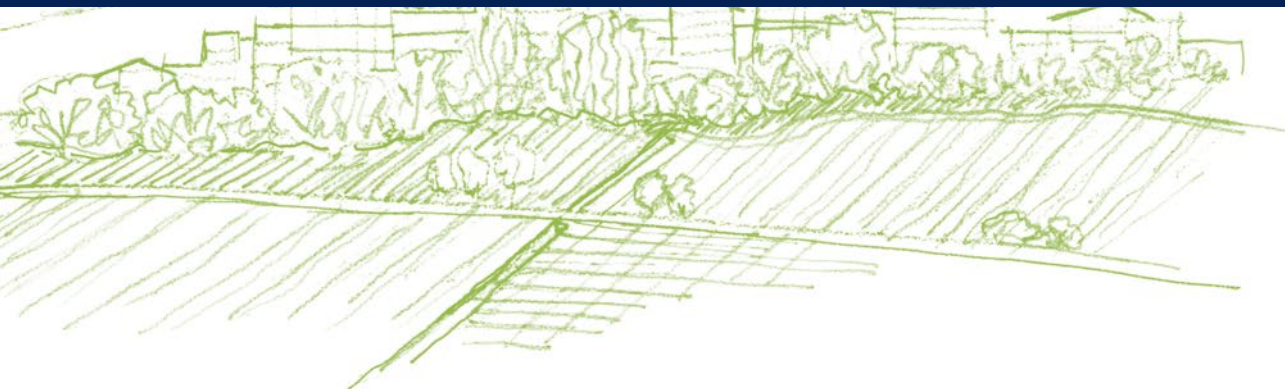


José Canziani / Alexander Schejtman  
Editores

# CIUDADES INTERMEDIAS Y DESARROLLO TERRITORIAL

## Capítulo 4



FONDO  
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

*Ciudades intermedias y desarrollo territorial*  
José Canziani y Alexander Schejtman, editores

© José Canziani y Alexander Schejtman, 2013

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2015  
Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú  
Teléfono: (51 1) 626-2650  
Fax: (51 1) 626-2913  
feditor@pucp.edu.pe  
www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

Diseño, diagramación, corrección de estilo  
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: abril de 2013  
Primera reimpresión: setiembre de 2015  
Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente,  
sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-13002  
ISBN: 978-612-4146-29-9  
Registro del Proyecto Editorial: 31501361500976

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa  
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

## REFLEXIONES SOBRE LO RURAL (Y LO URBANO) EN EL PERÚ

María Isabel Remy<sup>1</sup>

En la década de 1970, un encarnizado debate sobre el carácter de la sociedad peruana dividía la izquierda, entre quienes pensaban que la sociedad era «predominantemente capitalista» y quienes 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. Y sin embargo, la «urbanidad» o «ruralidad» del país o de una zona, siguen siendo evidencias de su nivel de desarrollo. Efectivamente, si 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 que debe superarse; lo urbano aparece como progreso.

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, etcétera). No hace mucho, el anterior 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, según el parecer de García, 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 vendan 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.

---

<sup>1</sup> Investigadora principal del IEP (Instituto de Estudios Peruanos) / mremy@iep.org.pe. Este artículo se basa en Remy (2009).

## 1. ¿QUÉ TAN URBANA ES LA POBLACIÓN EN EL PERÚ?

Si nos ajustamos a la información del Instituto Nacional de Estadística e Informática (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 con 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 con 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».

Cien viviendas contiguas (es decir, el espacio donde viven unas quinientas personas) no es precisamente aquello que evoca la categoría «urbano», y un distrito con veinte centros poblados de esa magnitud, tiene problemas de gestión de servicios completamente diferentes que uno con un centro poblado de quinientas mil personas. Pero ambos son urbanos.

Tanto como la magnitud (500 o 700 personas que definen lo urbano), puede reflexionarse acerca de la asociación de «urbano» con la sede del poder local. Según el censo nacional de población y vivienda de 2007, de los 1591 centros poblados que son capital de distrito, 725, es decir, el 46%, tienen menos de 700 personas: todos son urbanos en el imaginario estadístico.

