

51/ 19.15

2  
6/1

INDEC  
Instituto Nacional de  
Estadística y Censos  
de Argentina

TALLER SOBRE  
DISEÑO CONCEPTUAL DEL CENSO DE POBLACION Y VIVIENDA DE 1990  
BUENOS AIRES, 22 al 25 de noviembre de 1988

DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION

Recomendaciones para el Censo de 1990

Fernando TORO LABBE

## INDICE

	<u>Página</u>
1. <u>Presentación del Tema</u>	1
2. <u>Recomendaciones Internacionales</u>	8
2.1. Localidad	8
2.2. Aglomerado Urbano	9
2.3. Población Urbana y Rural	9
3. <u>Criterios de desagregación espacial utilizados en 1947, 1960, 1970 y 1980</u>	11
3.1. División político-administrativa	11
3.2. Localidades	13
3.2.1. Aglomerados Urbanos	14
3.3. División Urbano-rural	16
4. <u>Producción de información sobre desa- gregación espacial en 1947, 1960, 1970 y 1980</u>	17
4.1. División político-administrativa	17
4.2. Regionalización	18
4.3. Localidades	20
4.3.1. Aglomerados Urbanos	21
4.4. División Urbano-rural	22
4.5. Criterios de desagregación espacial del conjunto de la información cen- sal.	23
5. <u>Recomendaciones para 1990</u>	25
5.1. Localidades	25
5.1.1. Aglomerados Urbanos	26
5.2. División Urbano-rural	27
5.3. Criterios de desagregación espacial del conjunto de la información cen- sal.	28
6. <u>Comentarios finales</u>	30

## 1. PRESENTACION

El estudio de la distribución espacial de la población ha venido adquiriendo creciente importancia en la mayoría de los países de América Latina. Dicha importancia, está en relación directa con la elaboración de políticas de población que tienen como objetivo modificar la situación surgida a partir de una determinada distribución espacial. Es así como el Plan de Acción Mundial de Población le otorga gran relevancia a este tema y urge a los gobiernos a considerar ciertos principios básicos para la formulación e implementación de políticas de migración interna, como también la necesidad de planificar el desarrollo regional y urbano, estableciendo y fortaleciendo redes de ciudades pequeñas y medias, y por último, efectuar programas intensivos de mejoramiento económico y social en las áreas rurales.<sup>1/</sup>

Todo lo anterior hace que cada día sea más importante la producción de información adecuada que permita abordar el estudio de este tema y que sirva como base a la elaboración de políticas en este campo. Justamente ese es el objetivo de este documento, esto es, analizar la forma en que se ha trabajado en la Argentina la información sobre la distribución espacial de la población; los principales criterios utilizados en censos sucesivos del país, y en base a esa experiencia, a las recomendaciones internacionales sobre el tema y a las necesidades prácticas y analíticas de los usuarios, proponer algunas recomendaciones con miras al Censo de Población y Vivienda de 1990.

Antes de todo, es útil hacer una rápida revisión conceptual que permita ubicarse en el tema. Debe quedar claro que la distribución espacial de la población, desde el punto de vista demográfico, depende tanto de la migración (interna o internacional) como de diferencias en el crecimiento vegetativo. Se trata de un proceso dinámico que, en lo referente a la migración, está en función de las posibilidades de movilidad territorial que tenga la población, cualquiera sea la corriente migratoria a la cual se haga referencia (urbana-urbana; urbana-rural; rural-rural o rural-urbana) y los determinantes de ellas.

Demás está señalar la relevancia de este tema para la planificación del desarrollo económico y social de los países. Se podría decir que el conocer con alguna certeza la distribución de la población en el espacio físico, es un dato fundamental en la elaboración de políticas sectoriales y globales de desarrollo.

Así por ejemplo, sabido es que el proceso de urbanización ha significado en gran parte de los países de la región, incluida la Argentina, un cambio importante en el grado de concentración de la población y de las actividades económicas. Es indudable que ese proceso tiene efectos sobre otros aspectos igualmente relevantes, propios del desarrollo económico y social de los países, tales como, la cobertura de servicios básicos de salud y educación; la estructura del empleo; la localización de unidades productivas, de servicios, de

comercio, etc.

No siendo del caso analizar aquí en profundidad, las consecuencias específicas de una determinada forma de distribución espacial de la población o los cambios que en ella se producen, los que dicho sea de paso, pueden tener resultados negativos, positivos o poco significativos, dependiendo de cada caso en particular, es ilustrativo hacer referencia a algunos procesos claves en la distribución espacial de las personas.

Uno de ellos es la urbanización sobre el cual no existe consenso para definirlo, dependiendo de la percepción que se tenga del fenómeno así como de la dimensión que de él se privilegie (demográfica, económica, social, cultural).

No obstante lo anterior, se puede afirmar que el proceso de urbanización implica una profunda transformación social, económica y hasta cultural, que ha significado una fundamental división territorial del trabajo.<sup>2/</sup> También podría decirse que se trata de la transformación de los modos en que se relacionan los padrones de organización espacial, en términos de generar una aglomeración de las más variadas actividades económicas y sociales, produciendo especializaciones crecientes y diversificando internamente distintas instituciones, para integrarlas dentro de un único sistema de producción, consumo y gestión, que abarca a toda la sociedad.<sup>3/</sup> Es así como una de las principales características de la distribución espacial en América Latina y en la Argentina, el alto grado de concentración urbana con elevada primacía de una ciudad (por ejemplo, Buenos Aires) podría explicarse como un fenómeno característico del tipo de desarrollo seguido por la mayoría de los países de la región, obviamente con las particularidades correspondientes.

De esta forma, se podría argumentar que la concentración de la población se debería a la necesidad de utilizar una misma infraestructura de servicios especializados y a las economías externas que surgen de la complementariedad entre los diversos establecimientos industriales. Así, se puede pensar que una vez iniciada la industrialización de un lugar urbano, este tiende, en un comienzo, a atraer población de las áreas más cercanas, produciéndose entonces una transferencia de actividades del campo a la ciudad.<sup>4/</sup>

Ahora bien, desde el punto de vista de diversas disciplinas, se puede decir que el proceso de redistribución espacial de la población experimentado por los países de la región, basado en una acelerada urbanización es visto, desde un punto de vista netamente demográfico-ecológico, como un proceso de concentración de la población a través de la multiplicación de puntos de concentración y el aumento en el tamaño de población de algunos puntos en particular. <sup>5/</sup>

Una perspectiva más sociológica destacaría el proceso de cambio desde un modo de vida rural, caracterizado por relaciones sociales primarias e informales, hacia un modo de vida urbano caracterizado por relaciones indirectas y formales; esto

es, el cambio desde una sociedad "tradicional" a una sociedad "moderna".6/ También desde una visión sociológica se puede percibir la urbanización como un proceso de expansión y modificación de los sectores urbanos existentes en la sociedad, proceso este que estaría fuertemente condicionado por la forma de relacionamiento dependiente de los países de América Latina en el sistema internacional. De esta manera, cada momento histórico de dependencia determinaría un modo específico de urbanización, llegándose así a la predominancia del sistema urbano-industrial que redefine nuevas relaciones de dependencia y, al mismo tiempo, nuevas características de urbanización con nuevas relaciones urbano-rurales, las que condicionan el proceso migratorio.7/

En el caso específico de la Argentina y considerando que a partir de 1960 se observa una disminución en términos absolutos de la población rural, se podría pensar que una variable clave para explicar el proceso de urbanización del país en los últimos decenios es la migración rural-urbana.

Respecto a la migración interna, no se puede dejar de considerar los factores de atracción por una parte y los de expulsión por la otra, existiendo en todo caso, diferencias de énfasis entre diversos enfoques analíticos del fenómeno.

Un enfoque centraría su interés en la decisión de migrar, el desplazamiento efectivo y la aculturación en el lugar de destino. Lo anterior no significa desconocer la importancia de ciertos factores estructurales que, en último término afectan la decisión individual y la adaptación al nuevo ambiente.8/

Otro enfoque vería la migración como un proceso a través del cual ciertos grupos sociales abandonan determinados espacios productivos en procura de otros que ofrecen mejores condiciones de vida y de trabajo. En este caso, el análisis se centra en los elementos estructurales (espacios socioproductivos, grupos sociales) por lo que los factores determinantes de la migración rural-urbana tendrían que centrarse en las características económicas y sociales de los espacios que pierden o ganan población.9/

Considerando los puntos de vista señalados, parece relevante dejar claramente establecido que en todo proceso migratorio intervienen individuos que toman decisiones sobre las ventajas o desventajas de permanecer o no en sus lugares de residencia. Tales decisiones, sin embargo, están en función de la percepción que tienen los individuos sobre el grado de satisfacción de sus aspiraciones en sus lugares de residencia y de las expectativas que, eventualmente, se presentan en otros lugares. Dichas aspiraciones y expectativas están, en última instancia, determinadas por las características objetivas que tienen las estructuras socioeconómicas de los lugares de origen y destino.

Se puede concluir entonces que, en la forma como se distribuye la población en un espacio determinado, influyen variados y complejos procesos, lo que hace que el estudio de dicha distribución sea eminentemente multidisciplinario.

