

AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT
WASHINGTON, D. C. 20523
BIBLIOGRAPHIC INPUT SHEET

FOR AID USE ONLY

Batch 70

1. SUBJECT CLASSIFICATION	A. PRIMARY Urban development and housing	LA00-0000-0000
	B. SECONDARY General	

2. TITLE AND SUBTITLE

Pautas para el analisis urbano y regional: tipos de analisis aplicables a las actividades de la AID

3. AUTHOR(S)

Rhoda, R.E.

4. DOCUMENT DATE

1976

5. NUMBER OF PAGES

108p.

6. ARC NUMBER

ARC

7. REFERENCE ORGANIZATION NAME AND ADDRESS

AID/TA/UD

8. SUPPLEMENTARY NOTES (Sponsoring Organization, Publishers, Availability)

(In English and Spanish; English, 110p.: PN-AAD-685)

9. ABSTRACT

10. CONTROL NUMBER

PN-AAE-609

11. PRICE OF DOCUMENT

12. DESCRIPTORS

AID
Project planning
Regional planning
Technical assistance

Urban planning

13. PROJECT NUMBER

14. CONTRACT NUMBER
AID/TA/UD

15. TYPE OF DOCUMENT

CONTENIDO

I.	INTRODUCCION.....	1
II.	TIPOS DE ANALISIS URBANO Y REGIONAL.....	7
A.	Política nacional sobre desarrollo urbano y regional.....	15
B.	La distribución y características del pobre.....	19
C.	La distribución del desarrollo y el subdesarrollo.....	32
D.	El sistema de centros de servicio en lugares centrales.....	41
E.	Análisis de migración.....	50
F.	Análisis de vínculos urbano-rurales clave.....	57
G.	Administración urbana y la prestación de servicios esenciales.....	65
H.	Análisis del empleo urbano.....	73
I.	Análisis funcional urbano.....	82
J.	Análisis local del pobre urbano.....	87
III.	APLICACIONES DEL ANALISIS URBANO Y REGIONAL	95
A.	Funciones urbanas en proyectos de desarrollo rural...	96
B.	Proyecto para mejorar el bienestar de los residentes de barrios pobres en la ciudad capital.....	99
C.	Proyecto de empleo para ciudades de tamaño intermedio.....	102

I. INTRODUCCION

Nunca será demasiada la importancia que se preste a la realización de análisis adecuados para la consecución de una labor de desarrollo fructífera. La mayoría de los grandes fracasos, tal como el "Plan Cacahuete" de Tranganyka se deben a análisis incompletos o inadecuados. Para lograr el éxito es preciso tener un concepto claro del contexto del desarrollo y de los efectos previstos de las labores que éste entraña, y a ese concepto se puede llegar a través de un análisis cuidadoso.

El Análisis puede adoptar muchas formas. Puede ser muy sencillo, tal como el desglose de la renta nacional en sus varios componentes. O puede ser muy complejo y requerir millones de cálculos tales como un análisis detallado de la relación insumo-producto regional. Con frecuencia son cuantitativos y requieren cálculos en los que se utilizan datos no verbales. En los análisis cuantitativos a menudo se emplean modelos analíticos o estadísticos que especifican conjuntos de procedimientos matemáticos. La regresión es un buen ejemplo de este tipo de análisis.

Sin embargo, los análisis no tienen que ser necesariamente cuantitativos. También se pueden basar en datos verbales. Un modelo de análisis cuantitativo puede constar de una serie de preguntas o tópicos que se han de considerar. En este caso, el análisis se lleva a cabo planteando las preguntas o tópicos con la ayuda de cualquier información apropiada disponible.

2

Análisis urbanos y regionales. El análisis urbano y regional es básicamente distinto del análisis sectorial. Normalmente, este último se limita a un solo sector, tal como salud, educación o nutrición. El análisis urbano y regional, que se puede aplicar a cualquier sector, se identifica por su perspectiva espacial. Por ejemplo, un análisis de educación regional se concentraría en identificar y explicar diferencias regionales en cuanto a niveles de enseñanza, necesidades educacionales, tipos de enseñanza, número de matriculados, e insumos tales como maestros, personal, instalaciones y material escolar. Además, analizaría movimientos entre regiones, especialmente la migración de personas que han terminado su enseñanza recientemente, o sea, los productos del sistema. Por medio de este análisis se pueden identificar los pueblos y zonas de mayor necesidad educacional, y evaluar la distribución de beneficios que reporta la labor docente. También se pueden determinar los efectos de los proyectos educacionales en la urbanización.

No existe una línea divisoria clara entre el análisis urbano y el regional. El análisis urbano es en realidad un caso especial de análisis regional que se concentra en patrones y procesos dentro de áreas urbanas o metropolitanas individuales o dentro del sistema urbano. Los patrones que se analizan dentro del área urbana pueden ser el resultado de procesos que tienen lugar en otras partes, por lo que se deben tener en cuenta estos procesos externos. Por ejemplo, la rápida expansión de un asentamiento urbano de precaristas puede

deberse a una persistente sequía en otra región del país. En este caso, en el análisis del asentamiento de precaristas se deberían investigar los efectos de la sequía sobre su crecimiento.

El análisis del sistema urbano se concentra en el tamaño, funciones y ubicación de todos los centros urbanos de una zona. El sistema urbano se considera como un conjunto de nodos conectados entre sí, destinados a desempeñar las funciones urbanas necesarias. Estos nodos pueden ser de diversos tamaños, yendo desde grandes áreas metropolitanas hasta pequeños pueblos de servicio rural. Con el análisis de sistemas urbanos se pueden identificar áreas que carecen de funciones urbanas clave, tales como mercados para productos agrícolas, o servicios básicos, como la educación o la atención de la salud.

El análisis regional se puede concentrar en las distribuciones entre regiones o dentro de éstas. En los análisis multirregionales se investigan características regionales y movimientos interregionales de muchas o de todas las regiones de un país. Un análisis multirregional de nutrición tendría que ver con la producción y consumo de alimentos dentro de cada región y con el movimiento de los alimentos entre regiones. También estudiaría los movimientos de entrada y salida de alimentos del país.

Los análisis intrarregionales se concentran en distribuciones y movimientos dentro de una sola región del país. En este tipo de análisis se pueden observar distribuciones y movimientos provinciales,

U

de distrito o urbano-rurales; también hay que tener en cuenta los movimientos de entrada y salida de la región. Un análisis intraregional puede suministrar la información de referencia para un plan de desarrollo regional.

Análisis urbano y regional en la AID. Por el momento, la AID se interesa principalmente por los pobres de las áreas rurales. La labor que se llevará a cabo en el futuro para ayudar a este grupo objetivo podría tener más éxito si se diera mayor consideración al análisis regional-espacial y al papel que desempeñan el crecimiento y los centros de servicio en el desarrollo rural. Aunque el interés en los pobres rurales continúa siendo máximo, en los cambios efectuados recientemente en la Ley de Ayuda Exterior se pide que se concentre la atención en los pobres de las zonas urbanas. En una determinación de política (PD 67) adoptada recientemente, se esboza la naturaleza y el alcance de la participación de la AID en la urbanización y en cuestiones relacionadas con los pobres urbanos. Según esta política, la AID continuará y aumentará su labor de integración de ciudades y pueblos-mercados con las zonas rurales del interior. Nuevamente se hará hincapié en estudiar el proceso y las consecuencias de la rápida urbanización. La AID se concentrará también en los problemas de los pobres rurales. Las nuevas actividades se orientarán hacia la creación de fuentes de trabajo en el sector urbano informal, el mejoramiento de la planificación urbana y la distribución de programas de bienestar social entre las zonas urbanas y rurales.

✓

Las misiones de campo o las oficinas regionales o centrales de la Agencia pueden tomar la iniciativa en cuanto a la programación necesaria para efectuar la integración rural-urbana. En el caso de las misiones de campo, tal vez sea preciso revisar la estrategia del Plan de Asistencia para el Desarrollo (DAP) antes de poder iniciar la programación en relación con los pobres urbanos.

Además de las posibles nuevas actividades en materia de desarrollo urbano y regional, la AID ya participa en numerosas tareas que abarcan componentes urbanos y regionales. Estas diversas actividades pueden exigir muchos tipos diferentes de análisis con varios grados de complejidad. Deberían incluirse consideraciones de índole urbana y regional en evaluaciones sectoriales que ya figuran en los DAP de países en vías de desarrollo. En la preparación de los DAP para países que tienen políticas definidas de desarrollo urbano o regional, tal vez haya que hacer un análisis urbano y regional más minucioso.

Quizá se necesitan más análisis adicionales en el caso de anteproyectos. Para la etapa del Documento de Identificación previa al Proyecto (PID) bastaría un análisis muy preliminar ("rápido" y "sucio"), basado en información fácilmente asequible. Este nivel de análisis puede ser tan sencillo como el formular respuestas a una pequeña serie de preguntas. Por otra parte, un análisis detallado que entrañase la compilación de datos básicos, podría ser apropiado para preparar Informes de Proyectos (PP) o servir como elemento clave del proyecto mismo.

Pautas. Este proyecto tiene por objeto servir de guía para tipos de análisis urbanos y regionales pertinentes a las actividades de la AID. Examina varios tipos de análisis con distintos grados de complejidad. Estos análisis han sido diseñados para ayudar a las misiones de campo en la programación de proyectos urbanos y rurales. En sus etapas iniciales pueden emplearse tanto para identificar como para conceptuar proyectos. Sirven para formular y justificar proyectos, así como para diseñar proyectos detallados.

El tipo y nivel de análisis que se realice depende de la situación del país, de la estrategia del DAP y de los tipos de proyectos previstos. La "Evaluación de la Pobreza Urbana", que tal vez se necesitaría como parte del PRP o PP del proyecto, podría basarse en algunos de los análisis, pero probablemente no en todos. Como mínimo, en toda evaluación se deberían examinar al menos algunas de las cuestiones fundamentales que se discuten en la Sección A, Política Nacional sobre Desarrollo Urbano y Regional; en la Sección B, la Distribución y Características del Pobre; en la Sección G, Administración Urbana y la Prestación de Servicios Esenciales; y en la Sección J, Análisis Social del Pobre Urbano.

En cada sección se hace una breve descripción de un tipo de análisis y su pertinencia en relación con las actividades de la AID. Se presentan ejemplos de las preguntas que se pueden plantear en cada tipo de análisis. Se examinan datos adecuados (y sus fuentes) para cada análisis. Se hace referencia a fuentes de información

adicional sobre cada análisis, las cuales se describen brevemente. Estas pautas se deberían considerar únicamente como una idea general del tipo de análisis urbano y regional pertinente a las actividades de la AID. No tienen por fin convertirse en manual de aprendizaje o en libro de recetas, no obstante, cuando corresponde, se hace referencia a ese tipo de manuales.

II. TIPOS DE ANALISIS URBANOS Y REGIONALES

En las diez secciones que siguen, se examinan diez tipos diferentes de análisis urbanos y regionales. Los análisis son independientes, por lo que cada sección se puede leer separadamente. En los casos en que los análisis se complementan mutuamente, se establece la referencia cruzada entre los mismos. Entre los diez tipos de análisis figuran: la política nacional y el desarrollo urbano y regional, la distribución y características del pobre, el sistema de centros de servicio en lugares centrales, la distribución del desarrollo y el subdesarrollo, análisis de migración, análisis de vínculos urbano-rurales clave, administración urbana y la prestación de servicios esenciales, análisis de empleo urbano, análisis funcional urbano y análisis social del pobre urbano. Antes de pasar a examinarlos se presentan algunos materiales de referencia importantes.

Referencias generales sobre el análisis urbano y regional

Las referencias descritas a continuación ofrecen información general sobre los tipos de análisis que aparecen en esta monografía.

8

Beier, George, et. al., "The Task Ahead for Cities in the Developing Countries". World Bank Staff Working Paper No. 209 (Washington, D.C., julio 1975). Este estudio examina los problemas de la urbanización rápida y presenta prioridades de desarrollo para cuatro tipos de situaciones de urbanización.

Flood, J. David y Dean Schreiner. "Application of Regional Economic Analytical Models to Less Developed Countries", preparado para AID (Washington, D.C., 1976, mimeografiado.) En este informe se examinan tres aspectos de la planificación regional: 1) las bases teóricas, 2) la formulación y uso de modelos regionales cuantitativos, y 3) la identificación de programas regionales.

Friedman, John y Robert Wulff, The Urban Transition: Comparative Studies of Newly Industrializing Societies. (Los Angeles: Escuela de Arquitectura y Planificación Urbana, Universidad de California, 1974). Esta monografía ofrece una síntesis muy amplia y concisa (99 págs.) de las publicaciones sobre el desarrollo urbano en los países del tercer mundo. Incluye una bibliografía de 50 páginas.

Miller, James C., "Regional Development: A Review of the State of the Art" (Washington, D.C., 1974). Este interesantísimo informe trata de la aplicación del proceso de desarrollo regional para efectuar la integración y desarrollo urbano y rural en los países en desarrollo.

PADCO, Inc., Guidelines for Formulating Projects to Benefit the Urban Poor in Developing Countries. Preparado para AID (Washington, D.C., abril de 1976). Analiza el problema de la pobreza urbana y examina minuciosamente posibles proyectos en materia de empleo, suministro de agua, saneamiento, salud, educación, vivienda, transporte, y administración y finanzas urbanas.

Rondinelli, D. A. y Ruddle, K., Urban Functions in Rural Development: Analysis of Integrated Spatial Development Policy, preparado para AID (Washington, D.C., 1976). En esta monografía se examinan políticas, experiencias y métodos relacionados con la planificación espacial integrada.

Stohr, Walter, Regional Development Experiences and Prospects in Latin America (La Haya: Mouton, 1975). En este estudio se analizan 75 proyectos de desarrollo regional.

9

Universidad de Pensilvania, University Science Center,
Formulation of a Project on Population and Environmental
Aspects of National Policies Related to Redistribution
of Population and Human Settlement. Preparado para el
Centro de Vivienda, Edificación y Planificación de las
Naciones Unidas (Nueva York, mayo de 1976). Esta monogra-
fía ofrece un entendimiento y apreciación de los procesos
de la urbanización; presta especial atención a la formula-
ción de una política adecuada, y a los problemas planteados
por la migración y el asentamiento de precaristas.

Banco Mundial, "Urbanization Sector Working Paper" (Washington,
1972). En este informe se analizan diversos problemas y
posibles medios para solucionarlos.

A. Política nacional de desarrollo urbano y regional

En este tipo de análisis se trata de identificar y describir los efectos de la política nacional sobre el desarrollo urbano y regional. Incluye las políticas urbanas y regionales explícitas del gobierno nacional, así como el efecto implícito, y a menudo no intencional, de la política nacional en el desarrollo urbano y regional.

En los últimos años ha aumentado rápidamente el número de países que tienen políticas urbanas y regionales explícitas. Este incremento puede atribuirse, de varias maneras, al fracaso de anteriores políticas de desarrollo que se concentraban casi exclusivamente en el crecimiento económico. Cuando se demostró que esas políticas no eran adecuadas, comenzó la búsqueda de nuevas estrategias para el desarrollo. Esto obligó a muchos países a adoptar métodos que respondieran a la dimensión espacial. Estas estrategias se han traducido a un número de políticas urbanas y rurales explícitas publicadas bajo diversas denominaciones, tales como polos de crecimiento, centros de crecimiento, desarrollo regional, desarrollo de ciudades de tamaño intermedio, descentralización urbana, pueblos mercado, centros de servicios rurales, y desarrollo rural. La mayoría de las políticas urbanas y rurales explícitas, sino todas, tratan de estimular el desarrollo en comunidades que están fuera de la ciudad principal.

El tamaño de las comunidades que se seleccionan para concentrar en ellas la labor de desarrollo, oscila entre ciudades de más de

11

medio millón de habitantes y villas rurales. Entre los países que han adoptado este método figuran Brasil, Colombia, Perú, Venezuela, Ghana, Kenya, Nigeria, Tanzania, India, Indonesia y Panamá.

Aunque algunos países no han declarado una política de desarrollo urbano y rural explícita, todos tienen una política implícita. Las políticas y acciones de todos los gobiernos nacionales afectan a los patrones de urbanización y desarrollo regional. Por ejemplo, las asignaciones presupuestarias que pueden estar dirigidas por una política de desarrollo económico ejercen efectos diferenciales sobre los centros urbanos y, por lo tanto, estimulan su crecimiento. La decisión de mejorar la enseñanza rural puede aumentar la urbanización indirectamente, a medida que los egresados escolares emigran hacia las ciudades en busca de oportunidades de empleo en el sector moderno. La decisión de fomentar la industria estimulará--mediante multiplicadores económicos--las economías de aquellas zonas que reciban nuevas industrias. Este estímulo económico fomentará la migración y el crecimiento urbano. En resumen, las decisiones de los gobiernos ejercen efectos diferenciales sobre regiones y áreas urbanas. La consecuencia neta de estos efectos constituye una política implícita de desarrollo urbano y rural.

Muy a menudo las capitales reciben una parte de las asignaciones del presupuesto oficial y de los gastos de capital mayor que la proporcional. Esto sucede especialmente en países que no tienen una política explícita de descentralización urbana. Además,

debido a la acción de fuerzas puramente económicas, las ciudades principales también reciben una parte desproporcionada de la inversión privada. Estos desembolsos estimulan la economía urbana, fomentan una mayor migración y primacía urbana y pueden aumentar las desigualdades regionales, aunque los gastos estén perfectamente justificados sobre la base de criterios en cuanto a crecimiento económico.

Pertinencia en relación con las actividades de la AID. La colaboración del país anfitrión es esencial para el éxito de la labor de la AID, y la colaboración eficaz depende de un entendimiento mutuo. El país anfitrión y la AID tienen que comprender sus políticas mutuamente. En algunos casos, ello debe ir precedido de la identificación, pues algunos países carecen de una política explícita sobre urbanización o desarrollo regional. Este tipo de análisis está diseñado para facilitar esta identificación y entendimiento.