Interesa anotar, de paso, que en la Encuesta Nacional de Hogares del mismo INEI, que periódicamente permite una medición de la pobreza, —la definición de «rural» se refiere a la población que vive en centros poblados de menos de cuatrocientas viviendas (alrededor de dos mil personas). Es decir, cuando el INEI proporciona

los datos de pobreza en los que resalta que la pobreza rural es alta y persistente, se refiere a una población mucho mayor que aquella que se deduce de las cifras censales.

¿Cuántas personas hacen una ciudad? Es una pregunta difícil; si bien es claro que la población de cien viviendas no genera una dinámica urbana, ¿en qué magnitud poblacional se marca un límite?

En un estudio del INEI (1995) sobre el crecimiento urbano, se muestra que recién en centros poblados por encima de cinco mil 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, se cumple un primer escalón de la función de aprovisionamiento del área rural circundante. Pero recién en centros poblados por encima de diez mil personas se encontraban actividades diversificadas de servicios o instalaciones industriales. Según Vergara (2000), a partir de los diez mil habitantes, un centro poblado empieza a tener una dinámica de atracción migracional y desarrollo de servicios más complejos, como hospitales y escuelas secundarias.

Entonces, si pudiéramos en diez mil 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 (centros poblados de más de 10 000 personas). 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.

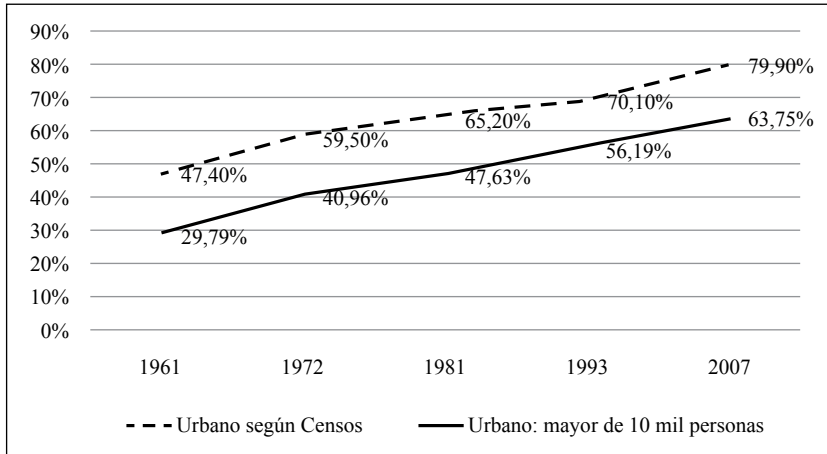
Fuente: INEI, 1995; INEI (2007). Sistema de consulta de datos de centros poblados y población dispersa. Elaboración propia. Nota: El total que se registra es el total de población censada; no incluye el cálculo de población no censada (normalmente rural).

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

Pero esta forma de calcular cuánta población hay en las ciudades y cuánta requiere del desarrollo de servicios en condiciones de ruralidad, está aún excesivamente influenciada por el peso demográfico de un punto en el territorio: Lima Metropolitana. Según el censo 2007, solo Lima<sup>2</sup> constituye el 31% de toda la población del país, con una población de 8 472 935 personas (todas urbanas, por cierto). No existe otra ciudad de esas proporciones; la población de la siguiente, Arequipa alcanza un décimo del tamaño de la metrópoli capital.

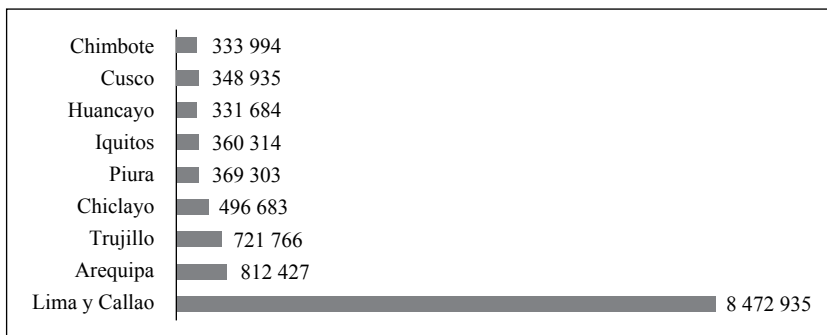
<sup>2</sup> Lima y Callao.

