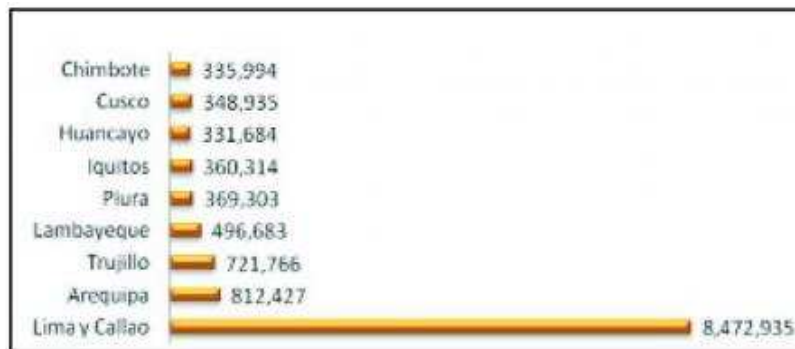
Gráfico 1
Comparación de la evolución de la población urbana 1961-2007,
según la definición de lo Urbano



Fuente: INEI. Censos. Elaboración propia

Pero esta forma de calcular cuánta población hay en las ciudades y cuánta requiere del desarrollo de servicios en ruralidad, está aún excesivamente influenciada por la presencia de una gran ciudad en particular: Lima Metropolitana. Según el censo 2007, solo Lima constituye el 31% de toda la población del país, con una población de 8'472,935 personas.³ No existe otra ciudad de esas proporciones; la siguiente, Arequipa, tiene alrededor del 10% del tamaño de Lima.

Gráfico 2
Conglomerados de más de 250 mil personas.⁴ Censo 2007



Fuente: INEI Censos nacionales 2007: XI de población y VI de vivienda.
Sistema de consulta de datos de centros poblados y población dispersa.
Elaboración propia

Si excluimos de nuestros cálculos a Lima Metropolitana, un punto en el territorio, obtenemos la población que vive en las regiones del país (en más del 95% del territorio). La evolución de la población urbana de las regiones del país que resulta se muestra en el cuadro siguiente:

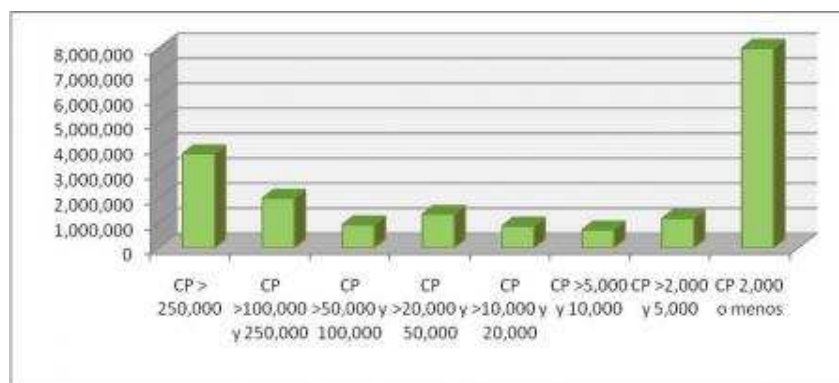
Cuadro 3
Evolución de la población total y la población urbana*
1961-2007 en las regiones del país

AÑOS	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN URBANA*	%
1961	8,669,778	1,353,133	16%
1972	10,833,355	2,495,318	23%
1981	13,238,337	3,935,379	30%
1993	16,293,587	6,374,480	39%
2007	18,924,267	8,997,828	47%

* Fuente: Misma definición urbana del cuadro N°2.
No incluye la población de la Provincia de Lima
y la Provincia Constitucional del Callao

Con la definición de urbano propuesta, el conjunto del país, excluyendo Lima, no llega a tener una población urbana mayoritaria ni siquiera hoy en día. Vista con más detalle, el siguiente gráfico muestra cómo se distribuye la población según tamaño de centros poblados, de acuerdo al censo 2007:

Gráfico 3
Población según rango de Conglomerado y Centro Poblado. 2008
(No incluye Lima Metropolitana)