Pues bien, en cuanto a la forma en que se debe trabajar la información obtenida de diversas fuentes de datos, que permita tener una idea cabal de la situación espacial de la población y que sea útil para fines analíticos y posteriores decisiones de política, es del caso señalar que una primera desagregación espacial, la más usada y al mismo tiempo la más gruesa, es la división urbano-rural de la población. En una primera instancia, esa dicotomía podría verse como una mera clasificación cuantitativa, pero la verdad es que encierra una serie de complejidades mayores.

Es así como es posible atribuir a cada una de esas grandes divisiones espaciales una serie de características económicas, sociales, culturales y demográficas que estarían determinando diferencias significativas en las condiciones de vida de la población, así como también en el comportamiento de las personas. En las primeras etapas del desarrollo industrial de los países se pueden encontrar diferencias importantes en cualquiera de las esferas señaladas. Así, en lo económico, se presenta en el sector rural, predominancia de la producción familiar de subsistencia, mientras que, en el sector urbano se da una importante participación de trabajo asalariado con producción industrial. En lo socio-cultural, en el sector urbano se dan mayores niveles de educación formal, alfabetismo, atención de salud, etc. En lo demográfico, se presentan menores niveles de mortalidad y fecundidad en el sector urbano. Todo esto determina mejores condiciones de vida en general, en el área urbana que en la rural.

Se puede pensar que, en la medida que los países avanzan en el grado de desarrollo económico y social y se produce un aceleramiento del proceso de urbanización y una difusión espacial mayor de la industrialización, dicha dicotomía urbano-rural como partes claramente diferenciables empieza a perder sentido y se hace necesaria la idea de un "continuum" que va desde lo rural a lo urbano y que, incluso en sus polos ya no presentan diferencias tan marcadas.

Otra razón por la que la dicotomía urbano-rural no da cuenta de la real situación de los países es que, tanto lo urbano como lo rural no son "entidades" homogéneas en su interior. Esto es, existen diferencias significativas dentro de cada una de esas áreas que usando la simple clasificación tradicional se dejan de captar. Así es como por ejemplo, al interior del sector urbano se pueden encontrar importantes desigualdades socioeconómicas entre los grandes centros y el resto de las localidades urbanas y dentro del sector rural ocurre lo mismo entre las empresas agroindustriales y aquellos establecimientos con sistemas de producción pre-capitalistas o capitalistas incipientes.

En fin, ya sea por una u otra de las razones esbozadas aquí, es indudable que ha llegado el momento de pensar en una clasificación más amplia que reemplace o complemente a la tradicional.

El Censo de Población, precisamente por el hecho de in

clurr a toda la población, es una excelente oportunidad para proporcionar información para áreas geográficas pequeñas que, con la ayuda de una buena cartografía, permita avanzar en esa nueva clasificación espacial. Lo interesante es que, a través del Censo, se pueden satisfacer tranquilamente los requerimientos analíticos señalados sin tener que elaborar nuevas preguntas, necesitándose tan sólo una adecuada elaboración y agregación de la información recogida por tamaño de localidades.

Ahora bien, el trabajar con Localidades plantea el problema de la correcta delimitación y definición de las mismas. Para solucionar esto, es preciso trabajar con criterios de definición lo más claro posibles. En general, en gran parte de los casos se puede trabajar en base a tres tipos de criterios y casi siempre se usa uno de ellos.

El criterio legal considera los límites administrativos, los que como se sabe, están delimitados "a priori" del operativo censal y tienen una utilización en las demandas de información de las autoridades municipales o de otros niveles. Para el diseño de un censo la clasificación político-administrativa es un hecho consumado que no corresponde discutir. Un problema de esta definición es que los límites políticos no acompañan al fenómeno de expansión urbana, el que muy a menudo los supera. La solución a esto trae consigo otro problema ya que la ampliación de los límites puede incluir áreas rurales.

El criterio funcional se basa en la presencia de determinados servicios a la población, tales como, escuelas, oficinas de correo, parroquia, policía, alumbrado público, alcantarillado, etc. Existen umbrales para definir ciertas localidades como urbanas y el tipo y número de servicios que se consideren suficientes para ello pueden variar de acuerdo a las características de cada país. Esto hace que este criterio presente serios problemas para su operacionalización y para la comparabilidad internacional.

El criterio físico se basa en la consideración de elementos tangibles. Algunos incluyen la cuantificación de personas y otros las dejan claramente fuera de la definición. <sup>10/</sup> En este último caso, al hacerse abstracción de las personas que viven en el territorio de determinada localidad, es fundamental contar con el apoyo de una buena cartografía que permita determinar muy claramente cuál es ese territorio, siendo la única tarea de la operación censal propiamente tal, la asignación de población a cada localidad.

Para el caso específico de la Argentina siempre estuvo implícito el criterio físico para definir localidad, lo que a partir del Censo de 1960 se hace explícito. Esto no significa que dicho criterio sea el mejor "per-se" para todo lugar y uso, sino que pareciera ser el más adecuado a la realidad del país, el que tiene serios problemas en su división político-administrativa ya que se da el caso que existen provincias exhaustivamente divididas y otras que no lo están, lo que desde ya desaconseja el uso del criterio legal. El criterio funcional, como ya se vió,

tiene la dificultad de su operacionalización y de la comparabilidad internacional, a pesar que, tal vez, sea el más rico desde el punto de vista del análisis del cambio social.11/

Por todo lo anterior, se acepta en este documento el uso del criterio físico para definir o delimitar localidades con miras al Censo Nacional de Población y Vivienda de 1990, dejando claramente establecido que, para que sea útil, desde el punto de vista de la investigación y políticas de distribución espacial de la población, el uso de ese criterio debe implicar una definición clara e inequívoca de localidad.

Esa misma definición de localidad debe servir también para delimitar lo que en los censos argentinos de 1970 y 1980 se denominara Aglomerados Urbanos concepto con el cual se quiere captar el fenómeno de conurbación urbana, esto es la progresiva fusión de dos o más localidades. Por lo general, se lo usa como sinónimo de Area Metropolitana y aunque son similares presentan diferencias importantes. Una diferencia es que el área metropolitana tiene como área de influencia un espacio mucho mayor que el aglomerado urbano, incluyendo muchas veces hasta sectores rurales. Otro punto que puede servir para distinguir entre uno y otro es el tamaño poblacional, ya que el área metropolitana se refiere a grandes centros poblados, en cuanto el aglomerado urbano tal como se entiende en este documento, definido con un criterio eminentemente físico, puede ser de distintos tamaños, no necesariamente grandes.

Otra forma de división espacial que ayuda a dar cuenta de la distribución de la población en un territorio determinado, y que tiene innegable utilidad para la elaboración de políticas de desarrollo, es la Regionalización, la que no sería otra cosa que la división de un determinado espacio geográfico en grandes áreas, intentando que las mismas sean lo más homogéneas posible internamente. Ahora bien, sabido es que toda regionalización implica algún grado de arbitrariedad, dependiendo su utilidad de los intereses de cada usuario. Esto hace que exista bastante desacuerdo en la adopción de un único tipo de división regional, para cualquier territorio. Por ello se estima que no es prudente adoptar en los censos alguna forma de regionalización en particular. Cabe hacer notar en todo caso, que al producirse información para otros niveles de desagregación espacial se deja la posibilidad abierta para que los usuarios adopten el tipo de regionalización que estimen conveniente para sus particulares intereses.

Por último, es importante referirse a la estructura que se le ha dado al documento. En la Parte 2 se hace una somera revisión de las recomendaciones censales internacionales vigentes en los aspectos que corresponden al estudio de la distribución espacial de la población. Dado que todavía no se conocen nuevas propuestas para la ronda de censos de 1990, las recomendaciones analizadas se remiten a las de 1980.

En la Parte 3 se revisan los criterios de desagregación espacial usados en los cuatro últimos censos argentinos



(1947, 1960, 1970 y 1980), destacándose especialmente la definición de los conceptos de localidad, aglomerado urbano, población urbana y población rural, con alguna referencia importante también, a la división político-administrativa.

En la Parte 4 se hace un seguimiento de la producción de información según los principales niveles de desagregación espacial utilizados en el país. Esta revisión se hace teniendo como base las publicaciones oficiales del INDEC de los resultados censales y se incluye el nivel regional, considerando que la publicación del censo de 1960 lo toma en cuenta. En esta parte del documento se hace mención a los criterios de desagregación espacial del conjunto de la información censal. Esto es, ya no se trata tan sólo de analizar la producción de información que sea adecuada para el estudio específico de la distribución de la población en el país, sino que de tener una idea de la forma como una gran parte de la información obtenida a través de un censo es desagregada según diferentes niveles de división espacial.

Finalmente, en la Parte 5 se dan algunas ideas sobre cómo enriquecer la producción de información en el Censo de 1990 que sea útil para el estudio de la distribución espacial de la población argentina y la posterior elaboración e implementación de políticas. También se dan algunas propuestas para ampliar la desagregación espacial del conjunto de la información censal.

Se incluyen además dos anexos. El anexo A muestra algunos cuadros estadísticos que ayudan a comprender mejor algunos aspectos de la distribución espacial de la población argentina. En el anexo B se presentan algunos ejemplos de tabulados con la información que se recomienda producir en 1990.