**Gráfico 1. Comparación de la evolución de la población urbana 1961-2007, según la definición de lo urbano**



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 2. Conglomerados<sup>3</sup> de más de 250 000 personas. Censo 2007**



Fuente: INEI (2007). Sistema de consulta de datos de centros poblados y población dispersa. Elaboración propia.

<sup>3</sup> La elaboración de este gráfico y del siguiente tiene algunas dificultades. La principal es que si bien la información de INEI se encuentra a escala 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 del INEI 1995. Tiene el inconveniente de que el crecimiento de algunas grandes ciudades entre el censo de 1993 (que sirve como base al estudio mencionado) y el de 2007 ha integrado más centros poblados. Pero tiene la ventaja de la homogeneidad.

Nuestro escenario de urbanidad/ruralidad cambia bastante aún si excluimos de nuestros cálculos a Lima Metropolitana, y obtenemos la población que vive en todas 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:

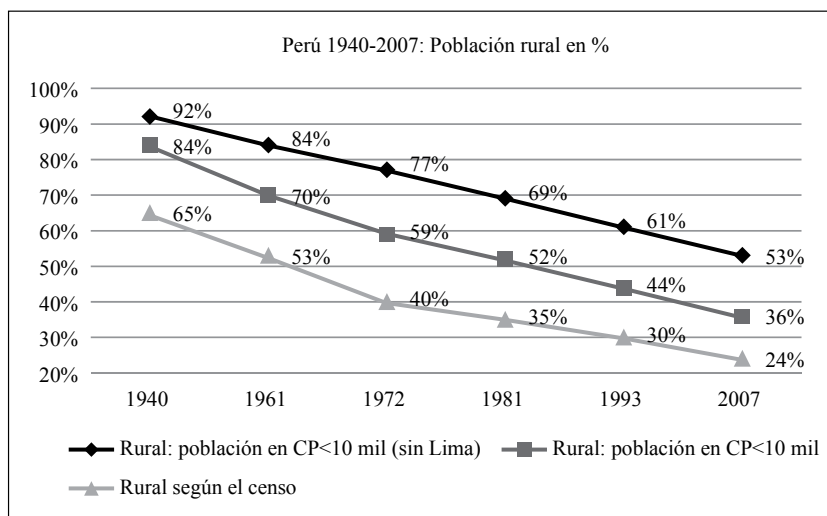
**Cuadro 3. Evolución de la población total y la población urbana\* 1961-2007 en las regiones del país**

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

\*Misma definición urbana del cuadro 2. No incluye la población de la provincia de Lima y la provincia constitucional del Callao.

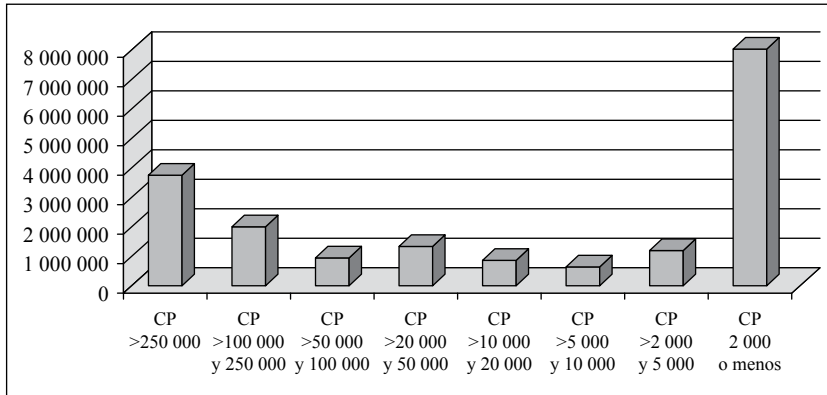
Con la definición propuesta de urbano, el conjunto del país —con excepción de Lima— no llega a tener una población urbana mayoritaria ni siquiera hoy en día.

**Gráfico 3. Comparación de la evolución de la población rural 1940-2007, según diferentes definiciones**



Vista con más detenimiento, el siguiente gráfico muestra cómo se distribuye la población según el tamaño de centros poblados, de acuerdo con el censo 2007.

