

Las ciudades en el Perú



Perú Hoy

desco

Las ciudades en el Perú

Perú Hoy

Las ciudades en el Perú

Carlos Eduardo Aramburú

Eduardo Ballón

José Barreda

Mariana Llona

Alex Huerta Mercado

Daniel Ramírez Corzo

Gustavo Riofrío

Pablo Vega Centeno

Mario Zolezzi

Código 12810

Perú Hoy: las ciudades en el Perú. — Lima: DESCO, 2004.

254 p.

Urbano Desarrollo urbano Vivienda Ciudades
Barriadas

La publicación de este trabajo ha contado con el apoyo de Cordaid.

© **desco**

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo

León de la Fuente 110. Lima 17 ☎ (511) 613-8300

www.desco.org.pe

Diciembre de 2004

Tirada: 750 ejemplares. Primera edición

Carátula y dibujos interiores: José Barreda

Corrección de estilo: Juan José Beteta

Diagramación: Juan Carlos García M. ☎ 226-1568

ISBN: 9972-670-45-7

Hecho el depósito legal 1501142004-9097 en la Biblioteca Nacional del Perú

Impresión: ali arte gráfico publicaciones srl.

Américo Vespucio 110 Covima, La Molina ☎ 349-6636

Contenido

PRESENTACIÓN	9
ALGUNAS NOTAS PARA PENSAR LA CIUDAD	
<i>Eduardo Ballón</i>	15
DE LA BARRIADA A LA METROPOLIZACIÓN: LIMA Y LA TEORÍA URBANA EN LA ESCENA CONTEMPORÁNEA	
<i>Pablo Vega Centeno</i>	45
POBREZA Y DESARROLLO URBANO EN EL PERÚ	
<i>Gustavo Riofrío</i>	71
LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA EN EL PERÚ	
Notas sobre la distribución de la población	
<i>Carlos Eduardo Aramburú</i>	113
CIUDAD ABIERTA: LO POPULAR EN LA CIUDAD PERUANA	
<i>Alex Huerta Mercado</i>	129
LAS CIUDADES INTERMEDIAS: SU ROL EN EL DESARROLLO DEL PAÍS	
<i>Mariana Llona / Daniel Ramírez Corzo / Mario Zolezzi</i>	155

LIMA: CONSOLIDACIÓN Y EXPANSIÓN DE UNA
CIUDAD POPULAR

José Barreda / Daniel Ramírez Corzo

199

ANEXO: EL ESTATUTO DE LAS CIUDADES

219

PRESENTACIÓN

Es difícil imaginarnos el siglo XXI sin pensar en las ciudades. La mayoría de la población mundial vive hoy en día en ciudades, siendo América Latina la región más urbanizada del mundo en desarrollo. En el Perú, el 70% de la población vive en centros urbanos y la tendencia al crecimiento de las ciudades no se detendrá en los próximos años. Este fenómeno de emplazamiento poblacional en urbes y en un contexto de creciente globalización mundial nos plantea el desafío de revisar nuestra comprensión de las ciudades.

Uno de los fenómenos más significativos tiene que ver con la desconcentración de los centros urbanos, proceso que afecta también a las metrópolis, y que va configurando un nuevo escenario de urbanización, con menores tasas de crecimiento, nuevos flujos de movilidad poblacional y articulaciones más complejas. Entender el fenómeno urbano pasa por entender las relaciones que se dan al interior de las ciudades (relaciones intraurbanas) y entre algunas ciudades (relaciones interurbanas) con dinámicas específicas en el territorio nacional. Supone, también, superar la mirada fragmentada y sectorial con la que se suele tratar el tema: la vivienda, los servicios básicos y la organización social son, entre otros, puntos a partir de los cuales miramos la ciudad, haciendo abstracción del espacio urbano.

Estas nuevas tendencias en la configuración urbana plantean nuevos retos para la investigación y la promoción del desarrollo en las ciudades. Si bien la metrópoli seguirá siendo foco de estudio y acción, es importante también centrar nuestra mirada en las ciudades intermedias y en las pequeñas –las otras ciudades– y en la difusa línea que ahora separa los centros urbanos del mundo rural circundante. Este último aspecto ha merecido poca atención en los estudios urbanos recientes a pesar de que los nuevos patrones de ocupación del territorio han tenido una influencia directa sobre los espacios rurales y sobre la relación entre éstos y las ciudades.