## 2. RECOMENDACIONES INTERNACIONALES

Las Naciones Unidas lleva a cabo un Programa Mundial de Censos de Población y Viviendas que tiene como uno de sus fines principales la unificación de criterios de los censos nacionales que permita la comparabilidad internacional. Existen también programas a nivel regional, que siguiendo las directrices del Programa Mundial, dan a conocer criterios aplicables o útiles para alguna región específica.

Para el caso de la Argentina en particular, están vigentes las recomendaciones referentes a los censos de 1980, mientras no se publiquen recomendaciones complementarias con miras a los censos de 1990. Se hace mención aquí a las recomendaciones referidas a aquellos aspectos que son de específico interés para este documento.12/

### 2.1 - Localidad

Tanto en la recomendación de Naciones Unidas como en COTA 80 se define casi exactamente igual a la "localidad". Se dice que es toda "aglomeración de población (llamada también lugar habitado, núcleo de población, asentamiento, etc.) cuyos habitantes vivan en unidades de habitación próximas y que tenga un nombre y una situación jurídica reconocida localmente". "Por lo tanto, incluye las aldeas de pescadores, los campamentos mineros, las haciendas o ranchos ganaderos, las explotaciones agrícolas, los pueblos-mercados, las ciudades, los pueblos y otros núcleos de población que satisfacen los criterios especificados. En el informe sobre el censo se debe explicar toda desviación respecto de la definición a fin de facilitar la interpretación de los datos".13/

"La población en localidades es un "tema derivado" y la información correspondiente se obtiene del recuento de las personas empadronadas en cada localidad. Es posible que una parte de la población del país no esté viviendo en localidades propiamente dichas, en cuyo caso será necesario distinguir ese grupo en una categoría aparte". Se llama la atención de los países respecto a que "la localidad constituye en un censo de población una unidad geográfica de clasificación importante que requiere una delimitación razonablemente precisa para permitir estructurar áreas o zonas socio-económicas y presentar, para cada una de ellas los resultados censales; y, además, para disponer de los necesarios elementos de juicio para el diseño de investigaciones post-censales".14/ Además en COTA 80, se recomienda que en lo posible, durante la etapa de actualización de la base cartográfica, se delimiten por lo menos aquellas localidades importantes desde el punto de vista demográfico.

En ambas recomendaciones se señala que las localidades no deben confundirse con las divisiones administrativas más pequeñas de los países. Se señala que en algunos casos pueden coincidir, pero en otros la división administrativa menor puede

constar de dos o más localidades. Por el contrario, otras veces algunas ciudades o pueblos grandes pueden comprender varias divisiones administrativas, las que deben considerarse únicamente como parte de una localidad y no como localidades distintas.

## 2.2 - Aglomerado Urbano

En los últimos años se ha producido un fenómeno característico del proceso de urbanización, que es el de la progresiva fusión de áreas urbanas. Para captar este fenómeno se recurre al concepto de "Aglomerado Urbano". Al respecto las recomendaciones de Naciones Unidas dicen que "las localidades grandes (es decir, una ciudad o pueblo) suelen formar parte de una aglomeración urbana, que comprende la ciudad o pueblo propiamente dichas y los suburbios o zonas densamente pobladas situadas fuera de los límites de la ciudad, pero adyacentes a la misma. Por consiguiente, la aglomeración urbana no es idéntica a la localidad, sino que constituye una nueva unidad geográfica que comprende más de una localidad. En algunos casos, una aglomeración urbana grande puede abarcar varias ciudades o pueblos en sus límites suburbanos; los elementos componentes de estas grandes aglomeraciones deben especificarse en los resultados del censo". 15/

En COTA 80 se trata a las "áreas metropolitanas" como sinónimo del aglomerado urbano, incluso las recomendaciones se refieren a "población en áreas metropolitanas y similares". Se dice que el plan de tabulaciones debe hacerse teniendo en cuenta que estas áreas están continuamente en expansión y se recomienda que las tabulaciones se hagan a tres niveles: 1) tabulaciones para la división política menor, que incluye el núcleo del área metropolitana o aglomerado urbano. 2) tabulaciones para toda el área metropolitana o aglomerado urbano. 3) tabulaciones para un área geográfica que abarque el área metropolitana o aglomerado urbano y áreas adyacentes que pueden tener otros asentamientos de población o áreas de baja densidad, que más adelante podrían integrarse al aglomerado.

## 2.3 - Población urbana y rural

Lo primero que se reconoce en las recomendaciones internacionales es que no existe una definición única aplicable a todos los países de una región por lo que, cuando no existan recomendaciones regionales al respecto, los países pueden adoptar sus propias definiciones de acuerdo a sus respectivos intereses y necesidades.

Otro aspecto relevante de las recomendaciones, tanto de Naciones Unidas como COTA 80, dice relación con la dicotomía urbano-rural. Así es como se señala que a medida que los países se desarrollan es cada vez menos relevante la distinción urbano-rural según la calidad de vida, por lo que, la tendencia es que la diferencia esté basada en el criterio demográfico de tamaño poblacional. Así una clasificación por ta

maño de localidad puede complementar eficazmente la dicotomía urbano-rural e incluso sustituirla. Ambas recomendaciones coinciden en que la "localidad" es la unidad de clasificación más adecuada, tanto para fines nacionales como para la comparabilidad internacional, de la población urbana y rural.

Por último, cabe hacer notar que la Comisión Económica Europea ha hecho algunas precisiones a las recomendaciones de 1980 con miras al censo del 90.16/ Si bien no son directamente aplicables para América Latina y la Argentina, pueden dar una pauta del tipo de recomendaciones que Naciones Unidas prepara para la ronda de censos de 1990.

Respecto de la "localidad" se define, igual que en 1980, como una aglomeración de población viviendo en construcciones cercanas entre sí, colocándose esta vez énfasis en las siguientes características:

- a) que forme un área construida continua con un claro y reconocible trazado de calles con nombre reconocido legal o localmente.
- b) se incluyen en ella construcciones que no estén separadas del borde de la localidad por más de 200 mts.

Según esta recomendación existen otras categorías, tales como parques públicos, construcciones destinadas a la industria y al comercio, jardines y lugares de recreación, campos de deporte, etc. que aunque no cumplan el requisito de estar 200 mts. del borde de la localidad, no pueden considerarse como rompiendo la continuidad del área construida. También se recalca que la población que no viva en las "localidades" deben ser descritos como vivienda en "áreas dispersas".



CENSOS	DIVISION POLITICO - ADMINISTRATIVA
1947	<p>a) <u>Provincias</u>: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, <u>Corrientes</u>, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero, y Tucumán. La provincia de Buenos Aires estaba dividida en partidos y las restantes en Departamentos.</p> <p>b) <u>Territorios Nacionales</u>: Comodoro Rivadavia, Chaco, Chubut, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Todos se subdividen en departamentos.</p> <p>c) <u>Capital Federal</u>: dividida en 22 circunscripciones.</p>
1960, 1970 y 1980	<p>a) <u>Provincias</u>: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, <u>Corrientes</u>, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán.</p> <p>b) <u>Territorio Nacional</u>: Tierra del Fuego, Islas del Atlántico Sur, Malvinas y Antártida.</p> <p>c) <u>Capital Federal</u>: dividida en 20 secciones electorales en 1960 y en 20 distritos escolares en 1970 y 1980.</p>

En los cuadros 1 y 2 del Anexo A se puede observar la estructura político-administrativa del país en los cuatro años censales y la evolución de la población por jurisdicción según la división político-administrativa de 1960, 1970 y 1980, respectivamente.

### 3.2 - Localidades

A partir del Censo de 1960 se explicita en los censos argentinos el concepto de "localidad". Como ya se dijera antes, el criterio central para delimitarlas es fundamentalmente físico, constituyendo una "unidad geográfica" en sí misma, al margen de su tamaño poblacional. Las definiciones usadas a partir del censo de 1960 son:

CENSOS	DEFINICION DE LOCALIDAD
1960	<p>Es aquél centro poblado cuya real existencia como continente de población concentrada fuera probada mediante la existencia de antecedentes y la satisfacción de alguna de las siguientes condiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- informe de la autoridad censal provincial correspondiente.</li><li>- figurar en las nóminas de localidades de censos anteriores</li><li>- existencia de servicios postales</li><li>- existencia de un trazado de manzanas con calles e identificación de las viviendas mediante números.</li><li>- existencia de servicios públicos sanitarios, asistenciales, de vigilancia, espirituales, etc.</li></ul>
1970	<p>Se consideró como "localidad" al poblado que reuniera las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- densidad de edificación no inferior a una vivienda por hectárea.</li><li>- presencia de un trazado regular de calles y manzanas.</li><li>- no incluir zonas destinadas a explotaciones agrícolas.</li></ul>
1980	<p>Es aquél agrupamiento de 10 ó más viviendas en un área residencial continua, la separación de cuyos edificios no supere los 100 mts. y que no incluya zonas destinadas a explotaciones agrícolas. Constituye un núcleo distinto e indivisible que por lo general, tiene un nombre otorgado legalmente o derivado del uso local. Se consideran incluidos en la localidad los desprendimientos que constituyen barrios de vivienda, fraccionamientos recientes, barrios de "intrusos" y otros similares, siempre que no estén a más de 1000 mts. del borde de la localidad.</p>

Analizando más cuidadosamente las definiciones presentadas, se puede observar que la menos precisa es la del Censo de 1960 en la cual, incluso se distinguen algunos elementos de tipo funcional como la existencia de algunos servicios básicos.

