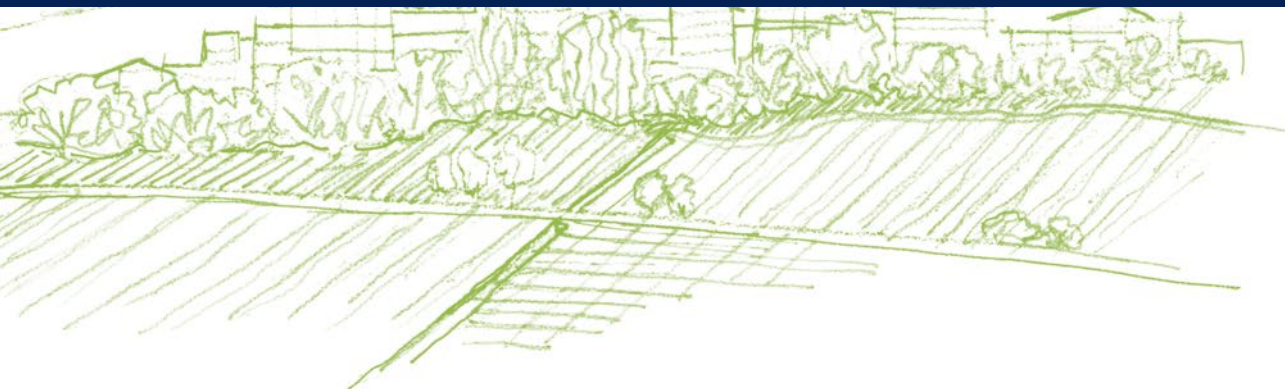


José Canziani / Alexander Schejtman
Editores

CIUDADES INTERMEDIAS Y DESARROLLO TERRITORIAL

Capítulo 3



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

CIUDADES RURALES Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA

Ricardo Vergara¹

La historia de la humanidad nunca había conocido —y por consiguiente no se lo había planteado— que la pobreza podía ser superada hasta que surgió la revolución industrial y la productividad del trabajo comenzó a crecer exponencialmente gracias a que se desarrollaron las ciencias y se puso a estas al servicio de la producción. En estas nuevas circunstancias, la existencia de la pobreza se convirtió en un problema sociopolítico, es decir, en un mal que podía ser imputado a ciertos actores como sus causantes.

Esta situación condujo a que se elaboraran diversas teorías explicativas del nuevo problema que hasta entonces había sido ignorado, puesto que la pobreza había sido siempre concebida como una condición natural de la existencia humana y, como es natural, el nuevo conocimiento se construyó a través de una polémica que convocó a los mejores pensadores de la época.

Dos grandes personajes enfrentados, Malthus y Marx, elaboraron teorías que devinieron clásicas en el esfuerzo de definir la causalidad de la pobreza. El primero culpó a los pobres quienes, atrapados por una pasión sexual irrefrenable², se multiplicaban más aceleradamente que los alimentos; el segundo, culpó a los ricos capitalistas que usufructuaban un modo de producción sustentado en las ganancias que se engrandecían por la existencia del ejército industrial de reserva que permitía comprimir los salarios al nivel de la subsistencia.

En la realidad, la nueva circunstancia no solamente había creado las posibilidades teóricas de superar la pobreza sino que, transitoriamente, también creó las condiciones que la aumentaban sin que los autores de la época pudieran percibir este carácter pasajero del empobrecimiento. En efecto, el aumento de la productividad agrícola condujo a la reducción de la mortalidad, a la explosión demográfica, a la sobrepoblación rural y a la emigración que multiplicó la pobreza urbana. Paradójicamente, el aumento exponencial de los pobres urbanos validaba al mismo tiempo

¹ Director y Consultor Asociado del Instituto SASE / rvergarabe@yahoo.com

² Comportamiento «vicioso» que también podría haberse concebido como extremadamente «virtuoso» si se hubiera asumido que representaba la sumisión total al mandato divino: «creced y multiplicaos».

la tesis malthusiana y la marxista puesto que evidenciaba simultáneamente la derrota de los pobres frente al deseo sexual y la ambición capitalista.

Sin embargo, el mismo fenómeno que convirtió al problema en mayúsculo, comenzó a resolverlo sorprendiendo a quienes tomaron como condición permanente de la condición humana (Malthus) o del modo de producción capitalista (Marx) lo que eran apenas las primeras etapas de la transición demográfica. En efecto, luego de reducirse la mortalidad comenzó a disminuir la fecundidad y la explosión demográfica fue quedando atrás; por consiguiente, puede asumirse que gracias a los anticonceptivos, la pasión sexual irrefrenable dejó de ser un vicio, el ejército industrial de reserva se redujo y la pobreza también.