*En **desco** iniciamos tiempo atrás un proceso que, en primer lugar, busca dotarnos de un lenguaje común sobre la problemática de las ciudades en nuestro país, a partir de un proceso de intercambio, análisis y aprendizaje, sobre la base de la práctica cotidiana de nuestro trabajo de promoción. En segundo lugar, buscamos aportar al análisis y reflexión sobre el tema urbano y al debate sobre políticas de desarrollo que incorporen la reflexión del papel de las ciudades, su relación con el ámbito rural, así como su rol privilegiado en tanto ámbito relevante para los intercambios económicos, políticos y culturales. Esto pasa por estudiar y entender mejor los fenómenos urbanos actuales. Esta comprensión debe poder articular la investigación, la formación académica y la práctica de promoción de desarrollo y, en este reto, bastante grande por cierto, están muchas instituciones que se preocupan por el tema urbano.*

Los ensayos que se presentan a continuación constituyen un avance en esta dirección, a partir de diferentes aproximaciones al tema de las ciudades. Los artículos iniciales de Eduardo Ballón y Pablo Vega Centeno buscan aproximarnos a lo que ha sido la investigación urbana desde las ciencias sociales y situarnos en torno a las proposiciones

centrales para entender los profundos cambios que se están operando en las ciudades.

Se plantea la necesidad de entender la ciudad como espacio-territorio, al mismo tiempo que constituye un escenario de interacción social y de comunicación en el que, gracias a la globalización, lo local cobra fuerza para la construcción de identidades colectivas y de ciudadanía. También se llama la atención sobre ciertas tendencias en la investigación urbana desde las ciencias sociales. Una de ellas se refiere al hecho de que en los estudios urbanos se suele ignorar la ciudad como espacio, por lo que se pone énfasis en la necesidad de enriquecer el enfoque socioeconómico con el propiamente espacial. Se constata también el énfasis puesto en los sectores populares como objeto de estudio de las ciencias sociales, sintiéndose la ausencia de estudios que nos ayuden a comprender más bien la trama de relaciones al interior de la urbe.

La creciente urbanización de los países latinoamericanos ha ido de la mano con la urbanización de la pobreza. Si bien las condiciones de pobreza siguen siendo más agudas en el espacio rural, el número de pobres en las ciudades es mayor y las proyecciones nos indican que seguirán creciendo. Las ciudades son vistas como soportes a la economía y a las actividades humanas en general, sin embargo en la investigación urbana los temas de ciudad y pobreza no se articulan suficientemente. En los estudios sobre pobreza se enfoca cada vez mejor a las familias o individuos pobres pero independientemente del medio en el que viven. El artículo de Gustavo Riofrío nos proporciona una reflexión pertinente sobre el tema de la pobreza y el desarrollo urbano, considerando a la ciudad como activo de primer orden para los pobres. Su texto también pasa revista a los principales procesos de transformación que han tenido lugar en nuestras ciudades en los

últimos años, poniendo de relieve la necesidad de cuestionar nuestros viejos enfoques.

Entre estos procesos de transformación uno de los más significativos es, quizás, el de la transición demográfica, tanto en lo que se refiere a la distribución de la población urbana y rural en el país como en la composición de la población por edades. Este tema es abordado con mayor detalle en el texto de Carlos Eduardo Aramburú en el que algunas cifras nos revelan la importancia de contar con políticas de atención a las ciudades y, en particular, a las ciudades secundarias cuyo ritmo de crecimiento será mayor al de la metrópoli. Existe una razón adicional para ello: la metrópoli tiende a concentrar el escaso gasto social público dirigido a mejorar la infraestructura y los servicios urbanos, sintiéndose la ausencia de dicho gasto en las ciudades pequeñas que crecen a mayor ritmo y con menor soporte estatal.