Ya en 1970 y 1980 se intenta elaborar una definición más estricta desde el punto de vista físico, siendo la de 1980 bastante menos ambigua, lo que significa que para el censo de ese año las localidades estén mejor delimitadas. Sin embargo, se podría pensar que el usar el término "vivienda" puede llevar a cometer algunos errores, sobre todo en localidades más pequeñas ya que al no haber respuestas no queda claro si se trata de una "vivienda desocupada" o de una "no vivienda". La definición física de localidad debe responder a la forma física y no al uso que se haga de esa forma. 18/

A pesar de las disparidades en las definiciones de "localidad" y por lo tanto en la delimitación de ellos en cada censo, es interesante tener una idea del número de ellas en los cuatro últimos censos de población, tal como se puede observar en el Cuadro 3 del Anexo A.

### 3.2.1. Aglomerados Urbanos

En el Censo de 1970 se comienza a emplear una nueva definición de superficie: el "aglomerado urbano", con la cual, como ya se dijo en la presentación del documento, se trata de captar el fenómeno de conurbación urbana, el que a su vez, es una expresión de la concentración urbana derivada del proceso de urbanización. De cualquier manera, la adopción de este nuevo nivel geográfico es de gran utilidad para la comparación internacional, máxime cuando diversas recomendaciones internacionales sugieren su especificación. Este es un concepto que está íntimamente ligado al de localidad, por lo que para definirlo se debe usar el mismo criterio que se use en ella.



CENSO	DEFINICION DE AGLOMERADO URBANO
1970	Se toma en cuenta el uso del suelo, la continuidad en la edificación y la existencia de una trama circulatoria, esto es, infraestructura vial para el transporte y movilidad de las personas y bienes y servicios.
1980	Para este censo se le definió como un conjunto de localidades urbanas geográficamente continuas entre sí, sin interposición de zonas no urbanas, que excede los límites de divisiones administrativas, municipales o provinciales. Para diferenciarlo de su localidad principal se le antepone el adjetivo "gran"; por ejemplo "Gran Buenos Aires".

Se puede observar que ambas definiciones son esencialmente físicas, por lo que, así definido, un aglomerado urbano es independiente del tamaño poblacional.

En el Cuadro 4 del Anexo A se puede observar la evolución de la población de los diferentes aglomerados urbanos existentes en el país hacia 1980, en los últimos tres años censales. Se puede observar por ejemplo, que el orden, según el tamaño poblacional de los aglomerados cambia entre 1970 y 1980, en donde Gran Córdoba supera a Gran Rosario en el segundo lugar y Gran Mendoza pasa al cuarto lugar superando a Gran La Plata.

### 3.3 - División Urbano-rural

Los cuatro censos considerados en este documento coinciden en cuanto a la definición de la población urbana y rural. El criterio para clasificar a la población en una u otra área es eminentemente cuantitativo. Así, se tiene que, en los cuatro censos, el límite entre la población urbana y rural está dado por la cantidad de 2.000 habitantes. De esta manera se define como urbana a la población que vive en localidades de 2.000 y más habitantes y, por el contrario, es rural la población que se encontraba en localidades de menos de 2.000 habitantes y en el campo propiamente tal, como población dispersa.

Como puede observarse en el Cuadro 5 del Anexo A, la proporción de población urbana ha ido aumentando desde la realización del primer censo nacional en 1869. Aplicando a todos los censos el criterio de clasificación urbano-rural señalado antes, se tiene que en 1869 se registraron 497 mil personas en localidades de 2.000 y más habitantes, lo que significaba un 28% de la población total del país; mientras que en 1980, la población en dichas localidades fue de 23.193 millones, esto es, el 83% de la población total.

Es de gran relevancia resaltar, como ya se señalara en la presentación del documento, un hecho de suma importancia para el análisis de la distribución espacial de la población, cual es que a partir del censo de 1960 se observa, por primera vez en el país, una disminución, en términos absolutos de la población rural. Como se puede ver en el Cuadro 5, esa tendencia se confirma en los Censos de 1970 y 1980.

#### 4. PRODUCCION DE INFORMACION SOBRE DESAGREGACION ESPACIAL EN 1947, 1960, 1970 y 1980

La publicación de la información considerando diferentes formas de desagregación espacial se ha hecho de la siguiente forma.

##### 4.1. División político-administrativa

En el Censo de 1947 los resultados censales se publicaron en un solo tomo, dividido en resultados generales a nivel del país, con desagregación provincial, y una segunda parte con resultados por jurisdicciones con desagregación por circunscripciones para la Capital Federal, partidos, en la provincia de Buenos Aires y departamentos para el resto de las provincias.

En el Censo de 1960, los resultados censales se publicaron en 9 tomos con la siguiente desagregación político-administrativa:

- Tomo I: contiene resultados generales para el total del país; de 36 cuadros estadísticos en total, varios de ellos están desagregados por provincia.
- Tomo II hasta el IX: contiene resultados a nivel provincial en 35 cuadros estadísticos iguales a los del Tomo I, con desagregación por partidos y departamentos.

En el Censo de 1970, la desagregación político-administrativa se publicó de la siguiente manera:

- Datos provisionales; con un cuadro con cantidad de población, sexo y origen para el total del país y para cada jurisdicción mayor (provincias, territorio nacional y Capital Federal).
- Datos obtenidos por muestra, con 24 cuadros estadísticos para el total del país y 14 cuadros para cada provincia.
- Datos obtenidos por muestra, con información sobre cantidad de población sexo y origen para el total del país, provincias y partidos o departamentos.

Ya para el Censo de 1980 la producción de información está bastante más sistematizada, siendo presentada en 5 series. En lo que concierne a la división político-administrativa la información se entrega según la siguiente desagregación:

- Serie A: Resultados en base a datos provisionales. Se publicaron resultados de población por sexo y cantidad de viviendas para el total del país, Capital Federal, provincias y territorio nacional. Se incluye en cada caso, el total de la población censada en 1970 (también datos provisionales) y la variación porcentual registrada entre 1970 y 1980.

- Serie B: Contiene información general basada en el cuestionario básico. Se compone de 27 volúmenes, uno para cada jurisdicción (provincias, Capital Federal y territorio nacional), tres para la provincia de Buenos Aires y uno para el total del país. Hubo también, una edición de 8 volúmenes, de tiraje limitado, referida a los 19 partidos del Gran Buenos Aires (con dos o tres partidos por publicación) que presenta la misma información, contenida en 25 cuadros estadísticos divididos en 4 grandes temas: estructura de la población; educación; hogares y vivienda. Cabe señalar que según el nivel geográfico a que corresponda la publicación, la desagregación espacial de la población varía. Así por ejemplo, la publicación para el total del país tiene cuadros desagregados por provincias; las del territorio nacional y provincias se desagregan por departamentos o partidos y la de la Capital Federal, por distritos escolares.
- Serie C: Vivienda. Se publicaron tres tomos con los resultados de vivienda obtenidos a través del cuestionario ampliado.

En el Resumen Nacional se entrega información para el total del país en base a 7 cuadros estadísticos, algunos de ellos desagregados por provincias, Capital Federal y territorio nacional.

En el Tomo I se presentan los mismos 7 cuadros del resumen nacional más otros 5 cuadros, esta vez para cada provincia.

En el Tomo II se entregan la mayoría de los cuadros del tomo I, pero ahora desagregados por partidos y departamentos.

Por último, se hizo una edición especial con una publicación para cada provincia, conteniendo la mayoría de los cuadros de los tomos anteriores con la desagregación correspondiente a cada jurisdicción.

- Serie D: Contiene los resultados finales de Población obtenidos en base al cuestionario ampliado. El Resumen Nacional consiste en 56 cuadros estadísticos que se refiere al total del país. Solamente 10 de ellos se desagregan por jurisdicciones. La otra publicación, denominada: Población - Total del país se divide en 4 partes, 3 de ellas referidas a las divisiones político-administrativas. Para el total del país se repiten exactamente los 56 cuadros de la publicación anterior. A nivel de las jurisdicciones (provincias, Capital Federal y territorio nacional) se presentan 29 cuadros estadísticos, desagregados por departamentos o partidos algunos de ellos. Para los departamentos o partidos además, se elaboraron 5 cuadros con temas seleccionados.

#### 4.2. Regionalización

Las exigencias de la planificación del desarrollo económico y social del país, de alguna manera ha necesitado de la subdivisión del territorio nacional en grandes áreas geográficas

que, de cierta forma, den cuenta de la heterogeneidad socioeconómica de la Argentina. Es así como para ello se han adoptado diversas formas de división regional del país, e incluso en el Censo de 1960 se publican los resultados censales considerando dicha división territorial. Para el Censo de 1970 esa regionalización se modifica, mateniéndose así hasta la actualidad. De cualquier manera, en los dos últimos censos no se publicaron resultados a ese nivel de desagregación, considerándose como lo más apropiado hacer lo mismo en 1990. No obstante lo anterior, es interesante conocer las formas de regionalización usados en el país más comúnmente, para efectos de políticas de desarrollo.