Lo ideal sería que el análisis quedase terminado antes de comenzar la preparación del Programa de Asistencia para el Desarrollo (DAP). En algunos casos, se necesitará el análisis para preparar un Informe sobre Examen de Proyecto (PRP) o un Informe de Proyecto (PP). Al analizar la política nacional urbana y regional, se deberá prestar mucha atención al equilibrio de los gastos sociales entre zonas urbanas y rurales, ya que así ha sido indicado explícitamente, con calidad prioritaria, en la nueva determinación de política de la AID (PD-67).

Preguntas típicas. A continuación se presentan unos ejemplos de las preguntas que se pueden plantear en este tipo de análisis:

- . ¿Ha declarado el gobierno una política sobre urbanización y desarrollo regional? En caso afirmativo, ¿cuál es?
- . ¿Qué objetivos ha fijado el gobierno respecto al desarrollo?
- . ¿Cómo afectan esos objetivos a la urbanización y al desarrollo regional? ¿Qué agencias del gobierno nacional intervienen en cuestiones de urbanización y desarrollo regional? ¿Cuál es su perspectiva? ¿Qué tratan de conseguir?
- . Si el gobierno tiene una política explícita, ¿qué programas se necesitan para ponerla en práctica?
- . ¿Qué problemas urbanos preocupan más al gobierno?
- . ¿Qué está haciendo para aliviarlos?
- . ¿Cuál es la asignación regional y urbano-rural de los gastos públicos? ¿De qué manera afectan a la urbanización y al desarrollo regional? ¿Hasta qué grado llega el compromiso del gobierno con los pobres urbanos? ¿Qué está haciendo para mejorar la calidad de la vida del pobre urbano?
- . ¿Constituye una meta del gobierno el reducir la migración del campo a las ciudades, particularmente hacia ciudades principales? ¿Es la distribución de los gastos públicos entre zonas urbanas y rurales consecuente con esta meta?

- . ¿Hasta qué grado está centralizado el gobierno en la capital? ¿Qué tipos de decisiones se toman a los niveles nacional, provincial, de distrito, municipal o de villas?

Fuentes de datos. En este análisis se pueden usar varios tipos de datos. Aunque en su mayoría no serán estadísticos, se pueden usar algunos datos cuantitativos, tales como asignaciones presupuestarias, por región.

Una fuente primaria de datos es el plan a plazo intermedio (5 años) del país anfitrión. Estos documentos generalmente indican si los países tienen una política explícita de desarrollo regional o urbanización. Si en esos documentos no se indica explícitamente dicha política, ésta quizá figure implícitamente en los mismos. Los informes oficiales de todo tipo son útiles, incluso si se trata de documentos sobre presupuestos (en especial los desglosados por región), informes anuales y especiales de ministerios y departamentos nacionales, así como datos del censo sobre la distribución espacial de los empleados públicos, por categoría ocupacional. Los informes y análisis de agencias internacionales y de eruditos también pueden ofrecer información útil. Por ejemplo, un Análisis Sectorial de Vivienda de la AID puede suministrar datos sobre la política urbana nacional.

Análisis de datos. El plan de desarrollo del país anfitrión se deberá analizar para identificar políticas explícitas en cuanto al

15

desarrollo urbano y regional. Este análisis entraña una cuidadosa lectura del plan. Además deben examinarse otros documentos sobre política nacional.

El análisis de la política implícita sobre desarrollo urbano y regional es más complicado. Si los datos lo permiten, las asignaciones presupuestarias oficiales se deben desglosar por regiones y por categorías rural y urbana. La categoría urbana se debe subdividir aún más según el tamaño de los asentamientos; luego se deben comparar los gastos per cápita de cada subdivisión. Esta comparación ofrecerá una medida sencilla de la política implícita. Podría suponerse que las zonas que acusan el mayor índice de desembolsos oficiales per cápita son las que más se benefician de la labor de desarrollo del gobierno.

Otro método consiste en comparar la relación entre los gastos y los ingresos del gobierno nacional en las regiones y subdivisiones urbanas y rurales. Esto muestra los efectos de las actividades del gobierno en cuanto a la redistribución geográfica de los recursos. Un alto coeficiente de gastos/ingresos puede revelar aquellas zonas que más beneficios derivan de la labor de desarrollo del gobierno. Este tipo de análisis puede demostrar si la política urbana y regional implícita es compatible con la política explícita formulada en los planes de desarrollo y otros documentos.

Cuando no se disponga de datos presupuestarios adecuados, la información que provee el censo en cuanto a distribución per cápita

de los empleos públicos puede arrojar luz sobre la política implícita.

Una gran desventaja de estos métodos es que los gastos públicos tal vez no indiquen con precisión la distribución de los beneficios procedentes de actividades gubernamentales.

Los gastos efectuados en una zona pueden beneficiar a otras zonas adyacentes. Esto sucede especialmente en el caso de los gastos efectuados en pueblos, y que benefician a sus zonas circundantes. Desgraciadamente, no se dispone de métodos de fácil uso para evaluar con exactitud la distribución espacial de las actividades del gobierno nacional.

Esta cuestión se puede abordar por medio de la simulación. Por cada región o zonas urbanas de cada tamaño, se podría elaborar el perfil de una familia típica dentro de cada categoría de ingresos. Así se podría calcular la contribución de cada familia al gobierno nacional. Este cálculo deberá incluir impuestos, gastos por licencias, actividades de mercadeo y regulaciones de precios por parte del gobierno. Estas contribuciones luego se podrían comparar con los beneficios estimados de las actividades del gobierno nacional. Entre estos últimos podrían figurar: educación, atención de la salud, extensión agrícola, vivienda pública, servicios de empleo, así como subsidios al transporte, suministro de agua, alcantarillado y artículos de primera necesidad. La comparación entre las contribuciones y los

beneficios podría revelar la política urbana y regional implícita del gobierno nacional. Se podrían hacer comparaciones de familias de bajos ingresos solamente, o de la población total, ponderando adecuadamente las relaciones de contribuciones a beneficios, por el número de familias que haya en cada categoría de ingresos de cada zona analizada.

En algunas situaciones tal vez no se puedan emplear los métodos indicados. En estos casos, los analistas deberán usar los datos y métodos apropiados que tengan a su disposición para tratar de identificar la política implícita de desarrollo urbano y rural.

Fuentes de información adicional. A continuación se describen referencias selectas pertinentes a este tipo de análisis:

1. Cohen, Michael A., Urban Policy and Political Conflict in Africa: A study of the Ivory Coast (Chicago: University of Chicago Press, 1974). En la Parte II se analiza la política urbana tanto explícita como implícita del gobierno nacional.
2. Rondinelli, D. A. y E. Ruddle, Urban Functions in Rural Development: An Analysis of Integrated Spatial Development Policy. Preparado para la AID (Washington, D. C., 1976). En este trabajo se contrastan las políticas que conducen a la centralización urbana, con las estrategias para la descentralización. Se enfoca la atención a las funciones apropiadas de las agencias de asistencia internacional y de los gobiernos nacional y local en la puesta en práctica de un desarrollo espacial equilibrado.
3. Stohr, Walter, Regional Development Experiences and Prospects in Latin America (La Haya: Mouton, 1975). El autor hace un análisis detallado de 75 proyectos nacionales e internacionales de desarrollo regional. Evalúa las siguientes estrategias de desarrollo regional: descentralización del proceso decisorio, políticas sobre áreas de depresión, políticas sobre

colonización y recursos en zonas limítrofes entre países, programas de desarrollo en regiones fronterizas, y políticas sobre áreas metropolitanas y nuevos polos de crecimiento.

4. Universidad de Pensilvania, University Science Center, Formulation of a Project on Population and Environmental Aspects of National Policies Related to Redistribution of Population and Human Settlement. Preparado para el Centro para Vivienda, Edificación y Planificación de las Naciones Unidas (Nueva York, mayo de 1976). La Parte II examina una amplia gama de políticas de desarrollo urbano y regional.

B. La distribución y características del pobre

Este análisis trata de la identificación de la distribución espacial y características de la mayoría pobre. Se puede usar para comparar la incidencia de la pobreza (el porcentaje de la población clasificada como pobre) en diferentes zonas de un país, e identificar las regiones o provincias que tienen los índices más altos y bajos de pobreza. Se pueden establecer comparaciones de la pobreza relativa entre zonas urbanas y rurales, entre ciudades pequeñas y grandes y entre diferentes vecindarios dentro de la misma zona urbana. El análisis se centra en la mayoría pobre y no se deberá confundir con el expuesto en la Sección C, que trata de los indicadores del desarrollo de toda la población en subzonas específicas.

El método general adoptado en este tipo de análisis consiste en identificar los grupos de pobreza mediante la comparación de los ingresos con una línea de pobreza basada en el costo de las necesidades fundamentales, tales como alimentación y vivienda, y que varía de un lugar a otro. Se puede utilizar un método abreviado para calcular la distribución de la pobreza partiendo del porcentaje de población que está por debajo de una norma mínima establecida arbitrariamente para el ingreso, la enseñanza, vivienda o situación de empleo. Una ventaja del método abreviado es que puede identificar con rapidez los lugares donde habitan las personas más pobres de una zona. Tiene la desventaja de que hay que ajustar las normas mínimas arbitrarias a las condiciones locales y encontrar indicadores fácilmente asequibles que reflejan la pobreza a tono con la realidad.

Pertinencia en relación con las actividades de la AID. El mandato del Congreso concentra los recursos de la AID en la mayoría pobre. Deberán diseñarse proyectos destinados a mejorar la calidad de la vida de los componentes de este grupo; a este efecto, una parte del proceso de examen del proyecto entraña el determinar si la población objetivo es en verdad la mayoría pobre. Lo ideal sería hacer esta evaluación antes de proponer el proyecto. Esto tiene validez especial en el caso de proyectos destinados a ayudar a los pobres de las zonas urbanas. Muchos creen que la pobreza es esencialmente un fenómeno rural, por lo que se muestran reacios a que la AID intervenga en cuestiones relacionadas con los pobres de la ciudad. En este tipo de situación, es importante que en las propuestas de proyectos urbanos se ofrezcan pruebas concretas de la incidencia y el grado de la pobreza urbana, por lo que tal vez sea necesario que dichas propuestas evalúen la pobreza relativa que existe entre la zona rural y la urbana.

Preguntas típicas. A continuación se ofrecen ejemplos de las cuestiones que puede plantear este tipo de análisis:

- . ¿Qué es pobreza? ¿Cómo se deberá determinar una "línea de pobreza?
- . ¿Cuál es la incidencia de la pobreza en el país y en cada región, distrito, ciudad y vecindario?
- . ¿Cuál es la diferencia en cuanto a la incidencia de la pobreza entre zonas urbanas y rurales?

- . ¿Qué pueblos y ciudades tienen la incidencia más alta de pobreza?
- . ¿Cuáles son las características del pobre? ¿Qué tipo de empleo tiene? ¿Cuál es su nivel educacional? ¿Cuáles son sus condiciones en cuanto a vivienda y saneamiento? ¿Qué acceso tiene a los servicios esenciales?

Fuentes de datos. Para este tipo de análisis se dispone de varias fuentes de datos diferentes. El censo es un buen punto de partida. A menudo se pueden usar publicaciones del censo para evaluar la distribución de varias dimensiones de la pobreza, tal como la falta de empleos, ocupaciones de bajos ingresos, falta de educación escolar y viviendas de calidad inferior.

Los nuevos sistemas de elaboración de datos les permiten a muchos países de América Latina y otras regiones suministrar datos del censo de muy diversas maneras. El programa de computadora necesario fue elaborado por el Centro Internacional de Programas Estadísticos (ISPC) de la Oficina del Censo de los EE.UU. Con este programa se pueden preparar cuadros destinados a tratar cuestiones analíticas específicas. Por ejemplo, el Negociado de Estadísticas y Censo de Costa Rica recientemente atendió en 48 horas una solicitud de un cuadro en que se mostrase la distribución de la población económicamente activa, por categorías ocupacionales principales, intervalos de edad de 5 años, sexo y residencia urbana y rural, en cada distrito, región y provincia. También se podrían preparar con rapidez otros cuadros

que indicasen el número y porcentaje de unidades familiares de pequeñas zonas espaciales que habitan en viviendas carentes de electricidad o agua corriente, encabezadas por personas desempleadas y con menos de cinco años de instrucción escolar. Estos datos se pueden usar fácilmente con el método abreviado para identificar la distribución espacial y las características de la mayoría pobre. En otros informes se examinan más detenidamente estos nuevos sistemas de elaboración de datos.¹

También se pueden obtener datos pertinentes en los informes anuales y especiales de ministerios y departamentos nacionales, así como de gobiernos regionales, provinciales y municipales.

Cuando están disponibles, las encuestas pueden brindar datos útiles sobre las características del pobre. Las encuestas muestrales especiales hechas con regularidad, por oficinas de censos, son particularmente útiles porque pueden servir para evaluar las tendencias de la pobreza. Algunos países hacen encuestas muestrales trimestrales de patrones del ingreso y consumo de unidades familiares. Estas encuestas son prácticas, pues contienen información sobre la distribución del ingreso, que es un factor clave en la tarea de identificar la mayoría pobre.

También resultan útiles las encuestas muestrales de unidades familiares realizadas por organismos no oficiales. En la mayoría de las principales ciudades se han hecho estas encuestas,

1. Banco Interamericano de Desarrollo. Economic and Social Progress in Latin America: Annual Report 1975. Washington, D.C., capítulo 5.

posteriormente compiladas por Kipnis¹ en una bibliografía. Gran parte de los datos obtenidos en ellas han sido tabulados por Shail Jain en una reciente publicación del Banco Mundial.² Este utilísimo informe facilita información sobre el porcentaje del ingreso total recibido por cada decilo de la población.

No siempre es fácil conseguir datos adecuados para trazar una línea de pobreza. Por lo general, los datos necesarios se pueden obtener de encuestas sobre ingresos y gastos de la familia, de niveles de nutrición y del costo de los alimentos básicos disponibles localmente y que satisfacen las necesidades dietéticas mínimas. En una reciente publicación de Webb³ se describen datos apropiados sobre la línea de ingreso de pobreza y sus fuentes. Los técnicos del Departamento de Proyectos Centrales del Banco Mundial están preparando líneas de ingreso de pobreza para países miembros.

La fotografía aérea es un medio eficaz para datos sobre la distribución espacial de la pobreza en zonas urbanas. Este procedimiento se ha empleado con bastante éxito en Puerto Príncipe, Haití.⁴

1. Kipnis, J., "Size Distribution of Income: Bibliography of Basic Sources", World Bank Staff Working Paper, 217, (Marzo, 1975).
2. Jain, Shail, Size Distribution of Income: A Compilation of Data (Washington, D.C.: The World Bank, 1975).
3. Webb, Richard. "On the Statistical Mapping of Urban Poverty and Employment: World Bank Staff Working Paper No. 227 (Washington, D.C., enero de 1976).
4. PADCO, Inc. Guidelines for Formulating Projects to Benefit the Urban Poor in Developing Countries, preparado para la AID, Washington, D.C., abril de 1976, página 30.

Análisis de los datos. Los grupos de pobreza se pueden identificar comparando las necesidades mínimas con la amplitud de las personas para adquirirlas. En un reciente informe financiado por la AID,¹ se aboga en favor de este tipo de enfoque para identificar grupos de pobreza. El informe considera los grupos de pobreza desde el punto de vista de "1) sus niveles de consumo actual y posibilidades de superar estos niveles, 2) la medida en que ya controlan, y se puede esperar que controlen, los bienes de capital que podrían constituir una base para el futuro consumo, y 3) su orientación territorial". Entre los bienes de consumo estudiados figuran los alimentos, el agua potable, el combustible, la vivienda, información, participación política y recreación. Entre los bienes de capital se incluyen el capital humano, derechos a la tierra y acceso al crédito. Se consideran tres tipos de orientación territorial--o sea, "orientada hacia el exterior" en que los miembros de un grupo objetivo están en una zona urbana con el fin primordial de producir ingresos que se consumirán e invertirán en otra parte; en tránsito, en que los miembros de un grupo objetivo piensan permanecer en la zona urbana en que radican en el momento, pero están usando ese lugar como zona de estacionamiento; y consolidación, en que se espera que los miembros de un grupo objetivo permanezcan por un período relativamente largo en el lugar en que se encuentran". El informe sugiere que estos conceptos se podrían usar para elaborar perfiles de grupos objetivo de proyectos.

1. Ibid, página 17.

En un reciente estudio del Banco Mundial¹ se aboga por un procedimiento similar, pero más explícito. En él se identifica la distribución espacial del ingreso, línea de pobreza y población. Debido a la importancia que tiene para las actividades de la AID, a continuación presentamos un ejemplo detallado de este procedimiento, en el que se emplean datos obtenidos en Costa Rica.

El problema consiste en determinar la incidencia de la pobreza en la zona metropolitana de San José, en otras zonas urbanas, y en las rurales. El censo de población de 1973 de estas tres zonas arroja las cifras siguientes: 401.000; 146.000 y 1.260.000, respectivamente. En el Cuadro 1 se presentan las distribuciones del ingreso, por tamaño, de cada una de dichas zonas. Supóngase que las líneas de pobreza de las unidades familiares son: 10.000 colones en San José, 9.000 en las demás zonas urbanas y 6.500 en las rurales. Aunque estas líneas de pobreza parecen estar acordes con la realidad, sólo son cálculos preliminares. En los párrafos siguientes se examinan procedimientos para establecer líneas de pobreza.

1. Webb, Richard. "On the Statistical Mapping of Urban Poverty and Employment", World Bank Staff Working Paper No. 227 (Washington, D.C., enero de 1976).