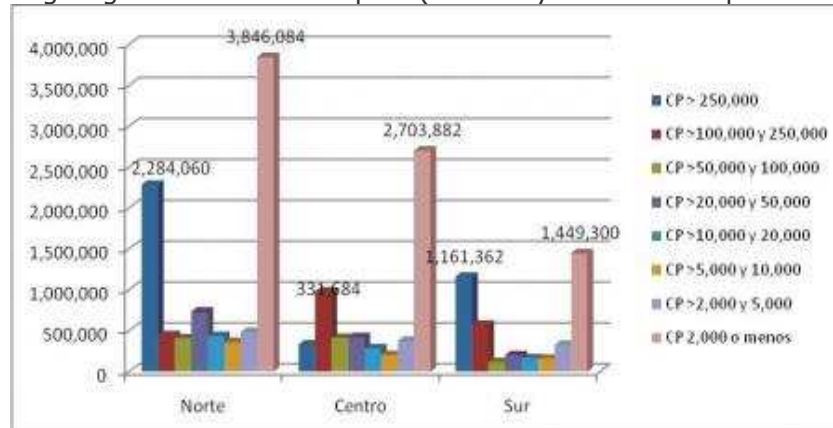


Fuente: INEI Censos nacionales 2007: XI de población y VI de vivienda.
Sistema de consulta de datos de centros poblados y población dispersa.
Elaboración propia

Sorprende encontrar que poco más de cinco millones de personas en las regiones, viven en ciudades de más de 100,000 habitantes, en tanto que casi ocho millones, viven dispersas o en pequeñas unidades poblacionales. En términos regionales, esta distribución muestra algunos matices, como se aprecia en el gráfico siguiente:

Gráfico 4

Población por rango de Conglomerados y Centros Poblados 2007 según grandes zonas del país (no incluye Lima Metropolitana)



Fuente: INEI Censos nacionales 2007: XI de población y VI de vivienda. Sistema de consulta de datos de centros poblados y población dispersa. Elaboración propia

Servicios urbanos en ruralidad

La primera conclusión es que la población rural o en condiciones de ruralidad es muy grande; incluso claramente mayoritaria en diversas regiones del país. Sin embargo, como hemos vivido desde los años cincuenta mirándonos como "urbanos", hemos asumido como minoría a enormes contingentes poblacionales. Y, sobre todo, nuestro Estado ha diseñado la mayoría de sus servicios para la atención de la población urbana, no en el sentido censal, sino en uno demográfico, es decir, servicios para poblaciones de cierto nivel de concentración (por lo menos 10,000 personas), por debajo de los cuales, existe una población desatendida.

Resulta evidente que la instalación de un gran colegio secundario, con profesores especializados en diferentes materias, biblioteca y espacios de deporte (o producción artística! --podemos también soñar en el Perú--) requiere un número de alumnos que permita tener 3 ó 4 secciones por año en aulas de 30 alumnos. Es decir, no tiene sentido hacer una secundaria en un poblado pequeño, o si se hace, será con muy bajos niveles de calidad. Lo que en realidad se ha hecho, es lo que dice el Presidente: dejar el espacio rural tan vacío de servicios que las personas migran para que los hijos puedan estudiar. Lo que nunca se ha hecho es diseñar un sistema de servicios urbanos (en el sentido más duro del término) al acceso de la población rural. Me refiero a servicios que van desde sistemas viales y servicios municipales de transporte, hasta secundarias con internados de alternancia, que permitirían que adolescentes rurales asistieran a secundarias grandes, en las que se podrían concentrar altos niveles de servicios de calidad. Algo así eliminaría, por ejemplo, la principal restricción del acceso de niñas rurales a la secundaria: el temor de los padres de que en los largos desplazamientos a pie sean violadas.

La salud tampoco requiere un hospital en cada lugar. Muchas experiencias de agentes de salud de aldea, dotados de botiquines de emergencia y radios (hoy en día, celulares) permiten una atención básica y también sistemas de traslado rápido,

que estados graves o emergencias puedan ser trasladados a grandes hospitales en grandes ciudades.