Como era de suponerse, esta nueva situación escindió las filas revolucionarias del marxismo y se produjo un gran cisma que enfrentó a los revisionistas dispuestos a admitir que el capitalismo podía eliminar la pobreza³, con los ortodoxos que adjudicaron la superación de la pobreza en los países avanzados a una causa particular: la explotación imperialista del tercer mundo. Con esto la tesis revolucionaria pudo seguir transitando «victoriosa» hasta que décadas después el derrumbe del socialismo soviético hizo evidente el triunfo del capitalismo, no solamente frente a sus enemigos socialistas sino también frente a la pobreza. Pero ahora, iniciado el tercer milenio de nuestra era, la promesa capitalista debe reconocer su carácter universal puesto que todos los pueblos aspiran con justicia a superar la pobreza, y esto pone sobre el tapete teorizar sobre cómo se obtuvo dicho objetivo.

1. LA REFORMULACIÓN DE LO URBANO

La posibilidad de alimentar a más gente originó que se redujera la mortalidad y que aumentara la población que en ese entonces era predominantemente rural, pero al mismo tiempo hizo que crecieran los segmentos «superfluos» de la población. En especial, aumentaron quienes se dedicaban a la producción manufacturera y también los intelectuales (artistas y científicos) cuya presencia iba a cambiar el mundo pero cuyos productos no eran entendidos en aquel entonces como portadores de valor⁴.

Sin embargo, estas categorías de personas no solamente creaban valor sino que pusieron en marcha un conjunto de procesos sociales hasta entonces desconocidos; principalmente, transformaron la naturaleza de las ciudades que, de constituir los escenarios privilegiados del consumo, pasaron a ser los lugares clave de la producción.

³ En la social democracia alemana destacaron como representantes de esta tendencia Bernstein y Kautski.

⁴ Para los fisiócratas solamente los agricultores creaban valor puesto que, según ellos, los manufactureros producían artículos de lujo para una minoría de privilegiados, y para Marx, que admitió a la industria como generadora de valor, los servicios representaban solamente un gravamen sobre la plusvalía generada.

De esta manera, las ciudades que durante siglos habían constituido el hábitat de las clases asociadas al ejercicio del poder (políticos, militares y religiosos) pasaron a ser el escenario productivo por excelencia, y en ellas se concentraron obreros, empleados y empresarios.

De allí en adelante, el espacio rural es aquel en donde predomina la producción primaria, y el urbano donde predominan la manufactura y los servicios. Luego, como una condición adicional derivada de esta especialización productiva, el espacio urbano es aquel donde el crecimiento demográfico es rápido mientras que la dinámica rural es lenta y con el tiempo deviene negativa⁵. Por consiguiente, como es evidente en todos los países, la segunda característica que diferencia ambos espacios es que las ciudades crecen y las aldeas se estancan.

Pero, ¿por qué la manufactura y los servicios generan crecimiento demográfico y la agricultura no? Son varias las razones. Mencionaremos ahora que los bienes y servicios urbanos se hacen utilizando cada vez más máquinas y gente, que se multiplican al interior de una superficie dada, que constituye apenas la plataforma sobre la cual se trabaja; en cambio, en el campo se trabaja la tierra, y la mecanización que aumenta la productividad hace disminuir la necesidad de trabajadores por unidad de superficie.

En la ciudad se acumulan trabajadores dentro de una superficie constante cuando se aumentan los medios de producción, e incluso se crea suelo sin aumentar la superficie cuando se construyen edificios. Además, no solamente aumenta la cantidad de los bienes que se pueden producir, sino que también se amplían los tipos de bienes y servicios que pueden ser producidos y las familias, conforme se enriquecen, reducen la importancia de la alimentación en su canasta de consumo.

Finalmente, la ciudad y el campo se diferencian desde una perspectiva cultural ya que conforme el asentamiento es más grande, las relaciones entre las personas son más distintas, dado que en las ciudades las relaciones entre las personas dejan de ser concretas —desarrolladas entre sujetos conocidos— y se convierten en abstractas porque los sujetos se relacionan con categorías de personas a las que en realidad no conocen: el taxista, el médico o el cliente a quien se vende un bien o un servicio.

2. EL PROCESO DE URBANIZACIÓN Y LA DIFERENCIACIÓN URBANA

Las ciudades no solamente tienden a crecer sino que también se multiplican, aumentando su número, y lo hacen eslabonándose en redes jerarquizadas que privilegian el lugar central porque desde él se abaratan las transacciones. En el Perú, este proceso ha originado que el número total de las ciudades —definidas como las aglomeraciones con más de 2000 habitantes— se haya poco más que duplicado, pasando de ser 259 en 1961 a ser 565 en el 2007. Pero el número de las ciudades grandes ha aumentado

⁵ Finalmente, sin embargo, buena parte de las ciudades también dejan de crecer.

más rápido que el de las pequeñas: las aglomeraciones con más de 100 000 habitantes se ha multiplicado por 7 mientras que el número de las ciudades pequeñas, con poblaciones que fluctúan entre 2000 y 20 000 habitantes, apenas se multiplicó por 2,1 veces.