CUADRO I
Distribución del ingreso en Costa Rica, por tamaño
(Encuesta de familias, 1971)

Distribución de las familias por decilos (%)	Promedio del decilo (%)	Porcentaje del ingreso total		
		Zona Metropolitana de San José (%)	Otras zonas urbanas (%)	Zonas rurales (%)
0-10	5	2,1	2,4	2,8
10-20	15	3,3	3,7	4,1
20-30	25	4,1	4,6	5,1
30-40	35	5,2	5,7	6,1
40-50	45	6,3	6,8	7,2
50-60	55	7,6	8,3	8,4
60-70	65	9,4	10,1	10,1
70-80	75	11,8	12,7	12,3
80-90	85	16,1	16,8	15,8
90-100	95	34,1	28,9	28,1
95-100	97,5	22,9	17,7	17,7
Ingreso medio por unidad familiar (colones)		22.150	17.555	9.550

Fuente: Shail Jain, Size Distribution of Income: A compilation of Data (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1975), Cuadro 14, página 28.

Los datos anteriores se pueden usar para calcular la distribución de la pobreza. En la zona Metropolitana de San José la línea de pobreza, 10.000 colones, representa el 45% del ingreso medio de 22.150 colones. Por tanto, las unidades familiares que reciban menos del 45% del ingreso medio, se consideran pobres. En una columna del Cuadro 1, las unidades familiares se dividen en decilos, cada uno de los cuales abarca el 10% del ingreso total. Si las familias comprendidas en uno de esos decilos ganaran el ingreso medio, recibirían el 10% del ingreso total. Si son pobres y ganan menos del 45% de la media, reciben menos del 4,5% del ingreso total. La columna 3 del Cuadro 1 indica que entre el 25% y el 35% de las familias de la zona Metropolitana de San José son pobres. La interpolación revela que la incidencia de la pobreza en dicha zona es del 29% ($25 + 10 \times (4 - 9)$).

En otras zonas urbanas, la línea de la pobreza es el 51% ($9.000/17.555$) de la media. Esto sugiere que "otras familias urbanas" en decilos que reciben menos del 5,1% del ingreso total, son pobres. Por medio de la interpolación, la columna 4 muestra que la incidencia de la pobreza en otras zonas urbanas de Costa Rica es del 31% ($25 + 10 \times (9 - 1)$). En las zonas rurales, la línea de pobreza es el 68% ($6.500/9.550$) de la media. La columna 5 indica que el 41% ($35 + 10 \times (7 - 11)$) de las familias que viven en zonas rurales, son pobres. Suponiendo que las familias de las tres zonas son de igual tamaño, y multiplicando la incidencia de la pobreza por las poblaciones respectivas, se obtiene el número de pobres que hay

23

en cada zona, o sea la zona Metropolitana de San José--116.290 (0,29 x 401.000); otras zonas urbanas--45.260 (0,31 x 146.000)--, y zonas rurales--516.000 (0,41 x 1.260.000). Si se dispusiera de datos, se podría usar este mismo procedimiento para calcular el número de pobres que residen en regiones individuales, ciudades o vecindarios dentro de zonas urbanas.

La mayoría de los métodos empleados para establecer la línea de pobreza se basan en la hipótesis de que el déficit nutricional es la dimensión más fundamental de la pobreza. La línea de pobreza debería abarcar, por lo menos, el costo de los alimentos producidos localmente, que respondan a las normas dietéticas internacionales establecidas por la FAO con respecto al consumo calórico o proteínico. También deberá tenerse en cuenta el tamaño de la familia y su composición en cuanto a edades. Al costo básico de los alimentos se debería agregar el de las necesidades esenciales no alimenticias, tal como la vivienda. El costo de los bienes no alimenticios se puede calcular por los precios del mercado o por los gastos reales de productos no alimenticios, obtenidos a través de las encuestas de personas de reconocida pobreza. La sugerencia en cuanto a esta manera de realizar la encuesta ha partido del Banco Mundial. Los datos obtenidos se pueden usar para definir la línea de pobreza como el ingreso real de las familias que apenas pueden subvenir a sus necesidades dietéticas mínimas. Por otro lado, estos datos se pueden utilizar para determinar el ingreso y nivel nutricional de

1. Webb, Richard. "On the Statistical Mapping of Urban Poverty and Employment," World Bank Staff Working Paper No. 227 (Washington, D.C., enero de 1976).

las familias a las que se supone estar cerca del nivel de pobreza. Cuando se comparan estos niveles de nutrición con las normas de la FAO, se puede elevar o reducir, en consecuencia, el nivel de ingreso de la línea de pobreza.

Si no se dispone de datos adecuados, la distribución esencial de la pobreza se puede calcular a grosso modo con los datos del censo. Con este método abreviado, es preciso definir la pobreza desde el punto de vista de las variables del censo. Por ejemplo, si éste facilita datos sobre ocupaciones, las tasas de pobreza se podrían definir como el porcentaje de la población económicamente activa desempleada o empleada en ocupaciones no calificadas. Por otro lado, la información del censo en cuanto a educación sirve para definir la tasa de pobreza como el porcentaje de adultos (o varones adultos) que carecen de educación escolar. Los datos sobre viviendas se podrían usar para definir la pobreza en función del hacinamiento o la falta de servicios esenciales, tales como agua corriente o electricidad. Aunque estas medidas de las tasas de pobreza son simplistas, ofrecen un cálculo muy básico de la distribución de la pobreza entre regiones individuales, distritos, zonas urbanas y vecindarios urbanos específicos.

Si las oficinas del censo de los diferentes países poseen instalaciones adecuadas para la elaboración de datos, se pueden usar definiciones multidimensionales de la pobreza. Por ejemplo, los datos del censo servirían para definir la tasa de pobreza como el porcentaje de adultos con menos de cinco años de enseñanza

escolar, desempleados o empleados en ocupaciones no calificadas. Estas definiciones multidimensionales ofrecen una medida más exacta de la pobreza que los indicadores de una sola dimensión.

Fuentes de información adicional. A continuación se describen materiales selectos básicos sobre este tipo de análisis:

1. Brookings Institute, Estudios Conjuntos sobre Integración Económica Latino Americana (ECIEL). Urban Household Income and Consumption Patterns in Latin America (Washington, D.C., 1974).
2. BIRF, Actividades del Personal de Proyectos Centrales para mejorar la definición y medición de los niveles de ingresos de pobreza. Las líneas del ingreso de pobreza para las zonas rurales y urbanas están siendo formuladas por economistas de los países, quienes se valen de datos de encuestas sobre el costo de necesidades nutricionales mínimas y requisitos en cuanto a productos no alimenticios.
3. Jain, Shail. Size Distribution of Income: A Compilation of Data (Washington, D.C.: The World Bank 1975). En este tratado se calculan las participaciones en los ingresos recibidas por cada decilo de la población de 81 países. La cobertura dentro de cada país se clasifica en rural, urbana, agrícola y no agrícola. Entre los tipos de unidades demográficas consideradas figuran: la población total, familias, residentes del ingreso, población económicamente activa y trabajadores. Se ofrecen datos sobre ingreso medio y PNB per cápita, y se calculan tres medidas para la desigualdad de los ingresos.
4. Kipnis, J., "Size Distribution of Income: Bibliography of Basic Sources", World Bank Staff Working Paper No. 217 (Washington, D.C., septiembre de 1975). Enumera todas las fuentes principales de datos disponibles desde 1962 para 57 países en desarrollo.
5. PADCO, Inc., Guidelines for Formulating Projects to Benefit the Urban Poor in Developing Countries. Preparado para la AID (Washington, D.C., abril 1976).

El segundo capítulo se centra en la identificación y características del pobre urbano. En este estudio se presentan fuentes de datos apropiados y métodos de compilación de información.

6. Webb, Richard., "On the Statistical Mapping of Urban Poverty and Employment", World Bank Staff Working Paper No. 227 (Washington, D.C., enero de 1976). El autor describe procedimientos detallados para trazar una representación gráfica de la pobreza mediante datos sobre distribución de ingresos, línea de pobreza y población. Presenta las fuentes de datos sobre la distribución y características de la pobreza. También inserta apéndices sobre la cuantificación de la pobreza en Perú y la descripción de los pobres en Malasia.

C. La distribución del desarrollo y del subdesarrollo

Este tipo de análisis ofrece una descripción concisa de la configuración espacial del desarrollo en un país, región o ciudad. Se puede usar para identificar las regiones de un país, los distritos de una región o los vecindarios de una zona urbanizada más ricos y los más pobres. Las dimensiones de la riqueza-pobreza o del desarrollo-subdesarrollo se pueden definir de muchas maneras, según el enfoque del análisis. Por ejemplo, se pueden identificar las zonas que tienen el ingreso por persona, el índice de alfabetización la expectativa de vida o el consumo proteínico más bajo del país. Además, se pueden combinar varias dimensiones del desarrollo para crear un índice general del mismo. Este análisis, que se concentra en las características del desarrollo de la población total de zonas específicas, no se debe confundir con el que se expuso en la Sección B, que trata de las características de la mayoría pobre en zona específicas.

Con mucha frecuencia se pasan por alto diferencias espaciales en el nivel del desarrollo. Algunas veces se da por sentado que las medidas nacionales son representativas de la mayoría de las regiones de un país. A menudo se considera que los indicadores sociales urbanos son descriptivos de todos los centros del sistema urbano o incluso de todos los vecindarios que haya dentro de las zonas urbanas. En realidad, las variaciones espaciales en el nivel de desarrollo son considerables. Por ejemplo, extensas zonas de

muchos países latinoamericanos tienen ingresos per cápita inferiores al 50% del promedio nacional.

Pertinencia en relación con las actividades de la AID. Este tipo de análisis puede contribuir de diversas maneras a la formulación de proyectos de la AID. Puede ayudar a identificar proyectos viables. Esto puede ocurrir cuando el análisis señala regiones o distritos que adolecen de un subdesarrollo extremado en sectores o subsectores específicos. Por ejemplo, podría revelar la existencia de determinados distritos con índices muy elevados de mortalidad infantil. Este descubrimiento puede señalar la necesidad de que se inicien proyectos de salud en esas zonas.

El análisis también es muy útil en la selección de lugares adecuados para proyectos viables identificados por otros medios. La ubicación del proyecto es un factor clave en el éxito o fracaso del diseño de un proyecto. Para encontrar la "mejor" ubicación para un proyecto, o incluso una ubicación "aceptable", el diseñador deberá disponer de información exacta sobre las características de diferentes áreas del país. El análisis brinda ese tipo de información a varias escalas geográficas. Un estudio de varias regiones puede indicar cuáles son las más apropiadas para el proyecto. Un análisis de los distritos de esas regiones puede revelar cuáles son los distritos más idóneos. Se puede hacer aún más detallado a fin de identificar los lugares más apropiados para el proyecto.

Por ejemplo, el plan DAP u otros factores pueden sugerir la viabilidad de una pequeña ciudad para la capacitación profesional de emigrantes recientes. Un análisis de los índices de migración, de la demanda de mano de obra y de la capacidad de empleo local en varias regiones, podría sugerir regiones adecuadas para el proyecto. Un análisis al nivel provincial o de distrito de la distribución de estos y otros factores, revelaría zonas idóneas dentro de la región. Un estudio detallado de los patrones residenciales de los emigrantes, de las fuentes de empleo y de la distribución de infraestructuras, suministraría el tipo de información necesaria para seleccionar lugares aceptables para los centros de capacitación.

Además de contribuir a mejorar el proceso decisorio en cuanto a la selección del lugar para el proyecto, este tipo de análisis brinda información útil en otros aspectos del diseño y la puesta en práctica del proyecto. Una vez seleccionado el lugar, la información resultante del análisis se puede utilizar para ajustar el diseño del proyecto a las condiciones locales.

• • Preuntas típicas. La estructura del análisis puede considerarse como una serie de cuestiones que se han de abordar. A continuación se presentan unos ejemplos de las cuestiones que se pueden plantear en este tipo de análisis:

- . ¿Qué regiones del país tienen un ingreso per cápita menor de US\$100 o del 50% del promedio nacional?
- . ¿Qué regiones del país tienen tasas de fecundidad mayores del 15% por encima de la media nacional?

- ¿Qué distritos dentro de una región tienen tasas de mortalidad infantil mayores del 50% de la tasa regional o nacional?
- ¿En qué ciudades y pueblos los emigrantes (personas nacidas en otras regiones) constituyen más del 50% de la población?
- ¿Qué ciudades y pueblos tienen el coeficiente más elevado de población/doctor o de población/camas de hospital?
- ¿En qué vecindarios (distritos de empadronamiento) de la capital son las tasas de desempleo superiores al 25%?
- ¿En qué vecindarios urbanos son los ingresos per cápita inferiores al 75% del promedio nacional?
- ¿Qué regiones, distritos o pueblos están experimentando el crecimiento demográfico más rápido?

Fuentes de datos. Los censos nacionales son las fuentes de datos más fácilmente asequibles y adecuadas para este análisis. Los datos de los censos son adecuados porque abarcan toda la área de un país. La mayoría de los países han hecho censos, y la calidad de la información está mejorando.

En la mayoría de los casos, los censos facilitan datos sobre distribuciones regionales de factores tales como el empleo en diferentes industrias y ocupaciones, niveles de educación, estado de la migración y características de la vivienda. También se obtienen fácilmente datos sobre las características de zonas urbanas, los cuales pueden servir para establecer comparaciones entre zonas rurales y urbanas. En la mayoría de los censos también pueden

267

obtenerse datos sobre distritos y provincias, y en muchos casos, sobre municipios y áreas de empadronamiento. Toda esta información se puede usar para hacer análisis detallados de distribución espacial dentro de distritos o zonas urbanas específicos. Algunas veces no se publican los datos sobre empadronamiento, pero se pueden obtener en la oficina del censo del país anfitrión.

Con los programas de computadora recientemente elaborados (véase la Sección B), las oficinas del censo en la América Latina y otras regiones pueden suministrar información detallada sobre la distribución del desarrollo. Por ejemplo, se pueden preparar cuadros que indiquen las zonas que tienen los niveles más elevados de analfabetismo, mortalidad infantil y desempleo. Se pueden diseñar cuadros que muestren estos datos en relación con pequeñas subzonas espaciales, tales como municipios, villas o vecindarios urbanos. Esta facultad se puede emplear para obtener datos específicos sobre el proyecto. Se podrían preparar otros cuadros en que se indicara el número de varones desempleados en cada distrito, entre 15 y 25 años de edad que han emigrado en los últimos 5 años. También podría incluir información sobre su nivel educacional. Estos cuadros serían muy valiosos para diseñar un proyecto de centros de capacitación profesional.

Desgraciadamente, los datos sobre distribución espacial del ingreso per cápita o medio a menudo escasean. A los encargados de

tomar el censo les resulta difícil obtener datos exactos sobre ingresos, debido a la creencia de que esta información se utilizará para el cobro de impuestos. Con frecuencia es preciso recurrir a indicadores sustitutos para analizar la distribución espacial del ingreso. Investigaciones anteriores revelan que el ingreso guarda una estrecha correlación con el nivel educacional, profesional y ocupacional no manual, así como con la posesión de aparatos de radio y televisión, o automóviles.

Las oficinas de estadísticas nacionales son otra fuente útil de datos. En ellas se mantienen con frecuencia registros continuos de la distribución de factores tales como el número de escolares matriculados, defunciones, nacimientos, matrimonios y empleo en servicios de salud, educación y de extensión.

Algunas veces los datos de las encuestas se han usado para analizar distribuciones espaciales. Los datos obtenidos en encuestas muestrales realizadas en ciudades de la India han sido utilizados para investigar distribuciones de ingresos y estado económico y social, tamaño y estructura de la familia, estado de la migración y creencia religiosa. La ventaja de una encuesta es que puede ofrecer datos actualizados sobre aquellas características, que guardan una relación específica con un análisis o proyecto determinado. Debido a esta ventaja, las encuestas pueden ser apropiadas en muchas circunstancias.

Análisis de datos. Una de las maneras más fáciles y prácticas de analizar los datos consiste en hacer un mapa del perfil de distribución. El perfil así trazado puede señalar las zonas que tienen los niveles más altos y más bajos con respecto a la variable de interés --por ejemplo, la tasa de analfabetismo. Los mapas se pueden preparar seleccionando unas cinco o seis gamas de la variable en cuestión, de suerte que cada una de ellas contenga aproximadamente el mismo número de subzonas. Así pues, un mapa de la tasa de analfabetismo de un país de 20 provincias, podría tener cinco categorías de alfabetismo, cada una de las cuales abarcaría cuatro provincias.

Un mapa de la configuración del desarrollo brinda un perfil muy conciso de la distribución espacial del mismo. Puede revelar focos de pobreza rodeados de zonas relativamente desarrolladas. Se pueden hacer varios mapas que representen distintas dimensiones del desarrollo. Estos luego pueden compararse para revelar las relaciones entre diferentes aspectos del desarrollo o entre indicadores del desarrollo y otras características. Por ejemplo, una comparación de mapas puede mostrar que ciertas zonas dominadas por determinados grupos étnicos o lingüísticos tienen índices de fecundidad sorprendentemente bajos. Un estudio más minucioso puede descubrir las razones de esa relación, las que a su vez pueden ser de ayuda en el diseño de proyectos demográficos en otras zonas.

La comparación de los patrones de distribución también se logra mediante técnicas de correlación y regresión. Los coeficientes de

correlación muestran la fuerza de la relación entre los indicadores del desarrollo. Los análisis de regresión se pueden usar para producir medidas cuantitativas de las relaciones entre variables. Los coeficientes de regresión se pueden interpretar como elasticidades y usarse para evaluar el efecto que los cambios en los insumos del proyecto (variables independientes) ejercen sobre los indicadores clave del desarrollo (variables dependientes).

Los datos zonales también se pueden usar en el análisis factorial. Este procedimiento, a menudo llamado ecología factorial, esencialmente agrupa las variables en factores básicos. Estos factores se pueden representar en un mapa para revelar así la distribución espacial de las dimensiones fundamentales del desarrollo. Por ejemplo, la ecología factorial hecha por Soja de los datos del distrito de Kenya, reveló un factor de modernización básico.¹ Un segundo factor fue interpretado como modernización africana; los distritos que rodean Nairobi recibieron la más alta puntuación en este factor. El valor de este tipo de análisis es que indica similitudes y diferencias entre las variables y entre las zonas incluidas en el análisis. Este procedimiento puede ser útil a la hora de evaluar los efectos de dispersión de proyectos o cuando se trate de identificar lugares apropiados para estos últimos.