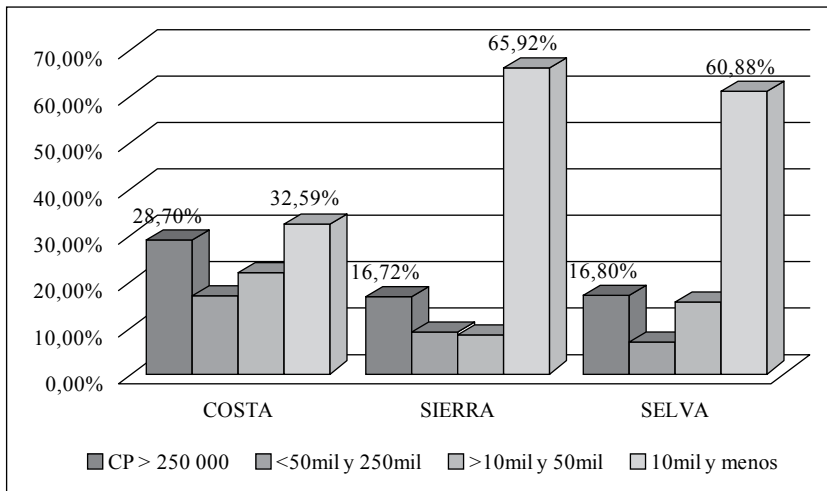
**Gráfico 4. Población según rango de conglomerado y centro poblado. 2007  
(No incluye Lima Metropolitana)**



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 del Perú viven en ciudades de más de cien mil habitantes en tanto que casi ocho millones viven dispersas o en pequeñas unidades poblacionales. En términos regionales, esta distribución muestra fuertes diferencias como se aprecia en el gráfico siguiente:

**Gráfico 5. Población por rango de conglomerados y centros poblados 2007 según grandes regiones (no incluye Lima Metropolitana)**



Fuente: INEI (2007). Sistema de consulta de datos de centros poblados y población dispersa. Elaboración propia.



En la selva y la sierra, la población que vive en centros poblados de menos de diez mil personas es ampliamente mayoritaria, mientras que la distribución de la población de la costa (sin contar Lima) en centros poblados de diferentes magnitudes, con frecuencia construyendo redes, es más proporcionada.

## 2. URBANIZACIÓN RURAL Y CIUDADES RURALES

Pero queda el dato incuestionable de que, sea cual sea la forma de, la población rural tiende porcentualmente a disminuir. Una interpretación común es que la gente del campo, cansada de la pobreza y la falta de servicios, emigra atraída por las luces de la ciudad. Hay indudablemente emigración rural hacia los grandes centros urbanos; sin embargo, la afirmación era contundentemente cierta hasta los años setenta y aún los ochenta. En efecto, la ciudad de Lima creció a una tasa de 5% anual entre 1961 y 1972; el crecimiento aún fue alto en el periodo 1972-1981 aunque menor: 3,5%. La tendencia al crecimiento de Lima ha seguido desacelerándose: 2,5% anual entre 1981 y 1993, y 2% en el último periodo intercensal (1993-2007).

El dato censal más sorprendente desde 1981 es el crecimiento de las «ciudades intermedias»: efectivamente, las mayores tasas de crecimiento se observan en centros poblados de menor tamaño que la capital —y no solo las capitales departamentales—. El cuadro siguiente permite apreciar que, entre 1961 y 2007, el número de centros poblados de más de diez mil personas ha ido aumentando progresivamente.