Cuadro 1. Aumenta el número de ciudades

Habitantes	1961	1981	2007
> 100 000	3	11	21
20 000 a 100 000	24	36	56
2000 a 20 000	232	301	488
Total	259	348	565

Fuente: censos nacionales.

En ese lapso, el volumen de la población urbana pasó de ser el 39,6% a ser el 68%, habiéndose multiplicado su volumen total 4,76 veces. Debe anotarse que el volumen de las ciudades grandes creció con mucha mayor rapidez que el de las pequeñas: 5,37 veces contra solo 2,68 veces.

Cuadro 2. Aumenta el volumen de la población urbana (en miles)

CENSOS	Población total	Población total urbana	Población en ciudades de	
			> 20 000 hab.	2 a 20 000 hab.
1961	9907	3923	2923	1100
1972	13 538	7052	5605	1447
1981	17 005	9880	8349	1531
1993	22 048	14 471	12 325	2146
2007	27 412	18 658	15 705	2953

Fuente: censos nacionales.

Las ciudades más grandes crecieron con mayor velocidad porque el incremento del tamaño del mercado favorece la complejidad productiva, lo que origina, en primer lugar, que la presencia de las actividades primarias, predominantes en las ciudades con menos de cinco mil habitantes, pierdan importancia hasta convertirse en irrelevantes y, en segundo lugar, que las actividades manufactureras se conviertan en predominantes⁶. Obviamente, este proceso estuvo acompañado no solamente de la acumulación del capital privado, sino también del capital social tangible (infraestructura) e intangible asociado a la existencia de externalidades positivas.

⁶ Condición que se alcanza cuando se superan los cien mil habitantes (Chipoco, 1996).

La ciudad grande multiplica la posibilidad de contar con mano de obra calificada y abundante, de tener acceso a sectores productivos afines y auxiliares que proveen máquinas e insumos sofisticados, con una demanda de calidad que orienta el diseño de nuevos productos y con un contexto institucional favorable, y finalmente, con un ambiente de rivalidad local que estimula la competitividad de las empresas.

Por todas estas razones, las ciudades —en especial las más grandes— constituyen el motor del desarrollo económico nacional. Gracias a ellas se vinculan la ciencia y la producción a través de los descubrimientos y los inventos, y por consiguiente, se revolucionan los procesos productivos, con lo cual aumenta la productividad y se elimina la pobreza. Pero esto no debe hacernos olvidar que las ciudades pequeñas lideran el desarrollo rural porque producen impactos concretos mientras que las ciudades grandes modifican el contexto general.

En efecto, el impacto de las ciudades grandes tiende a ser indirecto aunque no por eso es menos importante; por ejemplo, el crecimiento global de la demanda mercantil de alimentos viabiliza la colocación de mayores cantidades de productos obtenidos gracias al aumento de la productividad agropecuaria, la elevación del costo de oportunidad de la mano de obra rural que de un lado comienza a escasear y del otro aumenta su calificación merced a la instrucción pública, o el aumento de la esperanza de vida que produce el envejecimiento de la población.

En cambio, los vínculos de las ciudades pequeñas con los agricultores son concretos. En ellas encuentran la oferta diseminada de bienes y servicios sociales y productivos que reduce sus desplazamientos, el liderazgo político e intelectual que los hace avanzar empresarial y gremialmente, las ofertas de trabajo local que les generan significativos ingresos extra prediales, y finalmente, en la ciudad pequeña es donde se localizan los intermediarios mercantiles y las agroindustrias que hacen sofisticada la oferta alimenticia al adaptarla a las demandas más distantes (las grandes ciudades e incluso la exportación)⁷.

3. LAS CIUDADES RURALES Y LA VALORIZACIÓN RESIDENCIAL DEL CAMPO

El límite de las ciudades medievales que había existido como un hecho físico y jurisdiccional se desvaneció con el surgimiento de la revolución industrial; las murallas fueron sobrepasadas cuando no destruidas, y surgió un nuevo problema conceptual: ¿qué era entonces una ciudad? Es un problema que no termina de ser resuelto cuando se debe zanjar la cuestión del límite entre lo rural y lo urbano.

⁷ En contrapartida, la presencia de los hombres del campo en las ciudades impacta sobre la ocupación del espacio, el mercado laboral y la seguridad ciudadana.

Llevados por el hecho claramente establecido de que el aumento del tamaño de la aglomeración conlleva la diferenciación del espacio, las administraciones públicas han pretendido resolver el problema de forma arbitraria: urbano es todo asentamiento que posee más de cierto número de habitantes, y cada país ha definido el número límite según su buen saber y entender⁸. Obviamente, esta discrecionalidad particular que ha facilitado la gestión pública ha tirado por la borda la teoría y también ha dificultado, cuando no imposibilitado, la comparación internacional.