1. Soja, E. W., "The Geography of Modernization in Kenya: A Spatial Analysis of Social and Economic Change, (Syracuse, New York: Syracuse University Press (1968).

Fuentes de información adicional. A continuación se describen estudios de casos selectos y materiales afines básicos:

1. Berry, B. J. L., y P. H. Rees, "The Factorial Ecology of Calcutta". The American Journal of Sociology, v. 74 (1969), págs. 445-91. Expone una de las maneras más conocidas de aplicar la técnica de la ecología factorial a los datos en una ciudad ajena al mundo occidental. Los autores examinan aspectos técnicos y metodológicos de la técnica y analizan la distribución espacial de las características demográficas de Calcutta.
2. Brand, R. R., "The Spatial Organization of Residential Areas in Accra, Ghana with Particular Reference to Aspects of Modernization", Economic Geography, v. 48, (1972), págs. 284-298. En este trabajo se utilizan datos del censo de 1960 para evaluar distribuciones espaciales de características demográficas tales como desempleo, educación y migración.
3. Cole, J. P. y P. M. Mather, "Peru Province Level Factor Analysis", Revista Geográfica, n. 77, (1972), pág. 7-32. Con esta ecología factorial se analizan 139 provincias, utilizando para ello 33 variables del censo de 1961.
4. Soja, E. W., The Geography of Modernization in Kenya: A Spatial Analysis of Social and Economic Change, (Syracuse, Nueva York: Syracuse University Press (1968). En este renombrado estudio, se analizan por separado las distribuciones espaciales de varias características del desarrollo y luego se combinan en un análisis factorial.
5. Soja, E. W. y R. J. Tobin, "The Geography of Modernization: Paths, Patterns and Processes of Spatial Change in Developing Countries", en las ediciones de G. D. Brewer y R. O. Brunner de Political Development and Change (Nueva York: Free Press, 1975). Examina teorías relativas a la distribución espacial del desarrollo. Presenta un estudio detallado de un caso de desarrollo espacial en Sierra Leona entre los años 20 y 60.
6. Stohr, Walter, Regional Development Experiences and Prospects in Latin America (La Haya, Mouton, 1975). En el Capítulo III se presenta un estudio minucioso de la configuración del desarrollo en países latinoamericanos.

D. El sistema de centros de servicio en lugar central

Los lugares urbanos suministran bienes y servicios (funciones urbanas) a sus territorios circundantes, así como a sus propias poblaciones. Los centros de servicio de las aldeas generalmente atienden a pequeños territorios con poblaciones de 5.000 a 15.000 habitantes, aproximadamente (incluyendo la población de 500 a 1500 habitantes de la aldea). Estos pequeños territorios sólo generan demanda efectiva suficiente para mantener funciones de bajo umbral, tales como tiendas pequeñas de ventas al por menor, almacenes para productos agrícolas, sucursales de correos, dispensarios de salud y escuelas primarias. Los centros de mercado normalmente sirven a territorios más grandes, con poblaciones de 15.000 a 50.000 habitantes. Esta población produce demanda efectiva suficiente para mantener algunas funciones de "umbral" más elevado, tales como tiendas especializadas de venta al por menor, estaciones de gasolina, instalaciones de clasificación y envase de productos agrícolas, oficinas de crédito, servicio telefónico, clínicas de salud y escuelas secundarias. Los centros de ciudades generalmente sirven territorios aun mayores, de 50.000 a 200.000 habitantes, y brindan funciones de "umbral" mucho más alto, tal como tiendas grandes de venta al por menor, almacenes de venta al por mayor, fábricas de procesar productos agrícolas e industriales, bancos, periódicos, hospitales y escuelas técnicas. En conjunto, estos centros de servicio constituyen un sistema jerárquico central para la distribución de funciones urbanas. Este análisis tiene por objeto identificar los

componentes estructurales de ese sistema, encontrar zonas problemáticas y descubrir oportunidades adecuadas para proyectos.

Pertinencia en relación con las actividades de la AID. La reciente determinación de política adoptada por la AID en relación con la urbanización y el pobre urbano, hace hincapié en la importancia de integrar los centros de servicio centrales con sus territorios rurales circundantes. El análisis descrito en esta sección trata de identificar el sistema de lugar central y descubrir la manera de mejorar su eficacia y equidad. Estas mejoras pueden estimular la manera de mejorar su eficacia y equidad. Estas mejoras pueden estimular el desarrollo rural, así como elevar la calidad de la vida de los pobres urbanos y rurales, que constituyen el grupo objetivo primario de la AID:

Preguntas típicas. A continuación se ofrecen ejemplos de las preguntas que se pueden hacer en este tipo de análisis:

- . ¿Qué funciones están suministrando actualmente los lugares centrales existentes en cada nivel de la jerarquía?
- . ¿Qué funciones se debería suministrar a cada nivel?
- . ¿De qué tamaño son los territorios remotos con pendientes de los lugares centrales existentes?
- . ¿A cuantas personas de cada región (como promedio) sirven los centros de aldeas? ¿las ciudades mercado? ¿las ciudades pequeñas? ¿las capitales regionales?
- . ¿Cuáles son las demandas efectivas (umbral) media y mínima (población de zonas remotas) que se requieren para cada función?

- . ¿Qué funciones suministra el gobierno nacional? ¿el gobierno regional? ¿el gobierno provincial? ¿el gobierno de distrito? ¿el gobierno municipal? ¿las sociedades cooperativas? ¿los empresarios privados?
- . ¿Cuál es la distancia máxima que los habitantes de las zonas rurales tienen que viajar para obtener servicios urbanos de los centros de aldeas? ¿de las ciudades mercado? ¿de los centros de servicio de la ciudad?
- . ¿Qué centros, y a qué niveles en la jerarquía, han venido creciendo más rápidamente? ¿por qué?
- . ¿Qué funciones esenciales no está suministrando con eficacia el actual sistema de lugar central? ¿Cómo se puede cambiar el sistema para superar la deficiencia?

Fuentes de datos. Hay que compilar dos tipos de datos: sobre la oferta y sobre la demanda de funciones. De los censos se pueden obtener datos preliminares de ambos tipos. La población de una zona urbana ofrece una indicación muy general del número de funciones que suministra. La información detallada de los censos sobre empleo o negocios ofrece una indicación mejor. A menudo, estos datos se codifican conforme al Sistema Nacional Uniforme de Clasificación Industrial, recomendado por las Naciones Unidas. Este sistema de codificación distingue dos tipos de industria (o sea, servicios, al detalle o manufactura) y las clases de funciones específicas, por ejemplo, dentro del grupo detallista, tiendas de alimentos, de ropa, etc. Se supone que si un lugar tiene

un empleo o un establecimiento comercial en una de estas categorías funcionales específicas, entonces el lugar ofrece esa función. Del mismo modo, se supone que los lugares que carecen de empleo o de un establecimiento en una categoría particular, no suministran esa función.

Del lado de la demanda, se puede suponer que la demanda efectiva de la mayoría de las funciones es proporcional a la población. De disponerse de ellos también deberán tenerse en cuenta los datos sobre ingresos. Bajo ciertas circunstancias, se deberán usar subpoblaciones como indicadores de la demanda. Por ejemplo, la demanda de escuelas secundarias se podría calcular por medio de las matrículas en las escuelas primarias. En el caso de algunas funciones, tal vez proceda utilizar otras medidas de la demanda. Por ejemplo, el número de hectáreas cultivadas de cacao, o el empleo en la industria del cacao, se pueden usar como indicadores de la demanda de instalaciones de mercado y almacenamiento de cacao.

Los gobiernos son una buena fuente de datos sobre la oferta de funciones suministrada por ellos. A menudo, los gobiernos nacional y local pueden suministrar datos sobre la ubicación y capacidad de las escuelas, servicios para la atención de la salud, oficinas de extensión, servicios de comunicaciones, bancos y oficinas de crédito, servicios administrativos y obras públicas, tales como electricidad, transporte, suministro de agua y alcantarillado. Además, las oficinas de control de licencias pueden ofrecer datos sobre una amplia variedad de funciones suministradas por el sector privado.

Cuando se disponga de ellos, los datos de las encuestas pueden ser muy útiles en los análisis de sistemas de lugar central. Las encuestas pueden brindar información sobre funciones suministradas por el sector no oficial (no regulado). Del lado de la demanda, las encuestas de patrones de utilización pueden indicar el número de personas que usan ciertos servicios, las distancias que han viajado para hacer uso de los mismos, los servicios opcionales que utilizan, y las funciones no disponibles actualmente y de las cuales derivarían más beneficios. Estos datos pueden ser muy útiles para delinear territorios dependientes, identificar deficiencias en el sistema actual y predecir los efectos de cambios previstos en el sistema.

Análisis de los datos. El análisis debería incluir un inventario de las funciones suministradas por lugares centrales, así como el tamaño estimado de la zona que sirven. El inventario comienza con una lista de cada lugar central, las funciones que ofrece, y su población. La lista a menudo se puede preparar con datos del censo sobre empleo y comercio. Si los datos se registran por código de clasificación industrial o actividades, conviene simplemente enumerar los códigos adecuados a cada lugar central. Para compilar esta lista también se pueden utilizar otras fuentes de datos.

El número total de funciones que suministre cada centro se podrá usar para crear una jerarquía de varios niveles, con los centros de aldeas en el más bajo y las ciudades mayores en el más alto. El número real de niveles en la jerarquía depende del sistema de lugar

4:

central que se esté analizando y de los métodos analíticos empleados. En el caso de centros situados en zonas limítrofes entre niveles, se puede decidir a cuál de ellos pertenecen usando información adicional, tal como el tamaño de su población, su ubicación dentro de la región y su conjunto específico de funciones urbanas. En algunos estudios se han utilizado análisis de componentes, y otras técnicas más complejas, para asignar los centros a cada nivel.

La elaboración de un mapa de lugares centrales a diferentes niveles de la jerarquía, puede indicar zonas distantes o carentes de los centros necesarios. Un mapa más detallado de los lugares donde se suministra cada función puede indicar las zonas alejadas de las funciones urbanas requeridas para el desarrollo rural. Esas áreas ofrecen oportunidades potenciales para proyectos de centros de servicio.

Las tierras que dependen de los centros a cada nivel, se pueden delinear con datos reales de utilización o suponiendo que las personas que residen en ellas van a su centro más cercano. También se pueden usar modelos de gravedad para delinear territorios dependientes de un centro. Se deberá recordar que éstos se traslapan a diferentes niveles; o sea, un asentamiento rural estará situado en territorio de una aldea, de un centro de mercado y de una pequeña ciudad, etc. La población a la que sirve cada centro, que se puede calcular con los datos del censo, se puede usar para evaluar la demanda media y mínima (umbral) necesaria para mantener los centros a cada nivel, así como funciones urbanas individuales. Las diferencias entre regiones se pueden evaluar comparando

la relación población/número de centros que haya en cada nivel y la de población/número de centros que suministren una función o funciones de interés especial. Estas comparaciones pueden revelar regiones que reciben el nivel más bajo de servicio.

El mapa de centros y de territorios dependientes puede indicar una gran zona con numerosos centros de aldeas y una escasez definida de ciudades mercado. Esta situación ofrece una buena oportunidad para diseñar un proyecto que seleccione ciertas aldeas y les suministre funciones clave, de manera que puedan convertirse en ciudades mercado. Deberán emplearse varios criterios para seleccionar las aldeas. Primero, las aldeas elegidas deberán poseer el potencial para su crecimiento y desarrollo. Las investigaciones realizadas indican que el crecimiento pasado es el mejor factor para predecir el crecimiento futuro. Por lo tanto, deberán seleccionarse aquellas aldeas que hayan registrado un crecimiento rápido (bien en cuanto a población o a funciones). Además, las ciudades mercado deberán estar situadas de suerte que ofrezcan la máxima accesibilidad (o sea, que se reduzca la distancia promedio que los campesinos tienen que viajar hasta sus ciudades mercado más cercanas). Se han elaborado métodos manuales para realizar esta tarea, y han sido aplicados a problemas de ubicación en el contexto de la India.¹

1 Fisher, H. B. y G. Rushton "Rural Growth Centers: Experience in the Pilot Research Project, 1969-1974", en Man, Culture and Settlement, Essays in the Honour of Professor R. L. Singh, R. C. Eidt, K. N. Singh y R. P. B. Singh, editores (Bombay, 1976).

Resulta útil saber que también se han elaborado algoritmos de computadora que pueden realizar esta tarea bajo una serie de limitaciones, tales como asegurar que cada campesino se encuentra dentro de una distancia específica de una ciudad mercado. o suponer que ningún pueblo tendrá que servir a más de un número máximo o mínimo especificado de campesinos.¹ También deberán tenerse en cuenta las realidades políticas al seleccionar las aldeas que han de ser elevadas a categoría de ciudades mercado. En resumen, se plantea un problema con tres objetivos: maximizar el potencial de crecimiento, maximizar la facilidad de acceso y optimizar consideraciones políticas. Este es un problema provocador que apenas comienza a recibir atención analítica.²

Fuentes de información adicional. A continuación se describen estudios de casos selectos y materiales de referencia sobre el análisis del sistema de lugar central:

1. Fisher, H. B. y G. Rushton, "Methods for Integrated Rural Area Planning -- Experiencies of the Pilot Research Project in Growth Centres, 1969-1974", en Man, Culture and Settlement, Essays in the Honour of Professor R. L. Singh, edit. Robert C. Eidt, K. N. Singh y Rana P. B. Singh (Bombay, 1976). Se centra la atención en principios y técnicas de la planificación del centro de servicio en un lugar central. Se describen métodos manuales y de computadora. Se encuentran ubicaciones eficaces para los centros de servicio. (Véase también la nota al pie No. 2 de Banerji y Fisher).

1. Banerji, S. y H. B. Fisher "Hierarchal Location Analysis for Integrated Area Planning in Rural India", Papers on the Regional Science Association, v. 33, (1974).
2. Hillsman, Edward L. "Solving Public Sector Location Problems", Proceedings, Association of American Geographers, v. 8 (1976), pp. 143-146.

2. Grove, D. y L. Huszar, The Towns of Ghana (Accra, Ghana: University Press 1964). Este es un ejemplo del análisis del sistema de lugar central.
3. Harvey, M. E., M. S. Hung y J. R. Brown, "The Application of A p-Median Algorithm to the Identification of Nodal Hierarchies and Growth Centers", Economic Geography, v. 50, n. 3 (1974), pp. 187-202.

Se examinan técnicas para maximizar la facilidad de acceso y se utilizan para elaborar un sistema eficaz de centros de servicio en lugar central en Sierra Leona.

4. Johnson, E. A. J., The Organization of Space in Developing Countries (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1970).

Se examina la teoría del lugar central y se recalca la función crítica de las ciudades mercado. Se ofrecen numerosos ejemplos de proyectos de lugar central.

5. Rondinelli, D. A. y K. Ruddle, Urban Functions in Rural Development: An analysis of Integrated Spatial Development Policy. Preparado para la AID (Washington, D. C. 1976).

Este informe se una fuente excelente de material sobre el análisis de sistemas de lugar central. Se usan ejemplos de varios países en un examen de las funciones suministradas a cada nivel de la jerarquía del lugar central. Se presentan métodos para efectuar mejoras.

6. Wanmali, S. Regional Planning for Social Facilities: An Examination of Central Place Concepts and their Application. National Institute of Community Development (Hyderabad, 1970).

Se presenta un análisis detallado del sistema de lugar central en Maharashtra Oriental, India. Se incorporan los resultados del análisis a un proceso de planificación regional.

E. Análisis de migración

La migración es uno de los factores principales que contribuye a la rápida urbanización de los países en desarrollo. El movimiento de las personas hacia los centros urbanos es un fenómeno generalizado que tiene importantes efectos en las zonas urbanas y rurales. Numerosos gobiernos de los países en desarrollo han expresado interés en políticas destinadas a influir en los movimientos migratorios. La migración del campo a la ciudad depende de las condiciones prevalecientes tanto en las zonas rurales como en las urbanas, y los programas realizados en ambas ejercen importantes efectos sobre la migración. Aunque se ha prestado más atención a la migración del campo a la ciudad, en muchas zonas predomina la migración de ciudad a ciudad, especialmente en América Latina.

En el Análisis de migración se trata de explicar y describir con exactitud los grandes movimientos migratorios. El análisis se puede concentrar en los factores que afectan a la migración, o en el efecto de ésta sobre zonas urbanas y rurales. El que se describe aquí trata del efecto que surten sobre la migración diferentes políticas, programas y proyectos.

Pertinencia en relación con las actividades de la AID. La integración efectiva de las zonas rurales y urbanas es una de las cuestiones que más preocupan a la AID. La migración del campo a la ciudad, y el considerable reflujo de la ciudad al campo,

establece vínculos personales entre las zonas urbanas y las rurales. Debido a que estos vínculos personales actúan sobre la integración de las zonas, es necesario comprender la migración antes de programar proyectos eficaces de integración rural-urbana. El análisis de migración puede facilitar este entendimiento.

El análisis de migración también es importante en la labor que lleva a cabo la AID para comprender mejor los problemas del pobre urbano y el proceso de la rápida urbanización. Un considerable porcentaje de los pobres urbanos está compuesto de emigrantes; por tanto, para comprender los problemas del pobre urbano hay que comprender los procesos de la migración, en particular, la de los pobres.