CENSOS	REGIONES
1960	<p>I. <u>Zona Pampeana</u>: compuesta por las provincias de Buenos Aires y La Pampa.</p> <p>II. <u>Zona Central</u>: Córdoba y Santa Fe.</p> <p>III. <u>Zona Mesopotámica</u>: Corrientes, Entre Ríos y Misiones.</p> <p>IV. <u>Zona Chaqueña</u>: Chaco, Formosa y Santiago del Estero.</p> <p>V. <u>Zona Noroeste</u>: Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta y Tucumán.</p> <p>VI. <u>Zona Cuyo</u>: Mendoza, San Juan y San Luis.</p> <p>VII. <u>Zona Patagónica</u>: Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego.</p>
1970 y 1980	<p>I. <u>Región Metropolitana</u>: Capital Federal y partidos del Gran Buenos Aires.</p> <p>II. <u>Región Pampeana</u>: Resto de la provincia de Buenos Aires y provincias de Santa Fe, Entre Ríos, Córdoba y La Pampa.</p> <p>III. <u>Región de Cuyo</u>: Mendoza, San Juan y San Luis.</p> <p>IV. <u>Región Nordeste</u>: Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones.</p> <p>V. <u>Región Noroeste</u>: Catamarca, La Rioja, Salta, Jujuy, Santiago del Estero y Tucumán.</p> <p>VI. <u>Región Patagónica</u>: Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.</p>

Siguiendo la regionalización de 1970-1980 en el Cuadro 6 del Anexo A se puede observar la distribución de la población por regiones en todos los años censales, lo que permite apreciar los cambios producidos en el tiempo en dicha distribución. Una primera observación que salta a la vista es que la Región Metropolitana que venía, hasta 1970, sistemáticamente teniendo un peso mayor en la distribución poblacional por regiones, lo que confirmaba la tendencia de concentración en esa área a partir de 1980, disminuye levemente ese peso, lo que podría hacer pensar en un cambio de la tendencia concentradora en la Región Metropolitana.

#### 4.3. Localidades

En el Censo de 1947, a pesar de no haberse definido explícitamente el concepto de "localidad", en la práctica se trabajó con esa unidad territorial. Así es como, tanto en la parte referida al total de país, como en la parte correspondiente a las jurisdicciones, se incluye un cuadro con la población de las "localidades urbanas" en 1947 clasificada por sexo, origen y población total que tenían en los censos anteriores, especificándose se en cada caso el departamento o partido al cual pertenecían. También se publica una lista de localidades de menos de 2.000 habitantes en 1947 con su población en ese año y en censos anteriores. Por último se publica una lista de localidades por orden alfabético y de tamaño poblacional de 100 y más habitantes, su población y sexo.

En la parte general de la publicación de resultados del censo de población se incluye un cuadro por intervalos de tamaño de centros poblados que da una pauta de la estructura de los mismos al momento del censo. Para cada intervalo se presenta el número de centros y la cantidad de habitantes. Los intervalos de tamaño que se consideran son: a) 100.000 y más habitantes; b) de 50.000 a 99.999; c) de 20.000 a 49.999; d) de 10.000 a 19.999; e) de 5.000 a 9.999; f) de 2.000 a 4.999; g) 1.000 a 1.999; h) de 500 a 999; i) de 200 a 499; j) de 100 a 199; k) de menos de 100 habitantes.

En el Censo de 1960, a partir del Tomo III (zona Pampeana) se publica una lista de localidades de 100 y más habitantes por orden alfabético y de tamaño poblacional, su número de habitantes y sexo. Para cada una de las zonas y, dentro de ellas para cada jurisdicción que la compone, se elaboró un cuadro de localidades clasificadas por tamaño poblacional con el número de habitantes para cada intervalo en 1960 y 1947. Este cuadro se presenta en la parte general de cada tomo. Los intervalos de tamaño usados fueron: a) 500.000 y más habitantes; b) de 200.000 a 499.999; c) de 100.000 a 199.999; d) de 50.000 a 99.999; e) de 20.000 a 49.999; f) de 10.000 a 19.999; g) de 5.000 a 9.999; h) de 2.000 a 4.999; i) de 1.000 a 1.999; j) de 500 a 999; k) de 200 a 499; l) menos de 200 habitantes.

Para el Censo de 1970, la publicación de resultados por localidad se hace para las que tenían 1.000 y más habitantes

en ese año. Para cada localidad y en base a datos provisionales, se publicó información acerca del número de viviendas, población total y sexo. Incluye además la cifra de población total del censo anterior (1960). Este cuadro se desagrega por jurisdicción.

Cabe señalar que en 1970 el INDEC elaboró instrucciones para delimitar localidades más pequeñas, muchas de las cuales ni tenían un trazado regular de calles, pero por diversos motivos esto no pudo llevarse a cabo. 19/

La producción de información referida a localidades se publicó de la siguiente forma, en el Censo de 1980.

- Serie A: se publicó una lista de localidades (en base a resultados provisionales) de 1.000 y más habitantes con su respectiva población en los censos de 1970 y 1980, con datos por sexo y cantidad de viviendas para el total del país y cada jurisdicción. En cada caso se especificaba la jurisdicción, el departamento o partido correspondiente a la localidad. Además, se presentan dos listas de localidades, una ordenada según la cantidad de habitantes y otra ordenada alfabéticamente. En ambos se incluye la cantidad de habitantes en 1970.
- Serie C: el Tomo II entrega información para las capitales provinciales y localidades de 100.000 y más habitantes. Para localidades de 10.000 y más habitantes también se publica información sobre vivienda y se incluye un cuadro sobre características de la vivienda y servicios públicos. Ese mismo cuadro se presenta para las localidades de mayor población de cada provincia en las publicaciones referidas a cada una de ellas.
- Serie D: En la publicación general sobre resultados de población se incluye una parte para localidades de 10.000 y más habitantes con información en base a 5 cuadros estadísticos, sobre estructura de la población, educación, actividad económica, fecundidad y hogares.
- Serie E: se editó una publicación especial para localidades de 100.000 y más habitantes y capitales provinciales con información sobre población distribuida en 7 cuadros estadísticos sobre estructura de la población, educación, actividad económica y fecundidad.

#### 4.3.1. Aglomerados Urbanos

La publicación de resultados para aglomerados urbanos están incluidos en gran parte de aquellas que se indicaron para las localidades.

En el Censo de 1960, en el Tomo II de la publicación de resultados censales se presenta información para el Gran Buenos Aires desagregada para el total, la Capital Federal y los partidos conurbanos. Son 35 cuadros estadísticos con información demográfica, educacional, económica y sobre hogares.

Para 1970, en los resultados provisionales para localidades de 1.000 y más habitantes se distingue la población de los aglomerados y las localidades que lo componen.

En 1980, en la Serie A de resultados provisionales se distinguen también los aglomerados urbanos y las localidades que lo componen. En la Serie B, hay un volumen dedicado al Gran Buenos Aires como un todo y en detalle, se editó información para los partidos componentes del aglomerado. En ambos casos se presentan en 25 cuadros estadísticos información demográfica, educacional, de hogares y de vivienda obtenida mediante el cuestionario básico. En la Serie C, dentro del Tomo II, se presentan 5 cuadros referidos a aglomerados urbanos, con información sobre vivienda y el número de habitantes de cada uno de ellos. Por último, en la Serie E, en la publicación especial de localidades de 100.000 y más habitantes y capitales de provincias, se incluyen los 10 aglomerados que en 1980 tenían ese umbral de habitantes.

#### 4.4 - División Urbano-rural

En este punto, la producción de la información se hizo de la siguiente forma:

En el Censo de 1947 de 14 cuadros estadísticos en total, solamente 3 incluyen la división urbano-rural, con información por sexo, edad y educación.

Para el Censo de 1960 de 36 cuadros estadísticos para el total del país y 35 a nivel provincial la clasificación urbano-rural se hace en 6 de ellos, con información por sexo, edad, estado civil, educación, actividad económica y hogares.

Para el Censo de 1970, en los resultados provisionales hay dos cuadros con referencia a la división urbano-rural. Uno con información por jurisdicción (población) y sexo y otro con información de vivienda por jurisdicción.

En el Censo de 1980, se desagregan por urbano y rural 11 cuadros de vivienda de la Serie C con información sobre condiciones generales de la vivienda (antigüedad, materiales, servicios básicos, etc.). En la Serie D del total de 56 cuadros estadísticos con resultados totales de población, 20 se desagregan para urbano/rural con información demográfica, educacional, económica y de hogares. Cabe señalar que además se incluye un cuadro sobre "localidades urbanas" según intervalos de tamaño poblacional, con el número de personas en cada intervalo, por provincias. Los intervalos son: a) más de 500.000 habitantes; b) 200.001 a 500.000; c) 100.001 a 200.000; d) 50.001 a 100.000; e) 20.001 a 50.000; f) 10.001 a 20.000; g) 5.001 a 10.000; h) 2.000 a 5.000.



#### 4.5 - Criterios de desagregación espacial del conjunto de la información censal.

Como se puede inferir de la revisión hecha acerca de la producción de información sobre desagregación espacial en los cuatro últimos censos del país, se puede afirmar que el conjunto de la información censal abarca fundamentalmente al nivel de desagregación político-administrativo y, en menor medida, aunque no por eso menos importante, al nivel de desagregación urbano-rural.

Como ya se ha dicho antes, el hecho que una gran parte de la información censal se refiera a la división política-administrativa del país, responde a demandas e intereses administrativos de las diversas jurisdicciones nacionales. Que haya también una cantidad considerable de información referida al nivel de desagregación urbano-rural se debe a que por medio de esta división espacial se pueden captar fácilmente fenómenos importantes para el desarrollo y el cambio social.