La tentación de encontrar un límite exacto parte de concebir las realidades del campo y la ciudad como antónimos complementarios, similares a la diferencia que existe entre la condición de vivo y de muerto, desconociendo que en realidad se trata de antónimos graduales, similares a la distinción existente entre lo caliente y lo frío. Puestos en esta segunda perspectiva se habría admitido la existencia de la condición intermedia, puesto que en la realidad existe la ciudad rural tal y como en nuestro ejemplo de antónimo gradual existe lo tibio.

Reconociendo esta realidad intermedia, el desarrollo rural deja de ser el equivalente al desarrollo de la actividad agropecuaria y de las aldeas donde residen los minifundistas. En lugar de ello, la conceptualización del desarrollo rural pasa a formar parte del desarrollo regional, y sumados al tema del aumento de la competitividad agroalimentaria se incorporan los temas de la concentración y de la valorización residencial de las localidades y la concentración parcelaria.

Para el pensamiento ruralista, las localidades son sujetos portadores de derechos cuya permanencia en el tiempo debe ser garantizada por el Estado desconociendo que en la última etapa de la transición demográfica —cuando la población total ha dejado de crecer y se ha convertido mayoritariamente en urbana—, la población rural pasa a disminuir en términos absolutos y ya no solamente relativos. La razón de esta tendencia a la disminución absoluta de la población rural radica en que la variación en los pesos proporcionales de las poblaciones urbana y rural hace que, mientras la capacidad de absorción citadina de los emigrantes rurales es cada vez mayor, la capacidad de producir gente en el campo se reduce sustantivamente por la reducción de la tasa de fecundidad y del número de las mujeres en edad reproductiva.

Gracias a este proceso la población dispersa tiende a desaparecer y se consolidan localidades más grandes, capaces de ser algo más que la residencia precaria de los minifundistas. Pero para el pensamiento ruralista esta tendencia es perversa y debe

⁸ Así por ejemplo, para México es rural aquella población que habita en localidades que acogen a menos de 2500 habitantes; para Bolivia es la población censada en localidades con menos de 2000 habitantes; para Perú es rural todo centro poblado que no tiene 100 viviendas contiguas ni es capital de distrito, y para Chile, es rural todo asentamiento humano, concentrado o disperso, que cuenta con 1000 o menos habitantes, o entre 1001 y 2000 habitantes si es que menos del 50% de la PEA se dedica a actividades secundarias.

eliminarse porque el derecho a la vida de las personas ha sido sustituido por el de las localidades. La insensatez de este planteamiento que hace imposible la valorización residencial del campo puede ser evaluada observando la realidad de un ejemplo representativo: la provincia de Caylloma. Así, en el cuadro 3 puede observarse que en 1993, el 95,2% de los llamados centros poblados de esta provincia están compuestos por veinte o menos viviendas, mientras que el 59,6% tienen una sola vivienda. ¿Puede alguien suponer que estos asentamientos pueden consolidarse y valorizarse? Evidentemente no⁹.

**Cuadro 3. Población urbana y rural
(Provincia de Caylloma)**

N° de viviendas	N° de centros poblados	Porcentaje
Con 1 vivienda	1251	59,6
Entre 2 y 4 viviendas	588	28,0
Entre 5 y 20 viviendas	159	7,6
Entre 21 y 100 viviendas	52	2,5
Entre 101 y 1000 viviendas	48	2,3
Con más de 1000 viviendas	2	0,1
TOTAL	2100	100,0

Fuente: Censo Nacional de población, 1993.

La desaparición de la población dispersa que posibilita la valorización residencial de los pueblos y de las ciudades rurales sostenibles tiene la ventaja adicional que ella está acompañada de la desaparición de la condición de esclavitud familiar que padecen quienes se ocupan como «ayuda familiar no remunerada». En el Perú, el 20,5% de la PEA rural pertenece a esta categoría ocupacional, mientras que en el área urbana el porcentaje desciende hasta 3,9%. ¿Cómo podría desaparecer la pobreza rural si es que este segmento de la población debiera permanecer y reproducirse en las aldeas, donde por definición la diversificación productiva es inviable?

Como consecuencia de estos hechos ineludibles, la población rural disminuye en la mayoría de los distritos peruanos sin que importe la región natural donde se encuentre, y el proceso se acelera cuando uno registra lo ocurrido entre los censos de 1993 y 2005 y lo sucedido entre los censos 2005 y 2007. Nótese en el cuadro 4 que, entre los dos últimos censos, la población rural disminuyó en la mayoría de los distritos de las tres regiones naturales.

⁹ Este hecho no excluye que el Estado deba proveer de servicios de salud itinerantes o de internados urbanos a los estudiantes que provienen de estos lugares.