**Cuadro 4. Número de centros poblados con más de 10 000 habitantes  
Por departamentos. 1961-2007**

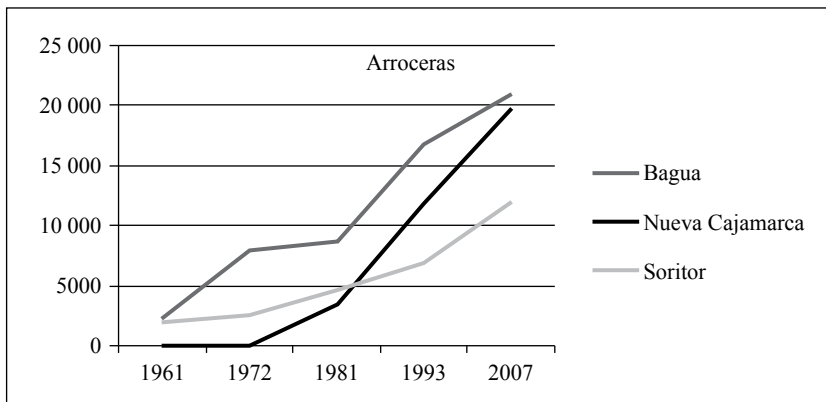
	1961	1972	1981	1993	2007
Amazonas	0	1	1	3	3
Áncash	2	3	4	4	5
Apurímac	0	1	1	2	2
Arequipa	2	2	3	3	4
Ayacucho	1	1	2	2	4
Cajamarca	1	2	2	6	8
Cusco	2	3	3	5	6
Huancavelica	1	1	1	1	1
Huánuco	1	2	2	3	3
Ica	4	5	5	6	8
Junín	4	4	6	11	15
La Libertad	5	6	8	11	14
Lambayeque	5	6	9	11	12

	1961	1972	1981	1993	2007
Lima	5	6	8	9	10
Loreto	2	2	2	4	5
Madre de Dios	0	0	1	1	1
Moquegua	0	2	2	2	2
Pasco	1	1	1	1	2
Piura	5	7	8	13	13
Puno	2	2	3	5	9
San Martín	1	2	2	7	7
Tacna	1	1	1	1	1
Tumbes	1	1	1	3	4
Ucayali	1	1	2	2	3
TOTAL	47	62	78	116	142

Fuente: Elaboración propia.

Lo que ha venido sucediendo es que pequeños pueblos o aldeas rurales, o lo que fueron caseríos de haciendas, se han densificado hasta convertirse en pequeñas ciudades o ciudades intermedias. En algunos casos se trata de pueblos en la ceja de selva que, inicialmente por migración y colonización, pasan de campamentos a pequeñas ciudades, en las que poco a poco se instalan pequeños comercios, junto con los colonos agricultores (cafetaleros, arroceros). Algunos casos (Jaén en Cajamarca, Bagua en Amazonas, Nuevo Cajamarca en San Martín) terminan siendo ciudades, con servicios financieros e instalaciones industriales. Servicios públicos para la creciente población, consolidan los rasgos urbanos y densifican la población.

Gráfico 6. Ejemplos de ciudades de rápido crecimiento en la selva



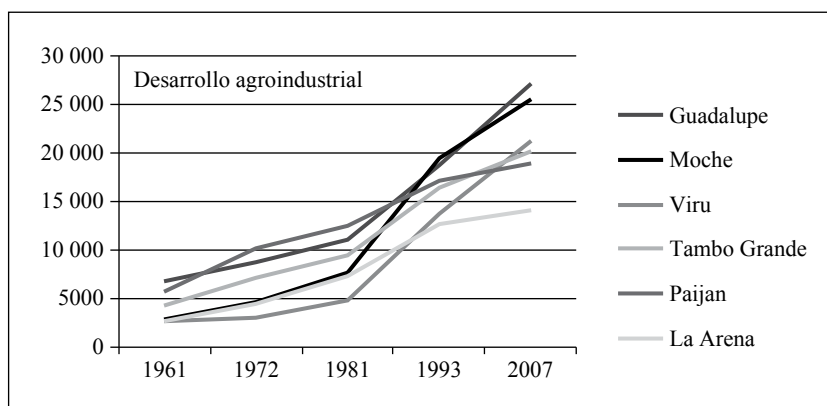
Fuente: Elaboración propia.

Aún en 1971, Nuevo Cajamarca no estaba registrado como un centro poblado; en 1961, Bagua tenía menos de cinco mil personas. Hoy, ambas bordean los veinte mil habitantes.

En muchos casos, la reciente urbanidad de estos centros se celebra con obras de ornato típicamente urbano. Para algunos es un gasto innecesario porque existen necesidades básicas insatisfechas, pero podrían considerarse también como la expresión de nuevas necesidades y nuevas imágenes del «progreso» recientemente logrado.