El análisis de migración también es necesario para evaluar con exactitud el efecto de los programas de asistencia social sobre la urbanización. Los proyectos de la AID en zonas urbanas y rurales afectan a la migración. No es de extrañar que los proyectos que consiguen mejorar la calidad de la vida en zonas rurales, también estimulen la emigración del campo a la ciudad. Ahora bien, muchos proyectos afortunados en zonas rurales también la promueven. Por ejemplo, los proyectos que aumentan la productividad y el ingreso en las zonas rurales también permiten a los niños que residen en estas elevar su nivel educacional. Cuando estos niños terminan la enseñanza escolar, muy a menudo emigran a zonas urbanas en busca de empleos compatibles con sus aptitudes. De hecho, la mayoría de los

proyectos que elevan los niveles de aptitud rural no agrícola, contribuyen de forma directa a la migración del campo a la ciudad. El análisis de migración es necesario para evaluar el efecto de los proyectos de la AID sobre la migración del campo a la ciudad. El análisis también puede sugerir proyectos concebidos específicamente para influir en la migración.

Preguntas típicas. A continuación se presentan ejemplos de preguntas que se pueden hacer en el análisis de migración:

- . ¿Cuáles son los centros principales de emigración e inmigración?
- . ¿Cuáles son las características de los emigrantes? ¿Edad? ¿Sexo? ¿Nivel educacional? ¿Ingreso? ¿Ocupación?
- . ¿Dónde habitan los emigrantes cuando llegan a las ciudades?
- . ¿Qué vecindarios tienen el mayor porcentaje de emigrantes?
- . ¿Qué factores clave influyen en las corrientes migratorias?
- . ¿Qué efecto producirá en la migración la creación de 1.000 plazas de trabajo en la capital? ¿en zonas rurales?
- . ¿Cómo se puede aminorar el ritmo de la migración hacia la capital?
- . ¿Qué efectos surte la migración en los emigrantes? ¿en los orígenes de la migración? ¿en los puntos de destino de la migración?
- . ¿Predomina la migración de ciudad a ciudad o la del campo a la ciudad?
- . ¿Qué efectos tiene la migración sobre el pobre urbano?

Fuentes de datos. Los datos existentes sobre migración se pueden obtener de dos fuentes principales, censos y encuestas. La mayoría de los censos indican el lugar de nacimiento de los residentes de cada región, provincia y distrito. Algunas veces, estos datos se suministran por zona de empadronamiento. A menudo se presentan en la forma siguiente: número de personas nacidas en el mismo distrito, en diferentes distritos de la misma región, en diferentes regiones y en diferentes países. Estos datos son útiles para identificar las regiones y distritos de destino de las principales corrientes migratorias. En algunas circunstancias, los censos indican la región de nacimiento de todos los residentes de una determinada región o distrito. Los datos revelan los principales movimientos a largo plazo. Algunas veces, los censos incluyen datos sobre el lugar de residencia en una fecha cinco años anterior a la del censo. Estos datos son más útiles, pues identifican un período de tiempo específico de la migración.

En los países en desarrollo se han realizado numerosas encuestas sobre migración. Estas encuestas suministran datos sobre las características de los emigrantes, sus razones para emigrar y sus experiencias al llegar a su punto de destino. Estos datos constituyen base para el entendimiento de la migración.

Análisis de datos. Se pueden usar varios métodos para analizar la migración. El análisis de los datos sobre migración obtenidos de los censos puede concentrarse en las características de aquellas zonas que han experimentado una rápida inmigración o emigración.

Entre los tipos de características que se pueden analizar figuran el nivel de educación, el porcentaje urbano, disponibilidad de amenidades y niveles de ingreso. El análisis de regresión se puede usar como variable dependiente con los movimientos de migración, y las características de la zona, así como la distancia, como variables independientes. Los coeficientes de regresión, que se pueden interpretar como elasticidades, ofrecen una medida de la influencia que ejercen sobre la migración los cambios en variables independientes clave. Si se interpretan correctamente, estos coeficientes se pueden usar para evaluar el efecto que tienen sobre la migración los programas y proyectos urbanos y rurales diseñados para ampliar las oportunidades de empleo, aumentar sueldos o mejorar amenidades.

El análisis de las encuestas sobre migración puede concentrarse en las características de aquellas personas que emigran y en las que no lo hacen. La atención se centra en la persona o en la unidad familiar; muchos sostienen que éste es el nivel apropiado del análisis, ya que la decisión de emigrar o no, generalmente se toma al nivel individual o familiar. Se pueden usar análisis tabulares para evaluar las diferencias entre emigrantes y no emigrantes con respecto a edad, sexo, ingreso, educación, aptitudes, tenencia de tierras y la disponibilidad de información referente a oportunidades en la ciudad y a parientes y amigos en las zonas urbanas. Las encuestas también se pueden usar para determinar las razones y motivos de la migración.

El análisis de los datos pormenorizados de la encuesta sobre migración puede ofrecer los conocimientos básicos necesarios para evaluar con exactitud el efecto de proyectos y programas específicos sobre ésta. Desgraciadamente, las encuestas son costosas, pero a pesar de ello, se han hecho muchas de ellas. Antes de realizar nuevas encuestas, se deberán examinar cuidadosamente los resultados de las anteriores. Al diseñar una nueva encuesta, deberá tenerse sumo cuidado en la redacción del cuestionario y la selección de la muestra.

Fuente de información adicional. A continuación se describen fuentes de información básica sobre análisis de migración:

1. Brigg, Pamela, "Some Economic Interpretations of Case Studies of Urban Migration in Developing Countries" World Bank Staff Working Paper No. 151 (Washington, D.C., marzo de 1973). Después de examinar brevemente la teoría de la migración y estudios de regresión de la migración, este informe ofrece un estudio detallado de 27 encuestas de campo sobre la migración en 17 países diferentes. Ofrece sugerencias para mejorar metodologías y discute políticas sobre migración.
2. Findley, Sally E., Planning for Internal Migration: A Review of Issues and Policies, preparado para la AID por la Oficina del Censo (Washington, D.C., 1976). Este minucioso estudio responde a la necesidad de los formuladores de decisiones de comprender las cuestiones políticas relativas a la migración en países menos desarrollados. Ofrece una discusión cabal de la investigación realizada sobre las causas de la migración y los efectos de ésta sobre las zonas urbanas y rurales. La atención se centra en el amplísimo espectro de políticas sugeridas o usadas para efectuar la migración. La discusión de cada política incluye la intención real de éstas, la manera en que funcionan, su efecto sobre la migración, y ejemplos (cuando es posible) de países que las buscan. Entre las políticas discutidas

figuran estrategias y programas de desarrollo rural, asentamientos de tierras rurales y planes de colonización, estrategias para centros de servicio dispersados, métodos para centros de crecimiento, estrategias para urbanización centralizada y políticas diseñadas para hacerle frente a la rápida urbanización. El informe contiene un resumen y un capítulo de conclusiones muy útiles, así como notas al pie de página muy extensas.

3. Shaw, R. P., Migration Theory and Fact (Filadelfia: Regional Science Research Institute, 1976). En este examen teórico se discuten a fondo varios tipos de análisis de migración, entre los que figuran análisis de regresión, modelos de costo-beneficio de la migración, modelos de asignación de factores, modelos de gravidez, modelos de oportunidad intermedios, modelos utilitarios, planes de probabilidades de personas emigrantes y personas estables, y modelos estocásticos. Estos análisis no se excluyen mutuamente y a menudo se combinan varios en un solo estudio. El libro ofrece material útil para hacer un minucioso análisis de la migración.
4. Yap, Lorene Y. L., "Internal Migration in Less Developed Countries: A Survey of the Literature" World Bank Staff Working Paper No. 215 (Washington, D.C., septiembre de 1975). En este informe se examinan detalladamente análisis de regresión econométricos de datos sobre migración obtenidos del censo. Se analizan cuatro estudios de casos y se discuten elasticidades. Se indican las debilidades de los análisis, se identifican factores clave que afectan a la migración y se ofrecen conclusiones sobre política.

F. Análisis de vínculos urbano-rurales clave

Aunque esta sección hace hincapié en los vínculos "urbano-rurales", no se debe pasar por alto la importancia de los vínculos "urbano-urbano", "rural-rural" y "regional-regional". Los análisis descritos en esta sección se pueden aplicar a todos estos tipos de vínculos espaciales.

Los vínculos son un componente muy importante de los programas de desarrollo regional integrados, así como del crecimiento y los proyectos de centros de servicio. Estos vínculos suministran la red necesaria para facilitar flujos importantes, tales como el movimiento de productos agrícolas hacia centros de proceso, la distribución de insumos agrícolas necesarios, o la disseminación de innovaciones y nuevas ideas desde los centros hacia sus territorios dependientes. Existen varios tipos de vínculos: económicos, físicos, administrativos y sociales.

Aunque la importancia de los vínculos está ampliamente reconocida, los procedimientos detallados para analizarlos no están bien desarrollados. En esta sección se ofrece una idea general de los procedimientos que se puedan emplear. En otras secciones de estas pautas se discuten aspectos de vínculos urbano-rurales, a saber, en la sección D, El Sistema de Centros de Servicio en Lugar Central, sección E, Análisis de Migración y sección G, Administración Urbana y la Prestación de Servicios Esenciales. En esta sección se hace hincapié en los vínculos económicos y físicos.

Pertinencia en relación con las actividades de la AID. El grupo objetivo primario de la AID es el pobre de las zonas rurales, y un importante método para ayudar a este grupo consiste en integrar las

zonas rurales a la economía nacional. Esta integración también puede beneficiar al pobre de las ciudades; por ejemplo, una mayor integración puede ampliar el volumen y elaboración de los productos agrícolas procesados en centros regionales, lo que puede proveer oportunidades de empleo para los pobres de la ciudad. Esta integración sólo se puede alcanzar por medio de vínculos urbano-rurales clave. Los proyectos destinados a mejorar estos vínculos deben basarse en un entendimiento adecuado de vínculos útiles y existentes y potenciales. Los análisis discutidos en esta sección están diseñados para facilitar este entendimiento.

Cuestiones típicas. A continuación se presentan ejemplos de preguntas que se pueden hacer en este tipo de análisis:

- . ¿Cuál es el patrón de los flujos de productos agrícolas de las zonas rurales a los centros de demanda?
- . ¿De qué zonas reciben las fábricas sus materias primas?
- . ¿A qué centros se dirigen los campesinos para obtener los necesarios insumos agrícolas, tales como fertilizantes, aperos de labranza, mejores semillas y crédito?
- . ¿Qué cambios se pueden introducir en la red de caminos para mejorar la comercialización de los productos agrícolas?
- . ¿Ofrece la base de recursos regionales el potencial para apoyar una producción adicional y actividades de procesamiento?
- . ¿Qué nuevas actividades se pueden apoyar? ¿Qué vínculos se necesitan para llevar a cabo estas actividades?

- . ¿Cuál es el patrón de vínculos de comunicación clave?
- . ¿Cuáles son los patrones de los movimientos pendulares diarios, semanales y estacionales de los trabajadores no agrícolas?
- . ¿Cuáles son los "embotellamientos" clave en el actual sistema de vínculos?

Fuentes de datos. Con frecuencia resulta difícil obtener buena información sobre vínculos espaciales. Por lo general, los datos sobre vínculos no se encuentran en los censos ni en otras publicaciones. En muchos casos, es necesario hacer encuestas para obtener estos datos. La falta de datos adecuados es probablemente una de las principales razones de la escasez de análisis detallados de vínculos espaciales. No obstante, ésta no es razón suficiente para pasar por alto los vínculos. Estos son vitales para el éxito de los programas integrados de desarrollo regional, y los proyectos de crecimiento y de centros de servicio. En estos tipos de proyectos, los analistas deben aprovechar al máximo los datos existentes y, en muchos casos, hacer una encuesta para adquirir información adicional.

La información existente sobre vínculos económicos puede obtenerse en departamentos nacionales o ministerios de agricultura, comercio, industria o planificación o transporte. Los datos sobre el origen de los bienes puestos a la venta en centros regionales se pueden conseguir a través de la administración del mercado o de la junta de mercadeo. Las oficinas de extensión agrícola tal vez puedan suministrar datos sobre los vínculos entre los centros de distribución de insumos agrícolas

y comunidades agrícolas específicas. Los informes de industrias o empresas individuales pueden contener datos sobre sus fuentes de materias primas.

Se deberá obtener información acerca de la base de recursos regionales y el potencial para aumentar la producción. Esta información se puede usar para calcular los vínculos necesarios para aumentar la producción. Luego éstos se pueden comparar con el sistema existente de vínculos para identificar limitaciones importantes. La información acerca de la base de recursos regionales se puede obtener a través de agencias oficiales encargadas de agricultura, planificación, desarrollo regional, industria y trabajo. Además, en los documentos publicados por agencias internacionales, y en otros informes de investigaciones, también se puede encontrar información útil.

En muchas situaciones tal vez sea necesario realizar encuestas para obtener datos apropiados para analizar los vínculos. Dichas encuestas se pueden realizar bien en zonas rurales o centros urbanos, o en ambos. La encuesta de una zona rural se debe diseñar de manera que compile información sobre vínculos entre granjas y lugares donde se venden los productos agrícolas, y entre granjas y sus fuentes de insumos. Las preguntas deben referirse a la ruta, modo y costo en tiempo y dinero empleados en adquirir los insumos agrícolas y vender los productos agrícolas. La encuesta deberá abarcar granjas grandes y pequeñas, y se deberá preguntar a los agricultores cuáles son a su juicio las principales limitaciones de los vínculos. Las encuestas

en los centros urbanos se deberán hacer en las agencias que forman parte del sistema de vínculo, tales como firmas procesadoras de productos agrícolas, conductores de camiones administradores de mercados, encargados de manejo y almacenamiento, así como mayoristas y detallistas de aperos de labranza, fertilizante y semillas, y agencias de crédito. A las personas dedicadas a estas actividades deberá preguntársele cuáles son en su opinión, las limitaciones clave de los vínculos.

Los datos sobre vínculos físicos tienen que ver con la condición de las redes de transporte (caminos, ferrocarriles y vías pluviales interiores) así como con los flujos sobre la red. Los datos sobre redes y flujos generalmente se pueden obtener a través de las agencias gubernamentales a cargo de obras públicas y transporte. La información sobre licencias de vehículos puede brindar datos adicionales sobre la distribución de firmas de transporte y sus patrones de movimiento.

Los datos sobre patrones de interacción social y vínculos de comunicaciones se pueden obtener de varias fuentes. Los itinerarios y licencias de ómnibus, trenes y barcos, brindan información sobre el patrón y volumen de los movimientos humanos. Los datos sobre tráfico telefónico pueden ofrecer información útil sobre vínculos tanto sociales como económicos y administrativos. La información sobre circulación de periódicos también es un indicador de vínculos importantes.

Los datos sobre vínculos políticos y administrativos se pueden obtener directamente de agencias oficiales.

6

Análisis de los datos. Existen dos componentes importantes del análisis: (1) la identificación de vínculos existentes y (2) la comparación de éstos con los vínculos necesarios para identificar limitaciones al desarrollo futuro y oportunidades de proyectos. La identificación de vínculos existentes consiste fundamentalmente en una compilación de datos. Estos deberán estar organizados de tal manera que describan con exactitud los vínculos existentes. Se podrán usar mapas y cuadros de origen y destino. Estos se pueden comparar entre sí para identificar relaciones. Por ejemplo, un mapa de origen-destino puede indicar que el flujo de productos del campo de una zona agrícola a un mercado cercano es más pequeño que lo previsto. Esta información se podría combinar con datos sobre la red de caminos, para revelar que el flujo es pequeño debido a que el camino de acceso a menudo está impasable.

A fin de identificar limitaciones y oportunidades de proyectos, es preciso comparar los vínculos existentes con los que hacen falta para el desarrollo futuro. Desgraciadamente, el conocimiento sobre los vínculos específicos necesarios para fomentar el desarrollo futuro es limitado. Un método consiste en evaluar el potencial de desarrollo de la región y usarlo como base para identificar los vínculos necesarios. Se puede calcular el potencial de materias primas de la región. En esta evaluación se deberá investigar el potencial agrícola y mineral. Se deberán evaluar posibles vínculos hacia adelante entre la producción de materias primas y actividades potenciales de

elaboración. Se podrían especificar posibles lugares para estas actividades, al considerar economías de escala y la reducción al mínimo de los costos de transporte. Esto constituye una base para identificar las mejoras necesarias en la red de transporte y necesidades adicionales en cuanto a capacidad de las agencias de transporte.

También se pueden evaluar los vínculos hacia detrás entre las actividades de proceso y las necesidades en materia de infraestructura. Estos vínculos hacia detrás podrían incluir agencias financieras, cantidad y calidad de mano de obra, centros industriales atendidos e insumos de otras regiones. Se podrían evaluar más vínculos hacia detrás de estos insumos, tales como requisitos de la mano de obra en cuanto a viviendas.

También se puede hacer una evaluación de los vínculos hacia detrás entre la producción de materia prima y los insumos necesarios. Estos insumos podrían incluir crédito, fertilizantes, semillas híbridas, aperos de labranza, maquinaria de minería y una tecnología avanzada del nivel adecuado. Estos requisitos en cuanto a insumos se podrían comparar con la capacidad actual para identificar importantes limitaciones de los vínculos. En resumen, una evaluación de estos vínculos hacia detrás y hacia adelante constituye un tipo de análisis espacial de entradas y salidas. Aunque los datos adecuados son sumamente difíciles de obtener, el desarrollo de una matriz regional de insumo-producto a menudo es muy útil para identificar y analizar los vínculos.

Fuentes de información adicional. A continuación se describen

materiales selectos para el análisis del vínculo espacial:

1. Hansen, Miles, ed. Growth Centers in Regional Economic Development (New York: Free Press, 1972). Esta colección de lecturas ofrece información teórica y empírica sobre proyectos de centros de crecimiento. En algunos de los artículos se discute la función de los vínculos.
2. Johnson, E. A. J., The Organization of Space in Developing Countries (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1970). En este libro se analiza a fondo los importantes vínculos entre las zonas agrícolas y los pueblos mercado.
3. Mellor, John W., The New Economics of Growth: A Strategy for India and the Developing World (Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1976). El capítulo 7 ofrece una discusión a fondo de los vínculos necesarios para facilitar el desarrollo rural.
4. Rondinelli, D. A. y K. Ruddle. Urban Functions in Rural Development: An Analysis of Integrated Spatial Development Policy. Preparado para la AID (Washington, D. C., 1976). En esta monografía se examinan los vínculos físicos y económicos, del movimiento de poblaciones, tecnológicos y sociales, de prestación de servicios, así como políticos administrativos y orgánicos. Se enumeran los requisitos en cuanto a datos y metodologías adecuados para analizar cada tipo de vínculo. (pág. 287-288).