El tema de la cultura en la ciudad o la ciudad como escenario cultural es abordado por el antropólogo Alex Huerta Mercado desde una aproximación de lo popular: la cultura “chicha”, comúnmente relacionada con lo masivo o informal, en contraposición a la cultura de elite u oficial.

Los dos textos finales nos hablan de los barrios populares de Lima y de las ciudades intermedias a partir de la experiencia de promoción del desarrollo de desco. Ambos textos ofrecen hipótesis iniciales para continuar estudiando los fenómenos urbanos. En el caso de Lima, José Barreda y Daniel Ramírez Corzo hacen un repaso de la evolución de las barriadas, los diferentes periodos de formación, expansión y consolidación de la ciudad popular, mostrando las diferencias más saltantes de los nuevos barrios con respecto a aquellos de los años sesenta. Entre las diferencias más destacadas se encuentran la composición de la población y sus estrategias para hacer frente a la po-

breza. En el caso de las ciudades intermedias, el texto recoge algunas constataciones que se realizaron en Chivay (Arequipa), Huancavelica y Villa Rica (Pasco) usando una matriz común a partir de tres ejes temáticos: político, económico y cultural. Mariana Llona, Daniel Ramírez Corzo y Mario Zolezzi, partiendo de estos estudios de caso, plantean la necesidad de profundizar el conocimiento de las ciudades pequeñas e intermedias, como una manera de mejorar el diseño de propuestas de desarrollo en una perspectiva descentralista.

Las contribuciones de todos los autores buscan generar un diálogo sobre el tema, cuestionar ciertas certezas, plantear interrogantes. Por delante nos queda recorrer un largo camino que nos permita construir un nuevo enfoque sobre nuestras ciudades y su papel en el desarrollo del país.

Lima, diciembre del 2004.

Algunas notas para pensar la ciudad
del siglo XXI

Eduardo Ballón



Presentación

El siguiente texto, como lo indica su título, intenta proponer algunas pistas para entender y pensar la ciudad del siglo XXI. Lo hace con el firme convencimiento de que la sociología urbana, especialmente la de la región, que ha tenido un desarrollo profuso y ha aportado significativamente a la comprensión de la realidad de las ciudades del continente, dejó de lado algunos temas importantes y no tuvo en su mirada una perspectiva más abierta.

No se trata, de ninguna manera de un balance, esfuerzo que excede largamente mis capacidades. Son apenas unas notas que intentan hilvanar algunas ideas que la realidad pone fuertemente en evidencia: la necesidad de releer la ciudad en tanto espacio social complejo, la importancia que tiene en términos de interacción social o comunicación, lo que supone como forma de “vivir” la ciudadanía y algunas implicancias de la idea de lo local. Supone, en cambio, un intento por recuperar algunos temas “clásicos” que, nos parece, no han sido asumidos a plenitud.

La ciudad como espacio social

La definición más clásica de la ciudad es la de los griegos, que la asocia a la idea de la polis, entendida como ciudad-Estado. Rousseau la marcó con fuego al asociarla explícitamente a los ciudadanos y a la noción de un espacio para la ciudadanía. Esta tradición que se remonta a los griegos no tuvo mayor significación, sin embargo, en el debate latinoamericano de las últimas décadas. El cual estuvo fuertemente influido por las corrientes más estructuralistas de la sociología urbana, por un lado, y por las lecturas “movimientistas”, por el otro; moviéndose, en consecuencia, entre el análisis de estructuras y contradicciones estructurales sin actores, en un caso, y el análisis de actores y luchas a partir de las prácticas sociales sin contemplar las estructuras ni la ciudad como “telón de fondo”, en el otro.

El pensamiento urbano marxista estructuralista (Castells, Topalov, Lojkin y Pradilla), a pesar de sus diferencias, concentró sus primeros esfuerzos en demostrar que el “espacio social” no es una categoría de análisis de las ciencias sociales¹. Incluso, autores más flexibles frente al tema, como el propio Coraggio, entienden que el uso de dicha categoría lleva a una cosificación de las relaciones sociales. A partir de dicha crítica, estos teóricos de la ciudad encontraron en la estructura urbana un determinante de las características centrales del ser y el devenir de la ciudad. Los hombres, en esta perspectiva, aparecían subsumidos, si no subordinados a las estructuras².