Por razones de espacio y para no repetir mucho de lo ya dicho anteriormente, no se detallará en esta parte el tipo de información que abarca el nivel político-administrativo, pero sí es interesante e ilustrativo hacerlo para el nivel urbano-rural.

En el Censo de 1947 de 14 cuadros estadísticos (como se dijera en el punto 4.4) 3 se refieren a la división urbano-rural con información de: población total por sexo y edad; población de 14 años y más por sexo y alfabetismo y población urbana por sexo y origen.

En el Censo de 1960 la información se refiere a: población total según sexo y densidad media; población de 12 años y más por sexo y estado civil; población de 14 años y más por grupos de edad, sexo y alfabetismo; población de 14 años y más, clasificada en económicamente activa y económicamente no activa por grupos de edad y sexo; número de hogares censales particulares por tamaño (N° de personas) y de hogares colectivos. Se incluye la población de los mismos; y el número de familias que integran los hogares censales particulares.

En el Censo de 1970 no se encuentra en la publicación de sus resultados, mayor cantidad de información desagregada por urbano y rural que la que se indicó en el punto 4.4 de este documento.

En el Censo de 1980, en la Serie C (vivienda) se encuentra información desagregada de la siguiente forma: viviendas particulares ocupadas; antigüedad aproximada de la construcción; régimen de tenencia; material predominante en la construcción; servicio de alumbrado y combustible empleado para cocinar; procedencia y sistema de abastecimiento de agua. En la Serie D del total de 56 cuadros, 20 se desagregaron por urbano-rural con información de: densidad; sexo; estado civil; alfabetismo; asistencia escolar por nivel de enseñanza; condición de actividad económica;



## 5. RECOMENDACIONES PARA EL CENSO DE 1990

Como ya se indicara anteriormente, estas recomendaciones se hacen teniendo como referencia los censos argentinos precedentes, las necesidades analíticas y prácticas de los estudios sobre distribución espacial de la población y por supuesto, también las recomendaciones internacionales vigentes, las que son de gran importancia para fines comparativos.

Se debe entender que estas recomendaciones apuntan a la producción de información surgida de los censos de población y vivienda y no pretenden profundizar en los aspectos teóricos-metodológicos involucrados en el tema. Es por ello que, por ejemplo, se ha tratado muy superficialmente lo que dice relación con la definición de "localidad" y no se hacen en este documento propuestas al respecto. 20/

En base a lo argumentado en el transcurso del documento es obvio que no corresponde hacer ninguna recomendación en relación con la división político-administrativa. Como se verá, el centro de las mismas está dado por la información que se estima útil de obtener en base al concepto de "localidad". De todas maneras, para mantener el orden llevado en el resto del documento, las propuestas se dividen según diferentes niveles de desagregación.

### 5.1 - Localidades

Si se desea tener una visión lo más aproximada posible a la realidad de la estructura de la distribución espacial de la población en el país en un momento dado para, a partir de ella, conocer los cambios que se produzcan, el concepto de localidad, como ya se ha visto, es fundamental. Se parte de la base que las localidades se definirán clara e inequívocamente usando un criterio físico que permita tener como referencia a la localidad visible, esto es, a la aglomeración o concentración de objetos físicos, específicamente calles y edificios, o lo que podría llamarse de otra manera, "espacio construido".

Ahora bien, en relación a las recomendaciones propiamente tales, la idea central es que la información éditada sea más amplia que la tradicional de localidades por número de viviendas, número de habitantes y sexo. También se piensa que es importante que el umbral sea más bajo que el de 1.000 habitantes con el cual se trabajó en 1970 y 1980, para que así, en la nómina oficial de localidades que se publique no quede un gran vacío (el de las localidades de menos de 1.000 habitantes). El no conocer las características de ese intervalo de localidades, a menudo hace caer en la equivocación de tratarlos igual que la población rural dispersa.

Cabe señalar que los listados de localidades que se proponen deben hacerse según el nombre que indica el Instituto Geográfico Militar (IGM), aunque sería interesante también que se señalen los nombres alternativos con que se pueden conocer muchas localidades.

Los listados de localidades que se proponen deberían contener la siguiente información:

- a) Número de viviendas particulares y colectivas, por tipo de vivienda.
- b) Población en viviendas particulares y colectivas, por tipo de vivienda.
- c) Población en viviendas particulares, según tipo de viviendas por sexo y grandes grupos de edad (0-14 años; 15 a 64 años; 65 años y más).
- d) Población en viviendas colectivas, según tipo de vivienda, por sexo y grandes grupos de edad (0-14 años; 15 a 64 años; 65 años y más).
- e) Población total por origen (lugar de nacimiento) discriminando:
  - argentinos nacidos en la localidad
  - argentinos nacidos en otra localidad de la misma provincia
  - argentinos nacidos en una localidad de otra provincia
  - extranjeros nacidos en países limítrofes
  - extranjeros nacidos en otros países.

En el Anexo B se presentan ilustraciones sobre cómo podrán presentarse las listas de localidades con la información señalada.

Se estima por otra parte, que es de la mayor utilidad publicar un cuadro de localidades según categoría de tamaño conteniendo la siguiente información:

- a) Número de localidades en cada intervalo
- b) Cantidad de población
- c) Sexo

En el Anexo B se presenta un ejemplo de dicho cuadro, el cual se elaboró considerando la recomendación de tabulados que al respecto hacen los programas internacionales. Cabe hacer notar que los intervalos que se proponen no son definitivos, lo que se podrá hacer con posterioridad al procesamiento de los datos con el fin de tener en cuenta la distribución más adecuada a la estructura espacial de la población argentina.

#### 5.1.1. Aglomerados Urbanos

En este caso específico se recomienda publicar un cuadro para todos los aglomerados urbanos del país, independientemente de su tamaño poblacional. En dicho cuadro, que sería de carácter general, se debería incluir la siguiente información:

- a) Localidad principal del aglomerado
- b) Otras localidades del aglomerado
- c) Cantidad de población
- d) Sexo

Un ejemplo del formato de ese cuadro se presenta en el Anexo B.

## 5.2 - División Urbano-rural

Es importante recordar una vez más, que en este nivel de desagregación lo que se propone para 1990 es ampliar la tradicional dicotomía urbano-rural, teniendo como base para ello, la utilización de una definición única y clara de localidad desde el punto de vista físico. La nueva clasificación que se propone es desagregar cada una de esas zonas según intervalos de tamaño poblacional de las localidades. No obstante lo anterior, para el Censo de 1990 se seguirá considerando como urbana a la población que vive en localidades de 2.000 y más habitantes y como rural a aquella que vive en localidades de menos de 2.000 habitantes y a la población que no vive en localidades.

En consecuencia, el nuevo sistema clasificatorio de la población urbano-rural podría ser el siguiente:

### Sistema Clasificatorio Propuesto

#### Población Urbana

localidades de	1.500.000 habitantes y más
de	1.000.000 a 1.499.999 hab.
de	500.000 a 999.999 hab.
de	200.000 a 499.999 hab.
de	100.000 a 199.999 hab.
de	50.000 a 99.999 hab.
de	20.000 a 49.999 hab.
de	10.000 a 19.999 hab.
de	5.000 a 9.999 hab.
de	2.000 a 4.999 hab.

#### Población Rural

Concentrada: (población que vive en localidades de hasta 1.999 habitantes).

Dispersa: (población que no vive en localidades).

Es preciso dejar constancia que dicha clasificación, en lo que dice a los intervalos de tamaño poblacional, es "provisoria" ya que solamente una vez conocida la "distribución real" de la población luego del procesamiento de la información censal, se podrá tomar una decisión definitiva al respecto.

De cualquier manera, lo que interesa que quede claramente establecido es que, en base a esa nueva clasificación, se deberá elaborar la información que se estime conveniente para el nivel de desagregación urbano-rural.

### 5.3 - Criterios de desagregación espacial del conjunto de la información censal

Como se dijera en el punto 4.5 del presente documento, una parte importante de la información censal se desagrega en dos niveles de división espacial: el político-administrativo y el urbano-rural. La idea para 1990 es que, para ambos niveles (en el caso de la división urbano-rural para la nueva clasificación propuesta) se incluya una cantidad de información que abarque más dimensiones que las que habitualmente se han considerado.

Para lograr ese fin, sin incurrir en costos de publicación mayores, se ha pensado que sería conveniente trabajar con indicadores principales de algunas de las dimensiones investigados en el Censo de Población y Vivienda de 1990. A manera de ejemplo se presentan aquí algunas dimensiones y sus respectivos indicadores que dan una pauta de lo que se propone. En el Anexo B se ilustra la forma como podría tabularse la siguiente información.