65

G. Administración urbana y la prestación de servicios esenciales

La calidad de la vida de los pobres que habitan en las ciudades depende de la prestación de servicios esenciales, tales como agua potable, alcantarillado, atención médica, educación, electricidad, transporte y otros servicios sociales. A menudo estos servicios los suministran agencias gubernamentales, cuya aptitud para desempeñar estas funciones en relación con los pobres urbanos depende de su capacidad administrativa, su dedicación a la causa de este sector de la población y sus recursos financieros, que generalmente son el factor más restrictivo de estos servicios. El tipo de análisis expuesto en esta sección se concentra en estos aspectos de las agencias oficiales que funcionan en las zonas urbanas. En él se describe la estructura de la administración y se identifica la distribución de funciones y autoridad entre el gobierno urbano y otros niveles más altos de gobierno.

Pertinencia en relación con las actividades de la AID. La determinación de política de la AID sobre urbanización y el pobre urbano (PD-67) muestra su preocupación por los problemas del pobre de las ciudades y especifica que las principales actividades destinadas a beneficiarlo consistirán, entre otras, en una mejor planificación urbana y evaluación de los efectos de programas de asistencia social en las grandes ciudades. El análisis de la administración urbana está relacionado directamente con estos aspectos problemáticos. El análisis evalúa la aptitud del gobierno urbano para llevar a cabo programas eficaces de planificación urbana y asistencia social, incluso la prestación de servicios públicos esenciales.

Preguntas típicas. A continuación se presentan ejemplos de las preguntas que se pueden hacer en el análisis de finanzas y administración urbana:

- . ¿Cuáles son las zonas jurisdiccionales del gobierno urbano?
- . ¿Abarcan los límites jurisdiccionales más territorio o menos que el ocupado en la práctica por los asentamientos urbanos?
- . ¿Qué servicios esenciales se necesitan con más premura?
¿educación? ¿capacitación profesional? ¿servicios de empleo?
¿atención de la salud? ¿agua potable? ¿alcantarillado?
¿electricidad? ¿mercados públicos? ¿terminales de transporte?
- . ¿Qué servicios esenciales son financiados por cada nivel de gobierno?
- . ¿Qué servicios esenciales son administrados por cada nivel de gobierno?
- . ¿Qué autoridades públicas participan en la prestación de servicios urbanos esenciales?
- . ¿Cómo se llevan a cabo las recaudaciones del gobierno urbano de las autoridades públicas? ¿cuáles son sus fuentes de crédito? ¿a cuánto asciende la contribución del pobre urbano a estas recaudaciones?
- . ¿Cuáles son los patrones de desembolso de los gobiernos urbanos y las autoridades públicas? ¿en qué medida se beneficia el pobre urbano de estos desembolsos?

- . ¿Hasta qué punto están empeñados los gobiernos locales y las autoridades públicas en ayudar al pobre urbano?
- . ¿Qué proceso de presupuesto y criterios y mecanismos emplean en la formulación de decisiones?
- . ¿Participan los gobiernos urbanos o las autoridades públicas en proyectos diseñados específicamente para ayudar al pobre urbano?
- . ¿Existe algún programa para el adiestramiento de especialistas en administración urbana? ¿Está prevista la asistencia técnica a los gobiernos urbanos?
- . ¿Cuál es la situación de la planificación urbana?
- . ¿Hasta qué punto participa el pobre de la ciudad en el gobierno urbano? ¿De qué medios se dispone?

Fuentes de datos. Las publicaciones oficiales son una buena fuente de datos sobre la distribución de funciones y autoridad entre los distintos estratos oficiales a los niveles nacional y local. Los informes de entidades gubernamentales subnacionales brindan información sobre su estructura y organización. Además, los informes anuales de las autoridades públicas a menudo contienen datos de presupuestos referentes a fuentes de patrones de ingresos y egresos. Los informes anuales también pueden ofrecer estadísticas sobre la prestación de servicios esenciales, tal como el número de pacientes atendidos en centros de salud públicos. El censo también puede ser una buena fuente de datos sobre indicadores del acceso a servicios públicos clave, tales como el

número de alumnos matriculados en las escuelas o conexiones a sistemas de electricidad, agua y alcantarillado.

Las entrevistas con funcionarios públicos importantes también pueden brindar información útil. El envío de cuestionarios por correo puede servir para obtener datos necesarios de pequeñas zonas urbanas.

Análisis de los datos. Gran parte de los datos adecuados quizá no sea cuantitativa o descriptiva, por lo que tal vez no se preste a un análisis cuantitativo complicado. En muchos casos, las respuestas descriptivas a preguntas clave pueden constituir la forma más útil de análisis.

También se puede hacer un inventario de los gobiernos urbanos y autoridades públicas. Este debería incluir una descripción de la estructura de cada entidad subnacional pública de importancia. También deberá indicar los tipos de servicios que presta cada agencia. En caso de disponer de datos, deberán enumerarse las fuentes de ingresos y desembolsos. Se sugieren las categorías siguientes:

(a) Ingresos

- 1. Impuestos directos (por fuente: renta, propiedad, etc.)
- 2. Impuestos indirectos
- 3. No fiscales (licencias, cuotas a usuarios, etc.)
- 4. Pagos intergubernamentales
- 5. Amortización de préstamos
- 6. Recibos de empréstitos
- 7. Otros ingresos

(b) Desembolsos

- 1. Servicios y programas gubernamentales (por zona funcional)
- 2. Pagos de transferencia a familias y empresas
- 3. Pagos intergubernamentales
- 4. Servicio de la deuda
- 5. Préstamos y adelantos
- 6. Otros desembolsos

Los ingresos deben ser comparados con los desembolsos. El poder relativo de los diferentes niveles de gobierno subnacional se podría evaluar comparando el tamaño de sus presupuestos. Se puede hacer una simple evaluación de la capacidad financiera de un gobierno urbano comparando sus ingresos per cápita con los servicios que tiene que prestar.

Se puede hacer una evaluación del efecto neto de las actividades gubernamentales sobre el pobre urbano. Esta se logra comparando la incidencia de los impuestos y otros ingresos con la incidencia de los desembolsos públicos y la prestación de servicios. La incidencia fiscal generalmente se expresa en función de tasas efectivas a diferentes niveles de la distribución de ingresos. La estimación de la incidencia de los impuestos sobre la propiedad y corporaciones depende mucho de las hipótesis relativas a la transferencia de la carga fiscal a arrendatarios o consumidores. La incidencia de los desembolsos públicos se puede expresar en función de las diferencias de acceso a los servicios públicos. Entre las posibles medidas del acceso a los servicios públicos figuran la proporción de caminos pavimentados, el porcentaje de familias que disponen de agua corriente, alcantarillado, electricidad, y el de niños de edad escolar por aula o por maestro. El efecto neto de las actividades gubernamentales sobre el pobre urbano se determina comparando la incidencia fiscal con la incidencia de los gastos públicos. La comparación puede indicar el grado de dedicación de las autoridades oficiales urbanas hacia los pobres de las ciudades.

La capacidad administrativa de las autoridades públicas urbanas se puede evaluar investigando sus procedimientos de trabajo. La investigación podría centrarse en los criterios y mecanismos del proceso decisorio, así como en el grado de centralización de autoridad y responsabilidad. Se podrían usar medidas de eficiencia para evaluar la eficacia de las agencias públicas.

En muchos casos, la capacidad de planificación urbana se puede evaluar por la presencia o ausencia de un organismo oficial de planificación. Si no existe un organismo explícito, la capacidad de prepararse para el futuro puede estar reflejada en los procedimientos decisorio. Se debería describir el tipo de planificación que practican los organismos oficiales de planificación. Existen muchos tipos de planificación urbana, incluso actividades tan diversas como formulación de planes para el mejoramiento de la capital, programación del bienestar social, y la elaboración de un reglamento sobre zonificación y mapas para el uso de tierras. Al evaluar las prácticas e idoneidad de la planificación urbana, se deberá tener en cuenta la función del pobre urbano al particular en el proceso de planificación.

Fuentes de información adicional. A continuación se describen estudios de casos selectos y materiales para este tipo de análisis:

1. Bryant, Coralie, "Participation, Planning and Administrative Development in Urban Development Programs", preparado para la AID (Washington, D.C., febrero, 1976). En esta monografía se describen las relaciones entre la administración, planificación y participación en programas de desarrollo urbano. Se discuten oportunidades potenciales de proyectos y se esboza un proceso de evaluación.

2. Institute of Public Administration, New York, proyecto sobre Estudios Urbanos Internacionales. Este proyecto tuvo por objeto estudiar la administración y finanzas urbanas en varias ciudades. Se investigaron las relaciones entre gobiernos, la aptitud administrativa, recursos financieros, servicios públicos selectos y la idoneidad de planificación. A continuación se enumeran algunas de las publicaciones resultantes de este proyecto:
 - a. Austin, A. G. y S. Lewis, Urban Governments for Metropolitan Lima (New York: Praeger, 1970).
 - b. Cannon, M. W., R. S. Foster y R. Whitterspoon, Urban Government for Valencia, Venezuela (New York: Praeger, 1973).
 - c. Johnson, K. M. Urban Government for the Prefecture of Casablanca (New York: Praeger, 1970)
 - d. Richardson, I. L., Urban Government for Rio de Janeiro (New York, Praeger, 1973).
 - e. Williams, B. A. y A. H. Walsh, Urban Government for Metropolitan Lagos (New York: Praeger, 1967)
 - f. Walsh, A. H. The Urban Challenge to Government (New York: Praeger, 1969).
3. Linn, Johannes F., "The Distributive Effects of Local Government Finances in Colombia: A Review of the Evidence", World Bank Staff Working Paper No. 235, (Washington, D. C., marzo, 1976). En este ejemplar estudio de caso se describe el marco institucional del gobierno local y se evalúa la incidencia de los impuestos locales y de los gastos públicos. Se describe en detalle la metodología empleada.
4. McLure, Charles E., "Taxation and the Urban Poor in Developing Countries", World Bank Staff Working Paper No. 222 (Washington, D. C., diciembre, 1976). En este documento se examinan críticamente los procedimientos empleados para calcular la incidencia de los impuestos en los países en desarrollo. Se examinan y analizan pruebas empíricas de la carga fiscal del pobre urbano.

5. PADCO, Inc., Guidelines for Formulating Projects to Benefit the Urban Poor in Developing Countries. Preparado para AID (Washington, D.C., abril, 1976). El capítulo 10 discute proyectos potenciales para mejorar la administración y financiación urbanas. Otros capítulos versan sobre servicios públicos específicos, incluso el suministro de agua, saneamiento, servicios de salud urbanos, enseñanza urbana y transporte urbano.

6. Naciones Unidas, "Administrative Aspects of Urbanization" ST/TAO/M/51 (New York: Naciones Unidas, 1970). Se discuten los varios niveles de gobierno que trabajan en zonas urbanas, con respecto a la administración, relaciones intergubernamentales, capacidad administrativa y financiera, participación y representación popular y capacidad de planificación urbana. Además, se incluyen estudios de casos para Calcuta, Casablanca, Davao (Filipinas), Lagos, Lima y Valencia (Venezuela).

H. Análisis del empleo urbano

El desempleo y el subempleo urbanos son dos de los problemas más graves con que se enfrentan los países en desarrollo. Estos problemas de empleo reflejan básicamente los problemas del empleo rural. El rápido crecimiento de la población rural generalmente ha aventajado a la aptitud de las zonas rurales para absorber la mano de obra adicional. Por consiguiente, esta mano de obra ha emigrado hacia las zonas urbanas con la esperanza de encontrar empleo. Desgraciadamente, el empleo urbano no ha aumentado con suficiente rapidez, lo que ha dado por resultado índices de desempleo y subempleo muy elevados.

Un componente muy importante de la situación del empleo urbano es el sector no oficial de industrias caseras de las ciudades. Este sector absorbe una gran cantidad de mano de obra. Lleva a ese nombre debido a que no tiene relación oficial con el gobierno, el sistema bancario, las grandes empresas comerciales e industriales, o con los trabajadores. Las empresas del sector no oficial no dependen de insumos o tecnología extranjera, ni tampoco poseen conductos oficiales de mercadeo ni redes de distribución. Sus productos carecen de uniformidad y control de calidad. La tecnología es a menudo autóctona y siempre requiere mucha mano de obra. El análisis del empleo urbano trata de suministrar la información y entendimiento necesarios para programar proyectos satisfactorios destinados a aumentar el empleo entre los grupos de bajos ingresos, tanto en el

sector oficial como en el no oficial. Se presta especial atención al sector no oficial debido a que éste utiliza más mano de obra y, en muchos casos, puede absorber más que el sector convencional.

Pertinencia en relación con las actividades de la AID. La determinación de política (PD 67) de la AID sobre cuestiones urbanas cita "problemas y posibilidades en la creación de empleos, especialmente en el sector no oficial de las grandes ciudades", como el área de mayor prioridad en cuanto a nueva investigación y desarrollo y proyectos piloto de demostración. El éxito de esos proyectos depende de un cuidadoso análisis de la situación del empleo urbano.

Preguntas típicas. A continuación aparecen ejemplos de las preguntas que se deben plantear en un análisis del sector no oficial urbano:

- . ¿Cuáles son las características y la extensión del desempleo y subempleo urbanos?
- . ¿Cuáles son las diferencias de nivel salarial entre los sectores oficial y no oficial?
- . ¿Qué efectos surten sobre el desempleo ciertas formas de legislación social, tales como las leyes de salario mínimo, programas de seguridad social y sindicalismo?
- . ¿Cuál es el número de empleados en el sector convencional? ¿en el sector no oficial? ¿en las empresas pequeñas?
- . ¿Cuáles son las características de los empleados en los sectores oficial y no oficial? ¿edad? ¿sexo? ¿educación?

¿situación en cuanto a migración? ¿ingresos?

- . ¿Qué aptitudes se requieren en el sector no oficial?
- ¿De qué aptitudes se dispone?
- . ¿Cuáles son las diferencias entre los sectores no oficiales de las áreas metropolitanas y los centros urbanos más pequeños?
- . ¿Cuáles son las diferencias regionales?
- . ¿Cómo están financiadas las empresas del sector no oficial?
- . ¿Cuánto capital fijo y de explotación emplean?
- . ¿Hasta qué punto la falta de capital inhibe la expansión de las empresas?
- . ¿Qué insumos son cruciales para aumentar el desarrollo del sector no oficial?
- . ¿Qué cambios habría que hacer para aumentar la calidad y comercialización de la producción del sector no oficial?
- . ¿Qué actividades del gobierno y del sector oficial restringen el desarrollo del sector no oficial?
- . ¿Qué se necesita para fomentar la gestión de subcontratos entre el sector oficial y el no oficial?
- . ¿Qué estabilidad tienen las empresas del sector no oficial?
- . ¿En qué medida puede aumentar el gobierno sus adquisiciones en el sector no oficial?

Fuentes de datos. Por lo general, los datos sobre el empleo en el sector oficial se encuentran en censos hechos por negocios y ministerios o departamentos nacionales de trabajo, comercio o industria.

En muchas ocasiones se pueden obtener datos adecuados directamente en las empresas del sector oficial, especialmente en las de gran tamaño.

Debido a su naturaleza oficiosa, la publicación de datos disponibles sobre el sector no oficial urbano es limitada. Aunque los censos ofrecen información sobre el empleo total, por lo general no distinguen entre sectores oficial y no oficial. No obstante, pueden facilitar datos sobre el empleo por sector, ocupación o tamaño de la empresa. Estos datos son un buen punto de partida. Se pueden encontrar otros datos útiles en informes gubernamentales sobre empresas autorizadas, salarios o pagos del seguro social. Para obtener información detallada sobre el sector no oficial urbano, hay que realizar encuestas. Antes de proceder a hacerlas, se deberá proceder a una búsqueda minuciosa de los datos obtenidos en encuestas anteriores. La OIT realiza numerosas encuestas en ciudades de los países en desarrollo. Antes de iniciar una nueva encuesta se deben estudiar cuidadosamente los datos procedentes de las realizadas con anterioridad. Si es preciso hacer una encuesta nueva, al diseñarla se deberá aprovechar la experiencia de la OIT y de otros organismos especializados en este campo. La mayoría de las encuestas de la OIT emplean versiones modificadas de la encuesta del sector no oficial de Jakarta.

Análisis de los datos. Deberá hacerse una evaluación de las posibilidades de aumentar el empleo en los sectores oficial y no oficial. En ella se deberán investigar los mercados para productos de ambos sectores, sus relaciones capital/producto y capital/mano

de obra, necesidades financieras, y los principales obstáculos para su expansión. Se debe evaluar el potencial para nuevas empresas e industrias, analizando las condiciones del mercado y la disponibilidad de insumos clave, tales como materias primas locales. En el caso del sector oficial, este análisis puede valerse de técnicas económicas selectas empleadas en los países desarrollados. Para el sector no oficial, el análisis es algo más difícil.

Aunque el interés en el sector informal urbano ha venido intensificándose durante unos cuantos años, la mayoría de los análisis se han limitado a identificar el sector y a describir a sus trabajadores. La labor de identificar y calcular el tamaño del sector no oficial urbano revela cuatro métodos, a saber: el sectorial, el salarial, el del tamaño de las empresas y el de registro oficial.