**Cuadro 4. Distritos con crecimiento negativo
(Población rural)**

COSTA: 58% entre 1993 y 2005; 60% entre 2005 y 2007
SIERRA: 57% entre 1993 y 2005; 65% entre 2005 y 2007
SELVA: 38% entre 1993 y 2005; 58% entre 2005 y 2007
Nota: Considera solamente distritos que permanecieron sin modificaciones.

Fuente: Censos Nacionales de Población 2005 y 2007. Elaboración propia.

Sin embargo, vista la evolución a escala departamental puede observarse que son los departamentos de la selva donde la población rural aumenta gracias a las posibilidades de la colonización, y es en los departamentos más urbanos y dinámicos donde la población rural disminuye.

**Cuadro 5. Evolución de la población rural departamental
(los casos extremos)**

	Población rural (en miles)			Tasa de crecimiento
	1961	1981	2007	
Departamentos	1961	1981	2007	2007/1961
San Martín	6	129	256	2,99
Amazonas	72	173	210	2,35
Madre de Dios	11	19	29	2,13
Arequipa	138	119	108	-0,53
Ica	118	97	76	-0,95
Lima + Callao	287	205	169	-1,14

Fuente: Censos Nacionales de Población.

Debe precisarse que este proceso de disminución de la población rural está en la base de la disminución de los niveles de la pobreza en el país sin que su importancia se releve suficientemente. La incidencia de la pobreza urbana no solamente es menor que la pobreza rural (21,1% *versus* 60,3% en el 2009) sino que la disminución de la tasa es mayor en la ciudad que en el campo: 16 puntos menos *versus* 9,5 puntos. Otras dos maneras de destacar esta asociación inversa entre urbanización y pobreza es mencionar la correlación que existe entre el porcentaje departamental de la población urbana y el nivel de pobreza (-0,89) y también, indicar que en el área urbana la pobreza extrema apenas representa el 13,3% de la pobreza total mientras que en el área rural este porcentaje aumenta hasta el 46,1%.

4. LAS CIUDADES RURALES Y LA REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA

Los principales mecanismos mediante los cuales las ciudades rurales ayudan a superar la pobreza extrema son:

- La demanda mercantil de alimentos se despliega en el territorio y se genera ventajas de localización para los campesinos alejados que pueden integrarse a los mercados locales, vendiendo productos de baja calidad en pocas cantidades.
- La intermediación comercial y productiva (agroindustria local) se potencia y permite el acceso de los productores agropecuarios a los mercados regionales y nacionales; al mismo tiempo que la integración productiva de las ciudades pequeñas al sistema urbano-regional se convierte en un factor de crecimiento para las ciudades más grandes, pues retroalimenta positivamente el proceso del desarrollo regional.
- Los campesinos acceden a mercados laborales cercanos manteniendo los vínculos familiares y reforzando la capitalización dineraria de los predios.
- El acceso a bienes y servicios productivos y residenciales se abarata, lo que posibilita mejoras en la esfera de la producción así como en la educación de los hijos, con lo cual aumentan su costo de oportunidad y pueden emprender una emigración exitosa.
- La reducción absoluta de la población rural aumenta la dotación de tierra per cápita, viabiliza la implantación de frutales y la siembra de pastos, con lo que aumenta la rentabilidad y se reduce la pobreza en el campo¹⁰.
- El liderazgo intelectual y político se potencia y de un lado, permite el desarrollo de un mercado de asistencia técnica que apoya la innovación y, del otro, mejora los paradigmas sociopolíticos aunque lamentablemente la proliferación de universidades sin una acreditación válida está atentando contra la plena validez de este proceso.
- El envejecimiento de los campesinos aumenta la tasa de mortalidad de los propietarios y con ello aumenta el número de los traspasos de la propiedad y la concentración parcelaria, pero lamentablemente la inexistencia de garantías jurídicas para la propiedad y la falta de un crédito hipotecario originan la baja del precio de la tierra, lo que paradójicamente descapitaliza a los compradores.

A manera de ejemplo sobre la universalidad de estos procesos asociados al desarrollo capitalista de la agricultura, es pertinente mostrar la evolución ocurrida en Francia y compararla con la estructura actual de la propiedad en el Perú. Así, puede verse en el cuadro 5 que las estructuras porcentuales de la propiedad en ambos países eran equivalentes con un siglo de diferencia, y se puede apostar razonablemente por la hipótesis de que en un siglo, aunque quizá en un periodo más corto, el minifundio habrá dejado de ser preponderante en nuestro país.

¹⁰ Los ciudadanos poseedores de mayores ingresos consumen más cárnicos, lácteos y frutales.

Cuadro 5. Número de explotaciones según tamaño: Perú y Francia (en miles)

Tamaño	Perú		Francia			
	1994		1892		1985	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
< 5 ha	1095	70,5	4064	71,3	263	24,9
5 a 100 ha	445	28,6	1604	28,1	756	71,5
> 100 ha	13	0,9	33	0,6	38	3,6
TOTAL	1553	100,0	5701	100,0	1057	100,0

Fuentes: Censo Nacional Agropecuario del Perú 1994 y Vergara (1993, p. 103).