<u>Dimensión</u>	<u>Indicadores</u>
Vivienda	<ul style="list-style-type: none"><li>- <u>Porcentaje de hogares con nivel de hacinamiento superior a cierto nivel a determinar según la categorización que se haga de la variable.</u> <u>Nivel de hacinamiento</u> es el cociente entre el número de miembros del hogar y la cantidad de habitaciones de la vivienda (excepto baño y cocina) con capacidad para una cama de adulto.</li><li>- <u>Porcentaje de hogares sin servicios básicos</u> (agua dentro de la vivienda, electricidad, retrete y descarga de agua).</li></ul>
Sexo	<ul style="list-style-type: none"><li>- <u>Índice de masculinidad</u> (cociente entre el número de hombres y el de mujeres, por 100).</li></ul>

- Edad - Proporción por grandes grupos (0-14 años; 15-64 años; 65 y más años de edad).
- Educación - Tasa de analfabetismo absoluto (cociente entre la población que no sabe leer y escribir y el total de población, por 100).
- Tasa de Escolarización por niveles de educación. Por ejemplo, para el nivel preprimario: cociente entre la población de 5-6 años que asiste a nivel preprimario y el total de población de 5-6 años, por 100.
- Actividad Económica - Distribución de la PEA por ramas de actividad económica (Agropecuaria, Construcción, Comercio y Servicios e Industria).
- Relación de Dependencia Económica (relación entre la población no económicamente activa y la población económicamente activa).
- Fecundidad - Tasa Global de Fecundidad (representa el número promedio de hijos que tendría una cohorte hipotética de mujeres no expuesta a riesgos de mortalidad si durante su vida fértil tuvieran una fecundidad por edad determinada, en este caso las tasas de fecundidad observados en 1990).
- Salud - Porcentaje de la población con cobertura de atención de salud.

Por último, se estima que sería de gran utilidad que un cuadro con la misma información sea elaborado para cada una de las capitales provinciales del país y para las localidades de 100.000 y más habitantes a través de una publicación especial como la que se hizo en 1980.

## 6. COMENTARIOS FINALES

Este documento pretende ser un aporte para la toma de conciencia sobre la importancia de conocer la forma como está distribuida la población en determinado territorio.

Es indudable que para llegar a ese conocimiento se depende, en gran medida, de las definiciones de unidades de superficie y de los tipos de datos disponibles. A través del documento ambos aspectos están estrechamente ligados ya que se parte del supuesto que la producción de información adecuada para el estudio de la distribución espacial de la población depende, para el caso argentino, de una clara y única definición de localidad.

Siendo el censo la empresa de mayor envergadura en lo que a recolección de datos se refiere, y estando el país a las puertas de realizar un nuevo censo de población y vivienda, el momento es inmejorable para poner a la discusión algunas propuestas que permitan producir un tipo de información censal adecuada que ayude a avanzar en el estudio de la distribución espacial de la población.

Dada la complejidad del tema, el carácter estrictamente multidisciplinario de su abordaje y la poca tradición en cuanto a su estudio, es muy difícil esperar grandes acuerdos respecto a cualquier propuesta de innovación que se haga, la que además siempre estará sesgada por la óptica profesional del que la plantea. De todas maneras, el solo hecho de poner en discusión esta materia, constituye en sí mismo un avance importante.

Dentro de ese contexto habría que entender las recomendaciones presentadas en el presente documento, sobre todo las que se refieren a los criterios de desagregación espacial del conjunto de la información censal. Sobre ellas habría que decir que las dimensiones que se recomiendan incluir son aquellas que se piensa no pueden dejar de ser consideradas, pero tanto sus indicadores como la posible inclusión de otras dimensiones investigadas en un censo, está sujeto a discusión, opiniones y sugerencias de los especialistas de cada tema.



ANEXO A

CUADROS ESTADISTICOS

CUADRO 1

Estructura político-administrativa argentina. 1947, 1960, 1970 y 1980.

División Administrativa Mayor	Division Administrativa menor			
	1947 <sup>a/</sup>	1960	1970	1980
Capital Federal <sup>b/</sup>	22	20	20	20
Pcia. Bs. As. <sup>c/</sup>	112	120	121	125
Catamarca	16	16	16	16
Córdoba	26	26	26	26
Corrientes	24	25	25	25
Chaco	8	24	24	24
Chubut	12	15	15	15
Entre Ríos	14	14	14	15
Formosa	9	9	9	9
Jujuy	15	15	15	15
La Pampa	22	22	22	22
La Rioja	18	18	18	18
Mendoza	17	18	18	18
Misiones	11	17	17	17
Neuquén	16	16	16	16
Río Negro	13	13	13	13
Salta	22	23	23	23
San Juan	19	19	19	19
San Luis	8	9	9	9
Santa Cruz	7	7	7	7
Santa Fe	19	19	19	19
Sgo. del Estero	27	27	27	27
Tierra del Fuego	4	4	4	2
Tucumán	11	11	11	17
<b>TOTAL</b>	<b>484</b>	<b>507</b>	<b>508</b>	<b>517</b>

Fuente: INDEC, Censos de Población y Vivienda 1947, 1960, 1970 y 1980.

Esta fuente se repite para todos los cuadros que se presentan a continuación.

a/ como se indica en el documento en este año había otra distribución de división administrativa mayor, por lo que en el total de 1947 se incluyen 12 departamentos de la "zona militar de Comodoro Rivadavia" que no aparecen en el detalle asignada a otra provincia.

b/ la Capital Federal en 1947 se dividía en circunscripciones; en 1960 en secciones electorales y en 1970 y 1980 en distritos escolares.

c/ la provincia de Buenos Aires se divide en partidos.

CUADRO 2

Población por jurisdicción en los censos nacionales de 1947, 1960, 1970 y 1980  
(en miles y porcentaje)

Jurisdicciones	Población							
	1947		1960		1970		1980	
	miles	%	miles	%	miles	%	miles	%
TOTAL PAIS	15.894	100	20.011	100	23.364	100	27.947	100
Buenos Aires	4.274	26,8	6.766	33,8	8.775	37,5	10.865	38,8
Capital Federal	2.981	18,7	2.967	14,8	2.972	12,7	2.923	10,4
Santa Fe	1.703	10,7	1.885	9,4	2.136	9,1	2.466	8,8
Córdoba	1.498	9,4	1.754	8,7	2.060	8,8	2.408	8,6
Mendoza	588	3,7	824	4,1	973	4,2	1.196	4,3
Tucumán	593	3,7	774	3,9	766	3,3	973	3,5
Entre Ríos	787	4,9	806	4,0	812	3,4	908	3,2
Chaco	431	2,7	543	2,7	567	2,4	701	2,5
Salta	291	1,8	413	2,1	510	2,2	663	2,4
Corrientes	525	3,3	533	2,7	564	2,4	662	2,4
Santiago del Estero	479	3,0	477	2,4	495	2,1	595	2,1
Misiones	246	1,5	361	1,8	443	1,9	589	2,1
San Juan	261	1,6	352	1,8	384	1,6	466	1,7
Jujuy	167	1,1	242	1,2	302	1,3	410	1,5
Río Negro	134	0,8	193	1,0	263	1,1	383	1,4
Formosa	114	0,7	179	0,9	234	1,0	296	1,1
Chubut	92	0,6	142	0,7	190	0,8	263	0,9
Neuquén	87	0,5	110	0,5	155	0,7	244	0,9
San Luis	166	1,0	174	0,9	183	0,8	214	0,8
La Pampa	169	1,1	159	0,8	172	0,7	208	0,7
Catamarca	147	0,9	168	0,8	172	0,7	208	0,7
La Rioja	111	0,7	128	0,6	136	0,6	164	0,6
Santa Cruz	43	0,3	53	0,3	84	0,4	115	0,4
Tierra del Fuego	5	0,1	8	0,1	16	0,1	27	0,1

CUADRO 3

Número de localidades de 1.000 y más habitantes, según publicado en cada censo (1947, 1960, 1970 y 1980)

Censos	Número de localidades
1947	840
1960	1.264
1970	1.011
1980	1.087

CUADRO 4

Población de los Aglomerados Urbanos, según definición del censo de 1980 (en miles)

Aglomerados <sup>a/</sup>	Población		
	1960	1970	1980
Gran Buenos Aires	6.807	8.436	9.948
Gran Córdoba	592	791	983
Gran Rosario	669	807	957
Gran Mendoza	331	471	606
Gran La Plata	404	479	566
Gran Tucumán	297	366	499
Gran San Juan	147	218	292
Gran Bahía Blanca	127	182	224
Gran Resistencia	108	143	220
Gran Catamarca	51	64	89

<sup>a/</sup> Cabe señalar que en 1980, según el criterio utilizado, se pueden considerar como Aglomerado Urbanos la localidad de Villa María, cuando incluye Villa Nueva (ambas en la provincia de Córdoba) y la localidad de San Francisco (en Córdoba), cuando incluye la localidad de Frontera del departamento Castellanos (provincia de Santa Fe). Así, en 1980, "Gran Villa María" tendría 67.560 habitantes y "Gran San Francisco" 58.616 habitantes.

CUADRO 5

Población Urbana y Rural censada en los siete censos argentinos, según criterio usado a partir de 1947 (en miles y porcentaje).