Imaginar servicios urbanos en ruralidad supone dos cosas que aún no tenemos: la primera, mirarnos como país rural, con una enorme población valorizando el conjunto de nuestro territorio y no sólo en puntos de concentración metropolitana. La segunda, considerar a esa población rural como igual, portadora de iguales derechos.

Ciudades Rurales

Lo rural en el mundo viene revalorándose como espacio de conservación de ambientes sanos, relaciones personales, productos orgánicos o turismo ecológico. El cambio del paradigma del desarrollo como un proceso de crecimiento incesante, cuya mejor imagen fue la gran industria o su final y su sustitución por ideales de calidad de vida, reubican la función de las poblaciones y los espacios rurales hacia lugares centrales en la protección de la vida, el agua, el aire respirable. Diversas investigaciones, además, muestran cómo aquello que se produce en espacios rurales, principalmente los productos agrícolas, pecuarios y forestales, constituyen no un dato marginal de la economía, sino el eje que permite el desarrollo de actividades comerciales o de servicios en ciudades intermedias; o el desarrollo de agroindustrias. Inclusive, para la actual estructura productiva e incluso de propiedad de los espacios de mayor productividad, la población a cargo de las labores agropecuarias menos calificadas es población que requiere vivir en ciudades. Se trata de población que se concentra y cada mañana ofrece sus servicios para faenas agrícolas y, si no encuentra trabajo en el campo, puede pasar a ofertar empleo urbano o dedicarse a la venta ambulatoria: nuevamente, requiere de una ciudad.

Muchas ciudades intermedias en el Perú son tanto el resultado de la densificación de lo que eran pequeñas aldeas rurales, asociada a procesos de incremento de la productividad o nuevos sistemas de riego, o al desarrollo de servicios y actividades complementarios al desarrollo agrícola. La red urbana intermedia de la costa es expresión del primer caso; la de la selva, más bien del segundo, asociado, por ejemplo, a la producción de café. En todos los casos de "recientes" ciudades, la producción no solo de servicios, sino de espacios públicos (plazas, plazuelas, bulevares, parques recreacionales), muchas veces criticados como "desperdicio" de dinero por los alcaldes, responden a una recién inaugurada demanda de campesinos urbanos.

Esta enorme diversidad de tipos de poblamiento, que se aplasta tras la dicotomía censal "urbano/rural" y el prejuicio de que lo rural se asocia al "atraso", produce la variada gama de experiencias de gestión municipal local en el Perú. Pero no solo los censos, tampoco la legislación sobre municipalidades y, con frecuencia, tampoco la opinión pública metropolitana y la elite política, recogen lo diverso del poblamiento y sus específicos desafíos de gestión de servicios en el país.

* Socióloga, investigadora del IEP.

¹ INEI, *Dimensiones y características del crecimiento urbano 1961 – 1993*. Lima:

1995 Es accesible a través de:

<http://www1.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0046/Libro.htm>

² Ver Vergara, Ricardo, "Gobiernos locales en el medio rural". En: *Socialismo y Participación* N° 87, CEDEP, Lima, mayo 200

³ Es Lima y Callao

⁴ La elaboración de este gráfico y del siguiente tiene algunas dificultades. La principal es que si bien la información de INEI se encuentra a nivel de centro poblado, su referente es siempre distrital. Es decir, una ciudad que se forma con la población de varios distritos, aparecerá distribuida en igual número de centros poblados. Para evitarlo, se tiene la categoría de "Conglomerado", es decir, una unidad poblacional que resulta de la suma de varios centros poblados. En términos censales se define como la unidad formada por centros poblados cuyas periferias se ubican a una distancia no mayor de 3 a 5 Km. (dependiendo del tamaño del centro poblado). No contamos con la actual lista de Conglomerados, pero utilizamos la misma lista proporcionada en el estudio de INEI 1995. Tiene el inconveniente de que el crecimiento de algunas grandes ciudades entre el censo de 1993 (que sirve de base al estudio mencionado) y el 2007 ha integrado más centros poblados, pero tiene la ventaja de la homogeneidad.

Fuente: Revista Argumentos EDICIÓN AÑO 3, N°2, MAYO 2009

http://www.revistargumentos.org.pe/index.php?fp_verpub=true&idpub=164