El método sectorial supone que el empleo en el sector informal se puede calcular por medio de datos del censo sobre el empleo en los sectores comercial, de la construcción y de servicios personales. Por supuesto, un método tan sencillo como éste adolece de desventajas obvias. En un método algo mejor, se identifican los empleados del sector no oficial al igual que los que aparecen en ciertas categorías ocupacionales del censo, tal como vendedores ambulantes, obreros de construcción, alfareros, panaderos o sirvientes domésticos. Los cuadros del censo nacional que muestran el nivel educacional por ocupación, se pueden usar para determinar las ocupaciones que componen el sector no oficial. Por ejemplo, aquellos trabajos

desempeñados por empleados cuyo nivel educacional promedio es inferior al promedio nacional de adultos, podrían ser incluidos en el sector no oficial. Una ventaja de este método es que el tamaño del sector no oficial en determinadas ciudades se puede calcular por medio de los datos del censo.

Con el método salarial, se supone que las personas económicamente activas que ganen menos del salario mínimo oficial, por semana o por mes, pertenecen al sector no oficial. La sencillez de este método resulta atractiva; no obstante, a menudo es difícil conseguir datos adecuados sobre los salarios.

En el método del tamaño de la empresa, que también ofrece la ventaja de su sencillez, se supone que todos los negocios que tengan menos empleados que un número crítico determinado, pertenecen al sector no oficial. A menudo, los gobiernos hacen encuestas regulares de negocios que tienen cierto número de empleados. Este número se puede emplear como cifra crítica, y se puede suponer que todos los empleados no incluidos en la encuesta del gobierno pertenecen al sector no oficial. Con el último censo se puede calcular la relación empleo no oficial/empleo oficial, que se puede usar, junto con otros datos sobre las empresas objeto de la encuesta, para calcular el tamaño del sector no oficial durante el período que media entre un censo y otro. Este método se puede modificar; por ejemplo, del sector no oficial se podrían excluir las firmas profesionales pequeñas aun cuando tengan menos empleados que la cifra crítica.

En el método de registro oficial se supone que el sector convencional incluye todo el empleo generado en firmas que están oficialmente registradas con el gobierno, que participan en el sistema de seguridad social nacional o que están sujetas a las leyes del salario mínimo. Se da por sentado que el resto del empleo pertenece al sector no oficial. Con este método se puede calcular el empleo en el sector no oficial durante los períodos que median entre censos, usando datos oficiales sobre el empleo registradas y el método descrito del tamaño de la firma.

Aparte de tratar de identificar el sector no oficial urbano, el análisis se ha limitado principalmente a describir las características del empleado del sector informal, tales como edad, sexo, educación, estado migratorio, posición en la familia e ingresos. Desgraciadamente, no se han hecho análisis de la dinámica estructural de las empresas del sector no oficial. En ellos se deberían analizar empresas de ese sector con respecto al monto del capital invertido, salarios, productividad, necesidades de crédito, experiencia pasada de crecimiento y potencial de expansión en el futuro. Se deberán hacer comparaciones entre los sectores oficial y no oficial en cuanto a costos de mano de obra, gastos generales, necesidades de capital, calidad y precio de los productos y pericia o nivel educacional de los empleados.

Fuentes de información adicional. A continuación se presentan estudios de casos selectos y material informativo sobre análisis del sector no oficial:

- (1) Badari, V. S. "Disaggregation of Urban Populations into Modern and Traditional Categories: A methodological Note and Application to Venezuela", preparado para la AID por General Electric TEMPO (Washington, D.C., julio de 1973) GE74TMP-25. Presenta un método para identificar el sector no oficial urbano por medio de datos del censo sobre niveles educacionales, por categorías ocupacionales.
- (2) Oficina Internacional del Trabajo (OIT). La OIT participa en numerosas encuestas y estudios relacionados con el empleo urbano. En las siguientes publicaciones disponibles de la OIT se analiza la situación del empleo urbano:
- (a) Bairoch, Paul, Urban Employment in Developing Countries: the Nature of the Problem and Proposals for its Solution (Ginebra, OIT, 1973)
 - (b) OIT, Employment Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya (Ginebra, OIT, 1972).
 - (c) Joshi, H., H. Lubell, y J. Mouly, Urban Development and Employment in Abidjan (Ginebra, OIT, 1976)
 - (d) Lubell, Harold, Urban Development and Employment: The Prospects for Calcutta (Ginebra, OIT, 1974).
 - (e) Schaefer, K., Urban Development and Employment in Sao Paulo (Ginebra, OIT, 1976)
 - (f) Sethurman, S. V., Urbanization and Employment in Jakarta (Ginebra, OIT, 1976)
 - (g) Además de estos estudios, la OIT actualmente realiza encuestas del sector no oficial en las ciudades citadas a continuación. Pronto habrá publicaciones disponibles al respecto.

Bogotá	Freetown	Manila
Calcutta	Jakarta	Tanzania
Colombo	Kumasi, Ghana	Túnez
Dakar		

- (3) Mazumdar, Dipak, "The Urban Informal Sector", World Bank Sector Working Paper No. 211 (Washington, D.C., julio, 1975). Un análisis de los datos de varios países indica que el sector no oficial urbano no es el punto principal de entrada de inmigrantes recientes; en el sector existen grandes variaciones en los ingresos; los obreros son desproporcionalmente o muy jóvenes o muy viejos, hembras, de educación limitada y no los principales cabezas de familia.

- (4) PADCO, Inc., Guidelines for Formulating Projects to Benefit the Urban Poor in Developing Countries, preparado para la AID (Washington, D.C., abril de 1976). El Cuarto capítulo ofrece un excelente estudio del empleo entre familias urbanas de bajos ingresos, y examina 14 tipos de oportunidades de proyectos que agrupa en las siguientes categorías: proyectos para asistir a empresas privadas individuales; proyectos para asistir a cooperativas; proyectos diseñados para aumentar la productividad de las personas directamente, mediante la capacitación o la asistencia fuera de empresas y proyectos específicos para ampliar la contratación directa por parte del gobierno.

I. Análisis funcional urbano

El conjunto interactivo de centros urbanos de un país se puede considerar como un sistema. Las ciudades, elementos del sistema urbano, ejercen una acción recíproca entre sí y con las zonas rurales. Esto se debe a que cada centro urbano desempeña funciones para el sistema. Algunas ciudades actúan como centros administrativos, otras como centros fabriles y otras más como centros de transporte. El análisis funcional urbano se ocupa de las funciones principales que desempeña cada uno de ellos.

Todos los centros urbanos, desde aldeas hasta metrópolis, desempeñan funciones. Los pueblos mercado y otros centros pequeños proveen servicios a los territorios circundantes, tales como mercados para su producción agrícola y bienes de consumo, administración local, y servicios locales como atención de la salud y educación. En otra sección de estas pautas (Sección D), se describen los análisis de éstos nodos urbanos ("centros de servicio").

Esta sección trata de las funciones que suministra una ciudad a las regiones que están más allá de su esfera de influencia inmediata. Estas funciones a menudo se consideran como la "base económica" de la ciudad. Debido a economías de escala y a ventajas de ubicación, las ciudades se especializan en las funciones que suministran. Analizando la especialización funcional de las ciudades, se pueden elaborar planes de clasificación que contribuyen a un mejor entendimiento del sistema urbano.

Pertinencia en relación con las actividades de la AID. Para que la labor de la AID en las zonas urbanas se vea coronada por el éxito, las decisiones que se tomen deberán estar basadas en un entendimiento adecuado del sistema urbano y sus elementos funcionales, las ciudades y pueblos que lo componen. La tarea de la AID en el ámbito urbano requiere métodos sensibles a las características funcionales de cada ciudad. Por ejemplo, las ciudades pequeñas clasificadas como "industriales" podrían ser más adecuadas para proyectos de capacitación profesional que las ciudades pequeñas clasificadas como "centros administrativos".

El análisis funcional urbano ofrece un entendimiento del sistema urbano al identificar la especialización funcional de las ciudades y pueblos que lo componen. Los planes de clasificación urbana basados en la especialización funcional pueden contribuir a mejorar la programación de los proyectos urbanos de la AID.

Preguntas típicas. A continuación se presentan ejemplos de las preguntas que se pueden hacer en este tipo de análisis:

- ¿Qué pueblos y ciudades son centros predominantes de elaboración de alimentos en el país?
- ¿Qué pueblos y ciudades tienen el mayor porcentaje de empleados en las industrias de transporte y comunicaciones?
- ¿en las industrias extractivas? ¿en las industrias textiles?
- ¿en industrias de productos domésticos? ¿en industrias de exportación?

- . ¿Qué pueblos y ciudades son centros culturales, espirituales e intelectuales?
- . ¿Dónde están concentradas las principales actividades mayoristas?
- . ¿Qué pueblos y ciudades tienen los índices más altos (tanto neto como bruto) de inmigración? ¿de emigración?

Fuentes de datos. Los datos sobre el empleo provenientes de los censos nacionales generalmente son adecuados para este análisis. Los datos del censo indican los pueblos y ciudades que tienen concentraciones de empleados en industrias y ocupaciones selectas. Los datos demográficos del censo también son muy útiles para identificar centros urbanos que han sufrido una rápida inmigración. Se pueden obtener más datos útiles de otras fuentes numerosas, entre ellas los informes de ministerios y departamentos nacionales.

Análisis de los datos. Se pueden emplear varios métodos para analizar la especialización funcional urbana. Nelson usó el empleo porcentual en diferentes industrias para establecer un sistema de clasificación funcional.¹ Clasificó las ciudades comparando su empleo porcentual en industrias selectas con el porcentaje promedio de todas las ciudades del análisis. Por ejemplo, él clasificaría una ciudad como "fabril", si su empleo porcentual en la fabricación fuese mayor que una desviación estándar superior a la media. Dos

1. Nelson, J. J., "A Service Classification of American Countries", Economic Geography, v. 31, n. 3 (1955), pág. 189-210.

desviaciones estándar superiores a la media producirían una clasificación de "industrial dominante". Al clasificar las ciudades estadounidenses, Nelson se valió de diez categorías básicas: minería, manufactura, transporte y comunicaciones, comercio al por mayor, comercio al por menor, financiera-seguros y bienes raíces, servicios personales, servicios profesionales, administración pública y diversificada (una clase global para las ciudades que no perteneciesen a ninguna otra categorías). Estas diez clases sólo se ofrecen como ejemplo, en otros países pueden ser más apropiadas otras categorías.

Usando cocientes de ubicación se puede elaborar un plan de clasificación similar y más fácil de aplicar. Un cociente de ubicación es una relación entre el porcentaje de empleo de una ciudad en una industria específica y el empleo porcentual de esa industria en todas las ciudades. Por ejemplo, si el 25% del empleo en Rabat y el 10% del empleo en todas las ciudades marroquíes correspondiesen a la administración pública, el cociente de ubicación de la administración pública en Rabat sería el 2,5. Los cocientes de ubicación considerablemente mayores del 1,0 indican especialización económica.

Se pueden preparar planes de clasificación más complejos usando el análisis factorial de modalidad R. El análisis identifica dimensiones básicas que se pueden usar para clasificar centros urbanos. Por otro lado, el análisis factorial de modalidad Q, o análisis de conglomerados, se puede utilizar para agrupar ciudades directamente en clases. Se podrían emplear análisis separados para clasificar ciudades de diferentes tamaños.

Es importante tener presente que la clasificación por sí sola es poco práctica. La clasificación en este tipo de análisis es útil cuando le permite al analista identificar correctamente las funciones distintivas de varios centros urbanos. El conocimiento de estas funciones conduce a un mejor entendimiento del sistema urbano y, por lo tanto, a una realización más eficaz de los proyectos urbanos y regionales.

Fuentes de información adicional. A continuación se describen estudios de casos selectos y material informativo para los análisis funcionales:

1. Berry, B. J. L. y F. E. Horton. Geographic Perspective on Urban Systems (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1970). El quinto capítulo ofrece un análisis detallado de los propósitos y métodos de los planes de clasificación funcional urbana. El capítulo sexto describe métodos de análisis factorial para la identificación de las dimensiones básicas de sistemas urbanos.
2. McNulty, Michael L. "Urban Structure and Development: The Urban System of Ghana", The Journal of Developing Areas, v. 3 (1969, pág. 159-176). Se emplea un análisis factorial de datos del censo de 1960 para identificar dos dimensiones básicas del sistema urbano, a saber: el grado de diversificación económica y de atracción para los emigrantes. Estas dimensiones luego se usan para identificar las funciones de centros urbanos individuales.
3. Nelson, J. J., "A Service Classification of American Cities", Economic Geography, v. 31, (1955), pág. 199-210. Describe el renombrado plan de clasificación Nelson y lo aplica al Sistema Urbano Estadounidense.
4. Smith, R. H. T., "Method and Purpose in Functional Town Classification" Annals of the Association of American Geographers, v. 50, (1965), pag. 539-548. Reimpreso en Berry and Horton, op. cit., pag. 106-112. Se analizan varios enfoques de la clasificación funcional urbana.

J. Análisis social del pobre urbano

Este análisis contribuye al entendimiento de características sociales de grupos de pobreza urbanos. Se puede utilizar para investigar su organización social, patrones de comportamiento y actitudes, valores y "visión mundial". Por lo general, este tipo de análisis es el campo de acción de sociólogos o antropólogos urbanos. Parece que en años pasados algunos conceptos sociológicos han creado ideas erróneas acerca de grupos de pobreza urbana en los países en desarrollo. Se ha tratado de encuadrar estos grupos en clasificaciones dicótomas sociales, tales como sociedad urbana-sociedad rural, hombre industrial-hombre preindustrial, foco de grupo primario-foco de grupo secundario. Afortunadamente, este criterio fue rechazado hace varios años, gracias a que los trabajos sobre el terreno revelaron que los grupos de pobreza urbanos a menudo poseen actitudes, valores y patrones de comportamiento característicos de ambos extremos de estas dicotomías. Aunque se pueden hacer algunas generalizaciones sobre los grupos de pobreza urbanos, cada una de ellas tiene numerosas excepciones. El análisis de esta sección está diseñado de manera que permita ir más allá de esas generalizaciones y revele información sobre grupos de pobreza urbanos específicos y sus necesidades. Tal tipo de información a menudo es vital para el éxito de la labor de desarrollo.

En resumen, este análisis deberá suministrar la información necesaria sobre grupos objetivo urbanos, de suerte que se puedan formular



programas y proyectos de desarrollo compatibles con la organización social, patrones de comportamiento, actitudes y valores de dichos grupos. Esta información también se podrá usar para aumentar la participación del grupo objetivo en los proyectos de desarrollo.

Pertinencia en relación con las actividades de la AID. Antes de intentar llevar a cabo ningún proyecto de desarrollo, hay que comprender con claridad las características sociales del grupo objetivo. Lo ideal sería que este conocimiento existiera antes de considerar los proyectos. En realidad, el análisis social del grupo objetivo a menudo se hace a título de fase preliminar en el proceso de programación del proyecto. La información obtenida mediante este análisis puede ser muy útil para conformar un proyecto, a un grupo objetivo determinado y a sus necesidades en materia de desarrollo.

El análisis social de los grupos de pobreza urbanos está estrechamente relacionado con algunos componentes de las normas de política y programación de la AID. Un aspecto importante de la reciente determinación de política (77-67) sobre urbanización y el pobre urbano consiste en aumentar el actual conocimiento y la comprensión de los problemas del pobre urbano. El análisis descrito en esta sección puede brindar este conocimiento y comprensión.

Además, este análisis está estrechamente ligado al "Análisis de Integridad Social" descrito en el Apéndice 5A del Manual 3 de la AID. Aunque este apéndice se refiere a los pequeños agricultores y al desarrollo rural, también se puede aplicar a las zonas urbanas.

Un componente clave del análisis de integridad social es la evaluación de la compatibilidad del proyecto con el ambiente sociocultural en que se introduce, o sea, su factibilidad sociocultural. Esta evaluación depende del tipo de análisis aquí descrito. Otros componentes del análisis de integridad social, o sea, efectos previstos de dispersión y distribución de beneficios derivados del proyecto, también están estrechamente vinculados al análisis social del pobre urbano.

Cuestiones típicas. A continuación aparecen ejemplos de las preguntas que se pueden hacer en el análisis social del pobre urbano:

- . ¿Cuáles son los patrones de comportamiento social del pobre urbano?
- . ¿Cuál es la "visión mundial" del pobre urbano? ¿Se pueden formular proyectos compatibles con esta "visión mundial"?
- . ¿Cuál es la actitud del pobre urbano frente al gobierno? ¿frente a las agencias de asistencia? ¿frente a los proyectos de desarrollo?
- . ¿Cómo se pueden diseñar proyectos para lograr una mayor participación del pobre urbano? ¿Qué tipos de proyectos aceptarán con entusiasmo?
- . ¿Cuál es la dinámica de las estructuras familiares entre el pobre urbano? ¿Qué consecuencias tienen las mismas sobre la elaboración del proyecto?
- . ¿Cuáles son las diferencias entre las características sociales de los grupos de pobreza de diferentes vecindarios? ¿de distintas ciudades?

- . ¿Cuáles son, a juicio de los grupos de pobreza urbanos sus problemas más graves? ¿Qué creen que necesitan para resolverlos?
- . ¿Cuáles son las metas y aspiraciones de los grupos de pobreza urbanos? ¿Esperan alcanzarlos?
- . ¿Cuáles son las características de la organización social en las zonas de pobreza urbana? ¿Quiénes son los dirigentes?
- . ¿Cuáles son las características específicas (edad, sexo, educación, actitudes, aspiraciones) de las personas que se espera participen en el proyecto de desarrollo?
- . ¿Qué características sociales parecen obstaculizar el desarrollo? ¿Hay probabilidades de que cambien dichas características?
- . ¿De qué manera se puede modificar el concepto de "desarrollo" a fin de dar cabida a estas características?

Fuentes de datos: De momento no se dispone de información detallada sobre las características sociales de los grupos de pobreza urbanos. Aunque los censos a menudo ofrecen datos básicos sobre empleo, características demográficas y condiciones de la vivienda, por lo general no dan información detallada sobre importantes características sociales tales como aspiraciones, actitudes, valores, patrones de comportamiento u organización social. Este tipo de información generalmente se obtiene usando las técnicas de antropología social, tales como entrevistas detalladas, informadores clave, observación del participante y pruebas proyectivas (apercepción temática o pruebas de Rorschach). Estas pruebas requieren mucho tiempo y generalmente sólo se pueden hacer

con un grupo pequeño. Debido a estas limitaciones, la información procedente de los estudios existentes debe ser explotada hasta el máximo.