Este es el gran proceso que caracterizará la evolución del campo peruano en las próximas décadas, y ya podríamos estar observándolo en toda su magnitud y cuantificándolo si se contara con un censo agropecuario. Como este no existe, la atención se enfoca en lo que ocurre en el segmento más alto: la concentración costeña de fundos orientados a la exportación que aprovechan la existencia de significativas rentas de fertilidad: azúcar, espárragos o mangos.

Al mismo tiempo, sin que se le esté prestando mucha atención, se está concentrando la propiedad campesina bajo el impulso de la pequeña producción mercantil que se beneficia de la expansión de los mercados locales y regionales gracias al crecimiento y multiplicación de las medianas y pequeñas ciudades¹¹. Carnícos, frutales y lácteos lideran la reestructuración de los sectores alejados que pueden vender en pequeñas cantidades productos de menor calidad en ciudades como Yauri o Sicuani. Sin embargo, la falta de garantías jurídicas para la propiedad y la ausencia de créditos hipotecarios que atentan contra el precio de la tierra, descapitalizan al mismo tiempo al vendedor y al comprador; al primero porque prácticamente lo obliga a pagar al contado, y con ello a vender sus animales para obtener liquidez (por ejemplo, los alpaqueros), y al segundo, porque vende muy barato.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Chipoco, Teresa (1996). *Dimensiones y características del crecimiento urbano en el Perú: 1961-1993*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)-United Nations Fund for Population Activities (UNFPA).
- Vergara, Ricardo (1993). El desarrollo capitalista agrario en Francia. *Apuntes*, 32, 97-113.

¹¹ Además este proceso se ve facilitado porque el envejecimiento de los propietarios aumenta la transferencia de la propiedad.

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

María Isabel Remy¹

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.

¹ 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.

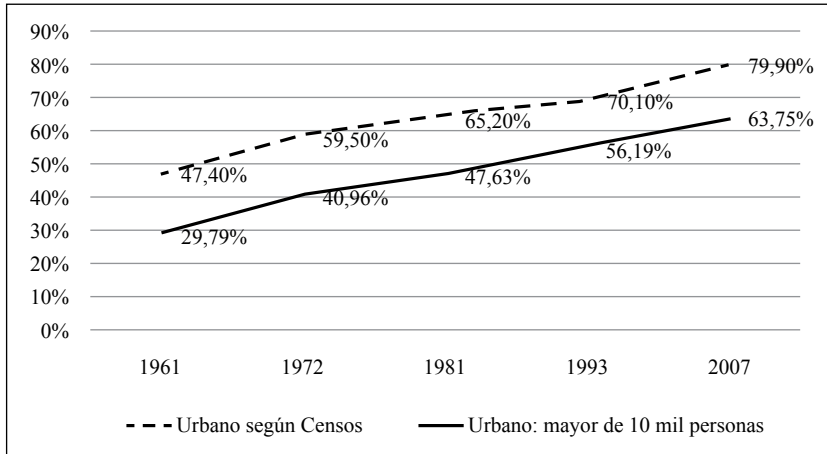
Fuente: INEI, 1995; INEI (2007). Sistema de consulta de datos de centros poblados y población dispersa. Elaboración propia. Nota: El total que se registra es el total de población censada; no incluye el cálculo de población no censada (normalmente rural).

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 Lima² 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.

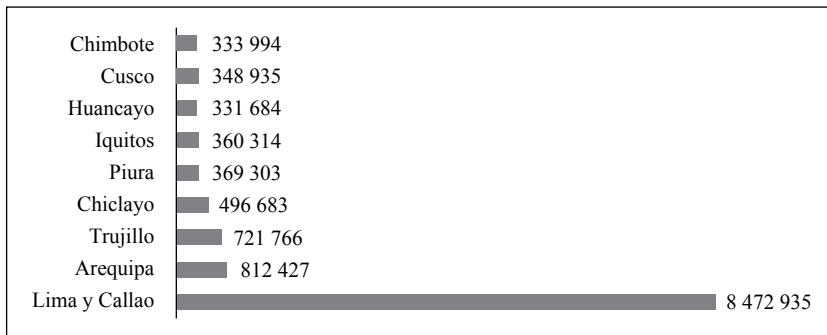
² Lima y Callao.