La red de ciudades intermedias de la costa resulta también de procesos de densificación rural, probablemente asociados a procesos como la reforma agraria: un excedente agrícola antes apropiado por una familia y con frecuencia extraído fuera de la región o consumido en las grandes ciudades (Lima, Trujillo, Piura, etcétera), termina redistribuido entre miles de pequeños agricultores que consumen en el lugar; caseríos de hacienda o pequeñas comunidades aledañas; terminan siendo asiento de pequeños comercios, tiendas de insumos agrícolas y, poco a poco, instalación de almacenes de acopio y de agroindustrias. Mercados de abastos, servicios financieros, servicios públicos, densifican el poblamiento:

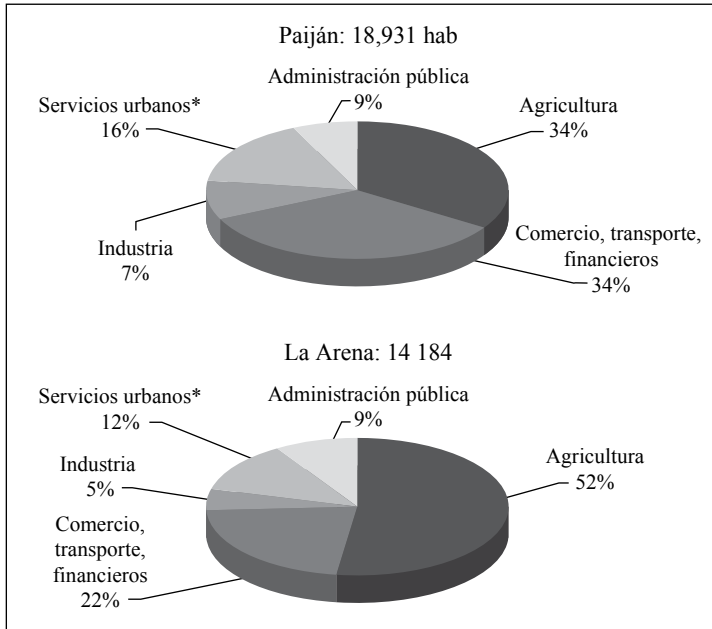
Gráfico 7. Ejemplos de ciudades rurales en la costa norte



Fuente: Elaboración propia.

Muchas de las ciudades (a diferencia de las de la selva, que terminan siendo predominantemente comerciales) conservan en la composición de las actividades económicas de su población una fuerte impronta agrícola: gracias al desarrollo de los medios de comunicación, la población dedicada a la agricultura reside en ellas y se desplaza a sus parcelas en transporte público. El siguiente gráfico muestra dos casos, Paijan y La Arena, con población predominantemente agrícola.

**Gráfico 8. Composición de la población económicamente activa de los centros poblados Paiján (La Libertad) y La Arena (Piura), 2007**



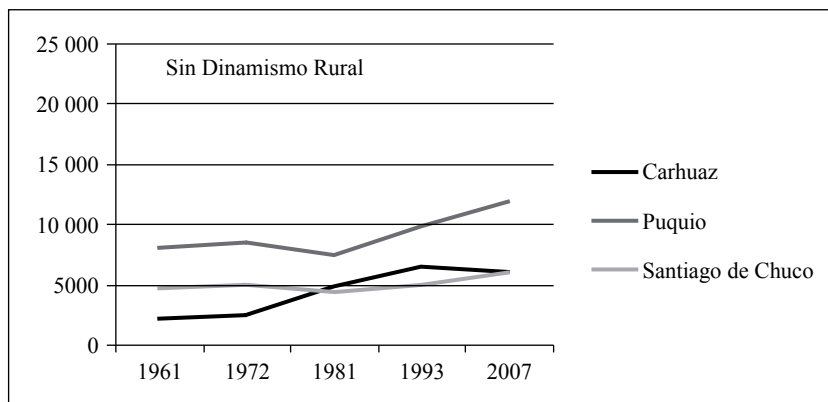
Fuente: Elaboración propia.