Desgraciadamente, los estudios existentes de antropología social han tendido a concentrarse en poblaciones rurales. Aunque estos estudios pueden brindar una percepción útil sobre los grupos rurales que desde entonces se han trasladado a zonas urbanas, deberán utilizarse con cautela. Cuando los grupos rurales se trasladan a las ciudades, hacen ajustes y experimentan algunos cambios sociales. Aunque pueden retener muchos de sus valores y actitudes rurales, éstos podrán cambiar considerablemente. En resumen, estos grupos no se pueden caracterizar con exactitud como tipos ideales "urbanos" o "rurales" en el sentido sociológico de la palabra.

Si se dispone de estudios de antropología social en zonas urbanas, se deberán someter a un escrutinio minucioso. No obstante, hay que recordar que estos estudios generalmente se concentran en un pequeño grupo urbano cuyas características quizá no sean típicas de otros grupos similares. Las encuestas sociales normalmente incluyen una muestra más representativa de los grupos de pobreza urbanos. Si se dispone de datos de encuestas sobre las características sociales de dichos grupos, se deberán estudiar cuidadosamente. Las facultades de sociología y antropología de las universidades nacionales son buenas fuentes de información sobre los estudios de las características sociales de los grupos de pobreza urbanos. Si los estudios existentes no son adecuados o asequibles, se deberá considerar la posibilidad de hacer una encuesta.

Al preparar una encuesta, es preciso asegurarse bien de que el instrumento de la misma esté exento de prejuicios culturales. Esto es muy importante al tratar de conceptos tan sutiles como valores, actitudes y percepciones.

Análisis de los datos. Aunque se están haciendo avances en la antropología social cuantitativa, los datos de la mayoría de los estudios de antropología social de grupos de pobreza urbanos suelen ser descriptivos y anecdóticos, por lo que no son apropiados para el análisis cuantitativo. Por otro lado, estos datos verbales pueden ser muy útiles para contestar preguntas clave sobre las características sociales de los grupos de pobreza urbanos. Este tipo de análisis verbal requiere un examen muy cuidadoso de la información actual y una evaluación de las consecuencias que entraña para el desarrollo.

Los datos de la encuesta se pueden analizar usando una gran variedad de técnicas cuantitativas, tales como correlación, regresión simple y múltiple, análisis factorial, análisis de cuadros de contingencia y elaboración de escalas multidimensional. Aunque estas técnicas pueden ser adecuadas en algunas situaciones, en otras los análisis son de valor limitado para los formuladores de política y planificadores de proyectos.¹ En muchos casos, los datos de la encuesta resultan más útiles cuando se describen verbalmente y se presentan en tabulaciones

1. Karl, Brynat ed. Field Data Collection in the Social Sciences (Nueva York: Agricultural Development Council, Inc., 1976), página 180.

tabulaciones cruzadas simples, que cuando se usan en complejos análisis cuantitativos. Lo importante es obtener información exacta sobre las características sociales de los grupos de pobreza urbanos y usar esta información para identificar y programar proyectos.

Fuentes de información adicional. A continuación se describen estudios de casos selectos y materiales de referencia para este tipo de análisis:

1. A.I.D., A.I.D. Handbook 3: Project Assistance, Appendix 5A, "Social Soundness Analysis", pág. 5A-1 a 5A-12 (Washington, AID, 1976). Este apéndice ofrece un excelente examen de la importancia del análisis social para el éxito de los proyectos. Se identifican importantes cuestiones y componentes clave del análisis.
2. Gutkind, P.C.W. Urban Anthropology: Perspective on 'Third World' Urbanization and Urbanism (Assen, Netherlands: Van Gorcum & Co., 1974). Este libro, que hace más hincapié en África que en otras zonas, ofrece una discusión a fondo de metodologías para investigar las características sociales de grupos de pobreza urbanos.
3. Laquian, Aprodico A. Slums are for People. (Honolulu, Hawaii: East-West Center Press, 1969). En este libro se analizan las características sociales de un barrio pobre de Manila y se documenta el proyecto de desarrollo de comunidades urbanas que se lleva a cabo en el Barrio Magsaysay. Se discuten los tipos de análisis usados para evaluar la población objetivo y ejecutar el proyecto.
4. Mangin, William ed. Peasants in Cities: Readings in the Anthropology of Urbanization. (Boston: Houghton Mifflin, 1970). Aunque este volumen se concentra en las características sociales de los grupos de pobreza urbanos en todos los países en desarrollo, se presta especial atención a la América Latina, en particular al Perú.
5. O. Barr. W. M., D. H. Spain y M. A. Tesler, Eds. Survey Research in Africa: Its Applications and Limits (Evanston, Ill: Northwestern University Press, 1973). Este volumen ofrece

un estudio excelente de muestreos, mediciones y administración de encuestas en culturas extranjeras; también trata de importantes cuestiones éticas relacionadas con este método de investigación.

6. Southall, Aidan, ed. Urban Anthropology: Cross-Cultural Studies of Urbanization (New York: Osford University Press, 1973). Este volumen incluye análisis sociales de grupos de población urbana en Africa, Asia y América Latina.

III. APLICACIONES DE LOS ANALISIS URBANOS Y REGIONALES

En los esquemas siguientes se describe el uso de los análisis urbanos y regionales en varias situaciones encontradas por las misiones de campo de la AID. Estos esquemas tienen por objeto indicar a las misiones la naturaleza y el alcance del análisis apropiado para cada situación. Las secciones mencionadas en ellos, por ejemplo, sección C, sección D etc., se refieren a las del Capítulo II de este documento, en el cual se examinan distintos tipos de análisis urbanos y regionales.

Cuando ha sido posible, estos esquemas se han basado en situaciones reales. Es de esperar que, a medida que la Agencia vaya adquiriendo más experiencia en el empleo de los análisis urbanos y regionales, estos esquemas se enriquezcan con estudios de casos reales.

A. Funciones urbanas en el proyecto de desarrollo rural

El proyecto tiene por objeto establecer una red de centros que sirvan de focos económicos y sociales para un desarrollo regional sensato. Para elaborar el proyecto se hicieron varios análisis, a saber:

Etapa del PID (Documento de Identificación del Proyecto). El proyecto, que fue concebido conjuntamente por la misión y el gobierno anfitrión, es un componente clave del plan del gobierno para descentralizar el desarrollo. En el PID se seleccionaron cuatro centros de servicio específicos para el proyecto. Su selección se basó en un análisis del centro de servicio de un lugar central (Sección D), realizado por un consultor de las Naciones Unidas. En el análisis se usaron datos del censo sobre los tipos de funciones suministradas en los centros a diferentes niveles de la jerarquía urbana. Si el análisis no hubiese sido hecho por el consultor de la ONU, hubiera podido ser completado, bien con la asistencia de AID/W TDY o por un consultor de la AID en una etapa posterior de la elaboración del proyecto. En el análisis se invirtieron alrededor de dos meses-hombre de trabajo profesional.

Etapa PRP (Informe sobre Examen de Proyecto). En esta etapa la misión, con ayuda de AID/W/TA/UD TDY, hizo un rápido análisis de la distribución del desarrollo y el subdesarrollo (Sección C). En el análisis se usaron datos del censo y se preparó un índice de pobreza basado en las tasas de analfabetismo y de mortalidad infantil,

así como en el acceso a electricidad, agua potable y servicios sanitarios. Según este índice, la mitad de los distritos dependientes de los cuatro centros de servicio se contaban entre los más pobres del país. Este sencillo análisis dejó establecido que la población objetivo figuraba efectivamente entre la mayoría pobre. Además, con asistencia de la AID/W/TA/UD, la misión presentó un alcance del trabajo para continuar el análisis en la etapa del Informe de Proyecto (PP).

Etapa PP (Informe de Proyecto). Para preparar el Informe de Proyecto fue preciso hacer un análisis de los vínculos urbano-rurales clave (Sección F), que requirió una encuesta y cuatro meses-hombre de consultores de EE.UU. La encuesta, adquirida por la oficina del censo del gobierno por la suma de US\$15.000, abarcaba pequeños agricultores de las tierras dependientes de los cuatro centros de servicio y personas relacionadas con vínculos clave, incluidos servicios de transporte por carretera, almacenamiento, clasificación y proceso de productos agrícolas, y actividades de suministros agrícolas, tales como la provisión de créditos, aperos de labranza, fertilizantes y semillas. También se entró a los trabajadores de extensión agrícola. El análisis de los datos de la encuesta hecho por el consultor, reveló que el aumento en la producción rural estaba limitado debido a la ineficacia del suministro de ciertas funciones urbanas necesarias para el desarrollo rural. En general, entre las funciones que había que mejorar figuraban las instalaciones de almacenamiento para

productos perecederos y el acceso del agricultor a las fuentes de crédito y fertilizantes. El análisis reveló que uno de los centros de servicio también necesitaba un nuevo mercado y una instalación de clasificación y distribución. Esta información fue muy útil para elaborar un diseño detallado del proyecto.

B. Proyecto para mejorar el bienestar de los residentes de un barrio pobre en la ciudad principal

El proyecto tiene por objeto mejorar las oportunidades en cuanto a ingreso, vivienda y servicios comunitarios de los residentes de barrios pobres seleccionados en la ciudad principal.

Etapa PID. Este proyecto está dirigido a los residentes de barrios pobres de la ciudad principal de un país pequeño. En el PID, la misión identificó ocho zonas de barrios pobres que podrían beneficiarse con este proyecto. Estas ocho zonas figuraban entre las 17 identificadas por el país anfitrión por medio de datos del censo (Sección C). El PID contenía un mapa que mostraba la ubicación de los 17 barrios pobres (población: 107.000), incluidos los ocho del proyecto (población: 68.000). Además, la misión usó datos ya publicados sobre la distribución de la renta¹, así como una estimación cuidadosa y experta de líneas de pobreza, para evaluar la incidencia de la pobreza en la ciudad principal, en otras zonas urbanas y en zonas rurales. Aunque esta evaluación comparativa indicó que la incidencia de la pobreza era ligeramente más elevada en las zonas rurales, no obstante ofreció una prueba evidente de que una parte considerable de la mayoría pobre radicaba en la ciudad principal.

Etapa PRP. En respuesta al PID, y debido a que el pobre urbano era un nuevo grupo objetivo para esta misión, AID/W indicó que había

1. Jain, Shail, Size Distribution of Income: A compilation of Data (Washington, D. C., The World Bank, 1975)

necesidad de hacer una evaluación de la pobreza urbana. La misión, con asistencia de la AID/W/TA/UD, formuló el alcance del trabajo de esta evaluación. Para ello, hizo un examen de los estudios existentes sobre grupos de pobreza urbana en el país, el cual reveló un sorprendente número de materiales recientes de potencial utilidad. Debido a estos materiales, se decidió que los datos existentes eran suficientes para hacer la evaluación.

Etapa PP. La evaluación de la pobreza urbana era un componente clave en la preparación del Informe de Proyecto. Esta evaluación fue redactada en el plazo de cinco meses por un grupo de cuatro consultores de los EE.UU., con apoyo del gobierno anfitrión y de la misión. La evaluación incluyó una sección sobre análisis social del pobre urbano (Sección J), que fue elaborado por el antropólogo del equipo con documentos publicados e inéditos. Otra sección versó sobre las oportunidades de empleo en zonas urbanas (Sección H). Esta sección, que fue escrita por el economista del grupo, se concentró en la asistencia técnica y crediticia a empresas pequeñas que emplean mucha mano de obra, así como en la capacitación profesional. El especialista en administración pública del equipo preparó un inventario del suministro de servicios públicos urbanos (Sección G). Aunque en esta sección se examinaron todas las zonas urbanas, se prestó especial atención a la ciudad principal y, en particular, a los 17 barrios pobres. Los datos básicos para esta evaluación fueron obtenidos de agencias suministradoras de servicios. Otro consultor familiarizado con el programa HIG

(Garantía de Inversiones en Viviendas), escribió una sección sobre el sistema de suministro de viviendas, con hincapié en viviendas de bajo costo en la ciudad principal. Además, los miembros del equipo colaboraron para escribir una sección introductoria, así como otra con las conclusiones y recomendaciones. La sección introductoria discute las tendencias de la urbanización y la migración en el país (Sección E) y la política oficial en relación con el desarrollo urbano (Sección A).

La evaluación de la pobreza urbana suministró información de referencia detallada que resultó muy útil para elaborar el diseño detallado del proyecto. La evaluación también identificó otras tres oportunidades potenciales de proyectos para los pobres urbanos.

C. Proyecto de empleos para una ciudad de tamaño intermedio

Este proyecto tiene por objeto aumentar las oportunidades de empleo para los grupos de bajos ingresos en ciudades secundarias. El gobierno anfitrión, que está muy preocupado por la continua migración hacia la ciudad primaria, dio su apoyo al proyecto.

Etapas PID. El PID identificó las dos ciudades de tamaño intermedio del país como las zonas del proyecto. En el último censo, estas ciudades tenían poblaciones de 129.000 y 87.000 habitantes. La población objetivo del proyecto constaba de dos componentes:

- (1) grupos de pobreza en las dos ciudades, y
- (2) grupos de bajos ingresos en las tierras dependientes de ambas ciudades, que se están viendo obligados a emigrar a las zonas urbanas debido a la superpoblación rural y a la escasez de tierras.

El razonamiento básico consiste en fomentar oportunidades de empleo en las dos ciudades, para que actúen como contra-ímanes y hagan cambiar de dirección a los actuales flujos migratorios. El gobierno considera que este es un componente muy importante de la labor destinada a aliviar la pobreza en las zonas rurales y en la ciudad primaria. El PID incluyó una descripción de las políticas oficiales relacionadas con el desarrollo urbano (Sección A). Además, para subrayar esa descripción, el PID describió los actuales flujos de migración y usó datos del censo sobre el rápido crecimiento de la ciudad primaria.

Etapa PRP. Como antecedentes para la preparación del PRP, la misión hizo varios análisis rápidos. Usando datos del presupuesto oficial, se prepararon varios cuadros que indicaron que aunque el plan del gobierno requería descentralizar el desarrollo, casi la mitad del presupuesto se estaba gastando en la ciudad primaria, en la que sólo reside el 18% de la población (Sección A). Estos cuadros pusieron de manifiesto la necesidad de descentralizar y solidificar el apoyo oficial al proyecto.

Para evaluar la pobreza en las dos ciudades intermedias y sus tierras dependientes (Sección B) se usaron las líneas de pobreza del gobierno y un estudio oficial de la renta. La evaluación indicó que existía considerable pobreza entre el grupo objetivo. Además, los resultados de un análisis de migración realizado por un profesor universitario revelaron que la mayoría de los emigrantes se trasladaban en busca de empleo (Sección D). Esta conclusión, que concuerda con la de otros países, se incluyó en el PRP como prueba adicional de que un aumento en las oportunidades de empleo en las dos ciudades intermedias cambiaría decididamente la dirección de algunos de los actuales flujos de migración.

Etapa PP. Para servir de base a la elaboración del PP se hicieron análisis adicionales destinados a identificar la manera de aumentar las fuentes de empleo en las dos ciudades (Sección H). La misión, AID/W y el gobierno llegaron pronto a un acuerdo en cuanto a que el aumento en el empleo en las ciudades debería estar vinculado a los

recursos regionales. Un equipo de consultores, dirigido por un experto en desarrollo regional e integrado por personal del sector agrícola de la misión y personal de desarrollo agrícola y regional del gobierno, realizó un análisis de cuatro meses de duración sobre los recursos regionales de las tierras dependientes de las dos ciudades. El análisis reveló que en ambas ciudades se podrían organizar varias actividades de proceso agrícola con alto coeficiente de mano de obra. Además, se identificó la mano de obra de bajo costo como un recurso regional clave. Se preparó una lista de las actividades potenciales en ambas ciudades que utilizarían mucha mano de obra; esta lista estaba compuesta en su mayor parte por actividades de pequeña escala.

Tan pronto como el equipo identificó las actividades, contrató a un especialista en empresas pequeñas para investigar las limitaciones a que está sujeto el desarrollo en dichas actividades. Se entrevistó a los propietarios de varios negocios pequeños, tanto privados como en régimen de cooperativa. Estas entrevistas revelaron que las limitaciones principales eran la falta de información y la incertidumbre; la inasequibilidad de crédito y, en una de las ciudades, la falta de lugares de negocio con servicios adecuados. Esta información se utilizó para preparar los componentes del proyecto para el PP, entre los que figuraban fondos para el establecimiento de oficinas subsidiarias de la coporación de desarrollo del gobierno en las dos ciudades. Estas oficinas tenían la misión de recoger y divulgar información vital para empresas potenciales que utilicen mucha mano de obra, en cuestiones

tales como: fuentes y costos de materias primas producidas en la región, mercados nacionales y extranjeros, disponibilidad y nivel de aptitud de la mano de obra local, fuentes de financiación y provisión de la infraestructura necesaria. Además, el gobierno convino en brindar condiciones fiscales favorables limitadas a las nuevas empresas que se ubiquen fuera de la ciudad primaria.

Otro aspecto del proyecto fue la apertura de un nuevo departamento de préstamos en el banco nacional, para suministrar créditos a empresas de pequeña escala, de alto coeficiente de mano de obra, a tipos de interés inferiores a los del mercado. El proyecto también incluyó un parque industrial en una de las ciudades, con servicios en pequeña escala, financiado por el país anfitrión.

El PP también comprendía un pequeño análisis de las características sociales de grupos de bajos ingresos en las dos ciudades (Sección J). Este análisis, que fue realizado por un instituto de investigación de la universidad nacional a un costo de US\$7.500, se concentró en las actitudes del grupo objetivo hacia el empleo. Los análisis incluyeron entrevistas con miembros del grupo objetivo urbano y rural, y con patronos selectos en las dos ciudades.