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



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 2. Conglomerados³ de más de 250 000 personas. Censo 2007



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

³ 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:

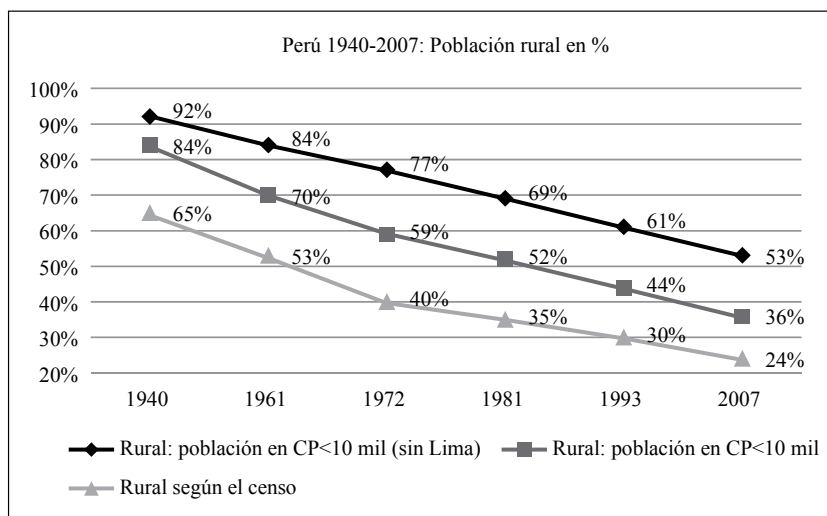
Cuadro 3. Evolución de la población total y la población urbana* 1961-2007 en las regiones del país

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.

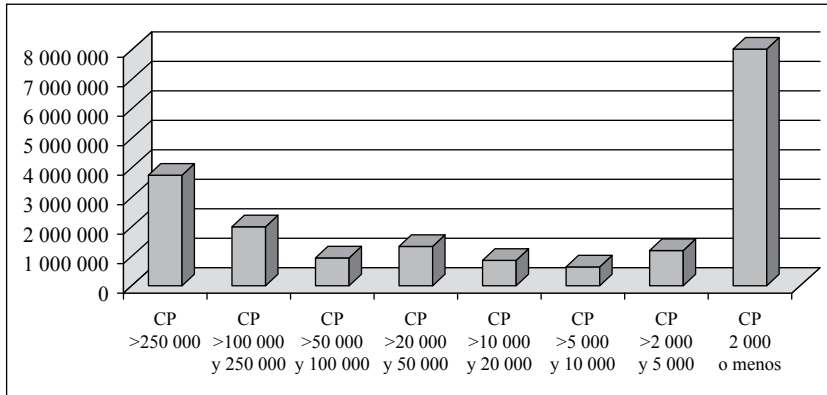
Con la definición propuesta de urbano, el conjunto del país —con excepción de Lima— no llega a tener una población urbana mayoritaria ni siquiera hoy en día.

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.

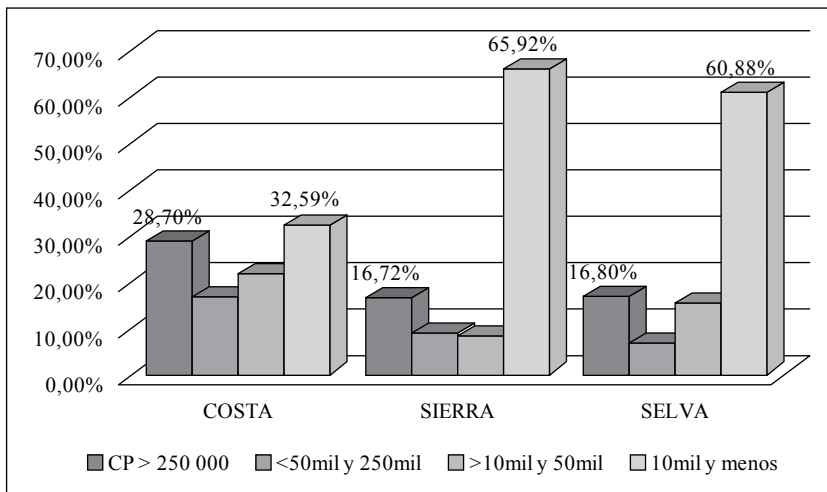
**Gráfico 4. Población según rango de conglomerado y centro poblado. 2007
(No incluye Lima Metropolitana)**



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**

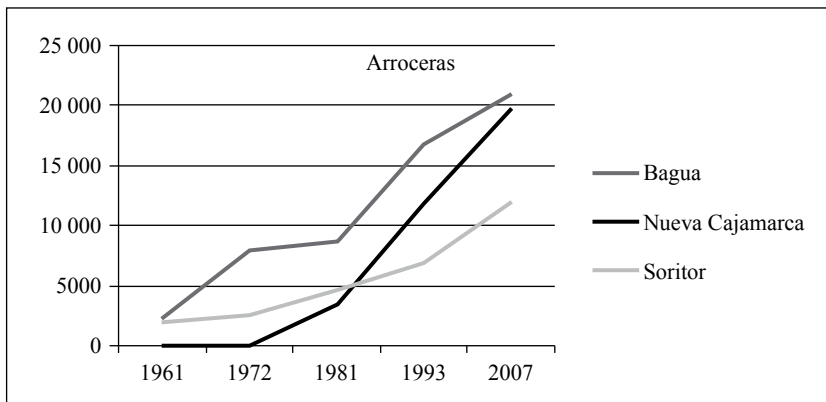
	1961	1972	1981	1993	2007
Amazonas	0	1	1	3	3
Áncash	2	3	4	4	5
Apurímac	0	1	1	2	2
Arequipa	2	2	3	3	4
Ayacucho	1	1	2	2	4
Cajamarca	1	2	2	6	8
Cusco	2	3	3	5	6
Huancavelica	1	1	1	1	1
Huánuco	1	2	2	3	3
Ica	4	5	5	6	8
Junín	4	4	6	11	15
La Libertad	5	6	8	11	14
Lambayeque	5	6	9	11	12