Censos	Población				
	Total	Urbana		Rural	
		miles	%	miles	%
1869	1.737	497	28,6	1.240	71,4
1895	3.955	1.479	37,4	2.476	62,6
1914	7.885	4.157	52,7	3.728	47,3
1947	15.894	9.932	62,5	5.962	37,5
1960	20.011	14.758	73,8	5.253	26,2
1970	23.364	18.457	79,0	4.907	21,0
1980	27.947	23.193	83,0	4.754	17,0

CUADRO 6

Distribución de la población por regiones, según división regional imperante en 1980. Todos los años censales (en porcentaje)

Regiones	Distribución porcentual							
	1869	1895	1914	1947	1960	1970	1980	
Metropolitana	13,2	19,8	25,8	29,7	33,7	35,8	34,9	
Pampeana	40,2	47,3	47,8	42,1	38,0	36,7	35,8	
Cuyo	10,4	7,0	6,5	6,4	6,7	6,6	6,7	
Nordeste	7,4	7,3	5,9	8,3	8,1	7,7	8,1	
Noroeste	28,8	17,9	12,6	11,2	11,0	10,2	10,8	
Patagonia	-	0,7	1,4	2,3	2,5	3,0	3,7	

ANEXO B

Ilustraciones de cuadros  
recomendados para 1990.



1) Listas de Localidades

a) Número de Viviendas particulares y colectivas, por tipo de vivienda

Localidad	Dpto o partido	Total	Viviendas Particulares					Viviendas Colectivas			
			Total	Casa	Dpto	Pieza de Inq.	...etc.	Total	Hotel.	Bens.	...etc
A	Z										
B	Y										
C	X										
.	.										
.	.										
.	.										
Z	A										

Este cuadro debe prepararse para: 1) todo el país. 2) divisiones administrativas mayores.

b) Población en viviendas particulares y colectivas, por tipo de vivienda.

Localidad	Dpto o partido	Total	Viviendas Particulares					Viviendas Colectivas			
			Total	Casa	Dpto	Pieza de Inq.	...etc.	Total	Hotel.	Bens.	etc
A	Z										
B	Y										
.	.										
.	.										
.	.										
Z	A										

Este cuadro debe prepararse para: 1) todo el país y 2) división administrativa mayor.



d) Población por lugar de nacimiento

Localidad	Dpto o partido	TOTAL	Argentinos nacidos en la localidad	Argent.nacidos en otra local. misma provincia	Argent.nacidos en una local. de otra provinc.	extranjeros	
						países limítrofes	otros países
A	Z						
B	Y						
C	X						
.	.						
.	.						
Z	A						

Este cuadro debe ser preparado para: 1) todo el país; 2) cada una de las divisiones administrativas mayores.

Este tabulado es de gran utilidad para el estudio de las migraciones internas ya que da indicios de la magnitud del movimiento migratorio en cada localidad del país. Además al distinguirse a los nacidos en el extranjero se puede tener una base para investigar los efectos de la inmigración internacional en el crecimiento y la estructura de la población del país.

e) Localidades según categoría de tamaño poblacional y sexo

Tamaño según intervalos	N° de localidades	SEXO	
		ambos sexos	mujeres
TOTAL			
1.500.000 y más hab.			
1.000.000 a 1.499.999			
500.000 a 999.999			
200.000 a 499.999			
100.000 a 199.999			
50.000 a 99.999			
20.000 a 49.999			
10.000 a 19.999			
5.000 a 9.999			
2.000 a 4.999			
1.000 a 1.999			
500 a 999			
menos de 500 habitantes			
Población que no vive en localidades			

Este cuadro debe prepararse para: 1) todo el país, 2) cada una de las divisiones administrativas mayores.

Este tabulado proporciona información sobre el grado de concentración de la población y es de gran utilidad para la comparación internacional. Además proporciona la base para la clasificación urbano-rural y también para el cálculo de las medidas de urbanización.

Población de los Aglomerados Urbanos por sexo

Aglomerado Urbano	Localidad principal	Otras localidades del aglomerado	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
A	Z	a, b, c, d, . . . . . z			
B	Y	a, b, c, d, . . . . . z			
C	X	a, b, c, d, . . . . . z			
.	.				
.	.				
Z	A				

Este cuadro debe ser elaborado para: todo el país.

El uso de los datos sobre aglomeraciones urbanas es útil para el conocimiento de la concentración de la población de la población, tanto como para captar el fenómeno de conurbación urbana.

3. CRITERIOS DE CESAGREGACION ESPACIAL DEL CONJUNTO DE LA INFORMACION CENSAL

Población: distribución urbano-rural de algunos indicadores seleccionados

Distribución Urbano-rural (por intervalo de tamaño de localidades)	INDICADORES SELECCIONADOS						SALUD % con cobertura de atención de salud
	VIVIENDA % de hogares con nivel de hacinamiento superior a X	SEXO Indice de masculinidad (por 100)	EDAD 0-14 15-64 65y+	EDUCACION Tasa de analfabetis. absoluto (por 100) Tasa de Escolarizac. (por 100)			
TOTAL							
URBANO							
1.500.000 y más hab.							
1.000.000 a 1.499.999							
500.000 a 999.999							
.							
.							
2.000 a 4.999							
RURAL							
Concentrada							
1.000 a 1.999							
500 a 999							
menos de 500 hab.							
Dispersa							
Población que no vive en localidades							

## REFERENCIAS

- 1/ Naciones Unidas: Informe de la Conferencia Mundial de Población de Naciones Unidas. 1974, E. 75. XIII. 3.
- 2/ Roberts, Bryan: Ciudades de Campesinos: la economía política de la urbanización en el Tercer Mundo. Siglo XXI, México 1980.
- 3/ Castells, Manuel: A Questão Urbana. Editora Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1983.
- 4/ Singer, Paulo: Economía Política da Urbanização. Ed. Brasiliense. 5° edición. Sao Paulo, 1978.
- 5/ La más conocida definición demográfica - ecológica de urbanización es la que:

Eldridge, Hope T.: "The process of Urbanization". Social Force 20 (3) marzo, 1942.

Ver también:

Browning, Harley: "Urbanización y Modernización en Latinoamérica: la perspectiva demográfica". En: Beyer, Glenn H. La Explosión Urbana en América Latina: el continente en proceso de modernización Cap. III. Aguilar Editores, Buenos Aires, 1970.
- 6/ Dicho planteamiento es típico de lo que se ha dado por llamar el esquema de la "modernización" y en especial del siguiente autor:

Germani, Gino: Política y Sociedad en una época de transición. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1966.
- 7/ Esta posición, derivada de la teoría de la dependencia, se encuentra en:

Quijano, Aníbal: "Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica". Revista Mexicana de Sociología. Año XXX, N°3 Julio/Setiembre, 1968.
- 8/ Para profundizar más en este enfoque, el de la "modernización", ver:

Germani, Gino: op. cit. 1966

Todaro, Michael y Harris, John: "Migração, desemprego e desenvolvimento: Análise de dois setores". en: Moura, Helio A. Migração Interna. p. 175-209. Etene, Fortaleza, 1980.

9/ Estas ideas son centrales en el llamado enfoque "histórico-estructural" y pueden encontrarse en:

Singer, Paulo: op cit. 1978

Argüello, Omar: "Migraciones: Universo Teórico y objetivos de Investigación". en: Notas de Población, año IX, N°25. CELADE. Abril, 1981.

10/ Sobre este punto ver:

Vapñarsky, César: Aportes teóricos-metodológicos para la determinación censal de actividades. CEUR. Documento de trabajo 3. Buenos Aires, junio, 1979.

11/ Para una discusión más profunda acerca de la definición de localidad ver:

Vapñarsky, César: op. cit. 1979.

\_\_\_\_\_ : "El Censo de Población y Vivienda de 1980: comentarios críticos sobre su cartografía y su definición de "localidad". en: Los Censos de Población del 80. Taller de análisis y evaluación. Serie Estudios N°2. INDEC. Buenos Aires, 1985.

\_\_\_\_\_ : La Población urbana argentina en 1970 y 1960. Revisión crítica de la información censal oficial. CEUR. Buenos Aires, 1979.

12/ Las recomendaciones que se comentan se basan en:

Naciones Unidas: Informes Estadísticos. Principios y recomendaciones para los censos de Población y Habitación. Serie M, N°67. N. York, 1980.

Organización de Estados Americanos: Instituto Interamericano de Estadística. COTA 80. Recomendaciones Regionales para los censos de Población y Vivienda de 1980.

13/ Naciones Unidas: op. cit. 1980. párrafo 2.51 p. 74.

14/ COTA 80: op. cit. p. 7.

15/ Naciones Unidas: op. cit. 1980. párrafo 2.53 p. 74.

16/ Comisión Económica de Europa: Recommendations for the 1990 Censuses of population and housing in the ECE Region. Regional variant of the World recommendations for 1990 round of population and housing censuses. United Nations. Statistical Standards and Studies N°40 N. York. 1987.



- 17/ Hay que hacer notar que, en algunos casos, la división administrativa menor del país pueden ser los municipios, como ocurre en las provincias de Buenos Aires (donde cada partido corresponde a un municipio), Santa Fe, Mendoza, Misiones y La Pampa (donde los departamentos se subdividen en municipios). Sin embargo, como esto no es uniforme en todo el país y constituye un problema no resuelto que no cabe discutir aquí, se aceptan a los partidos, departamentos y distritos escolares como las divisiones administrativas menores del país.
- 18/ Estos comentarios están basados en ideas de César Vapñarsky expresados en documentos internos del IDNEC.
- 19/ Vapñarsky, César: La población urbana argentina ..... op. cit. 1979.
- 20/ Por lo demás, en el INDEC, los Sres. César Vapñarsky y Héctor Degregorio están encargados de ese aspecto con miras al censo de 1990.