El caso del conglomerado Chao-Virú (La Libertad) es también interesante: 36% de la población se dedica directamente a la agricultura y 26% a la industria que, en este caso, es básicamente de transformación de los productos agrícolas del entorno. Aquí, más que efecto de la reforma agraria, la densificación agrícola se asocia más bien al desarrollo de un gran proyecto de irrigación, al igual que Tambogrande, cuyo crecimiento poblacional se mostró en el gráfico 6.

Esta nueva estructura de la propiedad rural en regiones de alto dinamismo económico impulsa la densificación rural incluso por el asentamiento urbano de mano de obra para las actividades agrícolas eventuales. Décadas atrás, con grandes unidades productivas centralizadas y monocultivadoras, la mano de obra eventual era proporcionada por migrantes estacionales (golondrinos) de la sierra, o de los valles de la costa en diferente cédula de cultivos. La diversificación de cultivos y la multitud de propietarios involucra requerimientos de mano de obra menos organizados: en ciudades intermedias relativamente grandes reside ahora una mano de obra que cada mañana sale a los puntos carreteros de ingreso a ver si consigue emplearse en actividades de cosecha; si no lo logra, regresa a la ciudad y se ocupa como autoempleado urbano en actividades de comercio.

La vinculación entre desarrollo agrícola y densificación rural que produce ciudades intermedias se evidencia por contraste con el escaso dinamismo poblacional de centros poblados en entornos agrícolas poco dinámicos de la sierra.

Gráfico 9. Ejemplos de centros poblados con débil dinamismo poblacional (sierra)



Fuente: Elaboración propia.

En este tipo de centros poblados, son los trabajadores de la administración pública quienes constituyen la categoría de empleo predominante.

### 3. SERVICIOS URBANOS EN RURALIDAD

La primera conclusión de este recorrido es que la población rural o en condiciones de ruralidad es muy grande, e 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 diez mil personas), por debajo de los cuales existe una población desatendida.

Es decir, 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 tres o cuatro secciones por año en aulas de treinta alumnos. Es decir, no tiene sentido hacer una secundaria en un poblado pequeño, porque si se hace, será con muy bajos niveles de calidad. Lo que en realidad se ha hecho es lo que dijo el expresidente: dejar el espacio rural tan vacío de servicios

que las personas deben migrar 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. Es decir, servicios que van desde sistemas viales y servicios municipales de transporte, hasta secundarias con internados de alternancia, que permitirían que adolescentes rurales asistan a secundarias grandes, en donde se podrían concentrar altos niveles de servicios de calidad. Esto 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 aldeas, dotados de botiquines de emergencia y radios (u, hoy en día, teléfonos celulares) permiten una atención básica y también sistemas de traslado rápidos, y que estados graves o emergencias puedan ser trasladados a grandes hospitales en grandes ciudades.

Sin embargo, imaginar servicios urbanos en un contexto rural supone dos cosas que aún no tenemos: la primera, mirarnos como país rural, con una enorme población que valore el conjunto de nuestro territorio y no solo en puntos de concentración metropolitana. La segunda, considerar a esa población rural como igual, como portadora de iguales derechos.

La segunda conclusión es que buena parte de la población urbana tiene como referente de su vida y de su actividad el dinamismo de la producción rural. La población urbana ya no crece solo por la migración a grandes ciudades sino también por la densificación rural. Sin embargo, poco se hace desde gobiernos locales, asentados en ciudades rurales, por gestionar mejor el ámbito ciudad-campo, por dinamizar servicios y por cuidar un medio ambiente rural, del que viven las ciudades, a las que la densificación poblacional, sin gestión ambiental, deteriora.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2005). *Dimensiones y características del crecimiento urbano 1961-1993*. Lima: INEI. Recuperado de <http://www1.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0046/Libro.htm>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2007). *Censos nacionales 2007: XI de población y VI de vivienda*. Lima: INEI.
- Remy, María Isabel (2009). Las urbes, las ciudades y la población rural. *Argumentos*, 2. Recuperado de [http://www.revistargumentos.org.pe/las\\_urbes\\_\\_las\\_ciudades\\_y\\_la\\_poblacion\\_rural.html](http://www.revistargumentos.org.pe/las_urbes__las_ciudades_y_la_poblacion_rural.html)
- Vergara, Ricardo (2000). Gobiernos locales en el medio rural. *Socialismo y Participación*, 87, 81-88.