	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



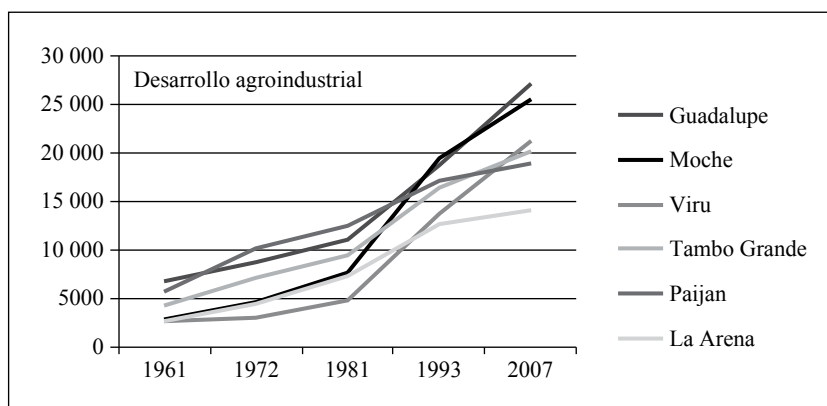
Fuente: Elaboración propia.

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:

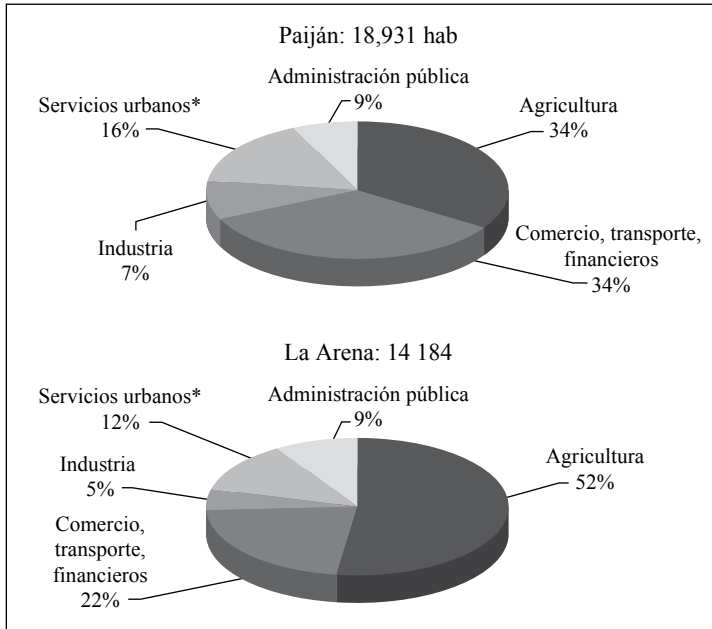
Gráfico 7. Ejemplos de ciudades rurales en la costa norte



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



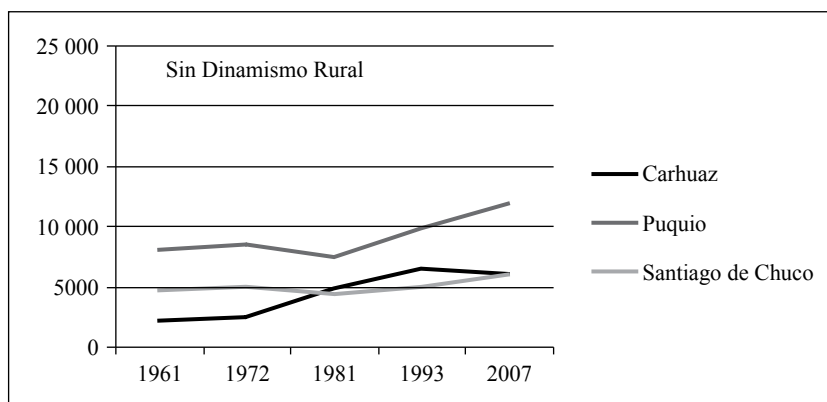
Fuente: Elaboración propia.

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
- Vergara, Ricardo (2000). Gobiernos locales en el medio rural. *Socialismo y Participación*, 87, 81-88.