¹ El trabajo de Castells, **La cuestión urbana**, Siglo XXI editores, México, 1976, y más radicalmente, el de Pradilla, **Una contribución a la crítica del concepto de “espacio” en la sociología urbana francesa**, UAM editores, México, 1984, son demostración clara de esta afirmación.

² El ejemplo más claro de esta tendencia puede encontrarse en el libro de Lojkin, **El marxismo, el Estado y la cuestión urbana**, Siglo XXI editores, México, 1981.

En el otro extremo, y desde la teoría de los movimientos sociales (Tillman Evers, Jacobi, Tovar etc.), los hombres en acción, sin estructuras en las cuales/frente a las cuales se desenvuelven –sin más mediaciones que la pura política–, aparecían como el determinante voluntarista de la ciudad. En ambas aproximaciones, la idea del espacio social rousseauiano desaparecía o por lo menos perdía importancia y sentido.

La suerte de la idea de espacio fue distinta en la economía. Las distintas escuelas de pensamiento de esta disciplina la incorporaron a su andamiaje instrumental de manera diversa³. Y ellas, cada una, creo que de manera diferente, contribuyeron y contribuyen a atender distintos problemas conceptuales y de intervención. Así, la economía neoclásica resuelve preguntas elementales de orden microespacial, dando origen a las distintas teorías de la localización (de las actividades de una ciudad) a partir de la racionalidad básica de la teoría neoclásica.

Desde una perspectiva meso, aunque con elementos de la economía neoclásica presentes, hay distintos modelos de equilibrio espacial, como los de Pallander, que tienen aplicaciones bastante significativas en el campo de la política económica de carácter regional.

Finalmente, y desde el marxismo, el aporte fundamental es el de Lojkin, quien en su polémica con Castells –que le asigna a la ciudad un papel como ámbito de la reproducción de la fuerza de trabajo–, reivindica el rol estratégico de la ciudad en el desarrollo de la productividad, que es un compo-

³ Conviene precisar que las tres escuelas a las que hacemos mención son la neoclásica, la keynesiana y la marxista. La primera tiene como paradigma teórico el equilibrio, la segunda, el desequilibrio y el marxismo, la acumulación. La integración de planos que hacen las tres escuelas es también distinta: de lo micro a lo macro, los neoclásicos, de lo macro a lo micro, los marxistas, y de lo meso a lo macro y lo micro los keynesianos.

nente central de la acumulación capitalista. Recuerda así que con el desarrollo capitalista han ido apareciendo un conjunto de necesidades que no pueden ser satisfechas individualmente, lo que hace que la ciudad sea garantía no sólo de medios para el consumo individual sino también para la conversión de la fuerza de trabajo en salario. La educación y la salud, la ciencia y la tecnología, son algunos de estos medios de consumo colectivo de la ciudad capitalista. De allí, como también lo recuerda Lojkine, que la ciudad sea una entidad compleja: "...entonces la aglomeración de la población de los instrumentos de producción, del capital, de los placeres y necesidades – o sea, de la ciudad– de ninguna manera es un fenómeno autónomo sometido a las leyes de desarrollo totalmente distintas a las leyes capitalistas..."⁴.

Sin embargo, como lo recuerdan distintos autores⁵, que Lojkine y la economía política urbana formulen el problema de la integración de las lógicas privada y social de la acumulación en el escenario de la sociedad capitalista, no supone que tengan los medios para resolverla. En otras palabras, seguimos desconociendo cómo desempeña la ciudad su rol de definir parte de la competitividad y la productividad del capital; seguimos sin conocer cuáles son los mecanismos de regulación que pone en juego.

Si asumimos que la naturaleza económica de la ciudad depende de un campo complejo de relaciones entre lo particular y lo general, entre lo público y lo privado, entre los intereses individuales y sociales de acumulación, la noción de espacio social se nos hace necesaria también desde la economía. En

⁴ Lojkine, *ibid*, pp. 129.

⁵ Ver, por ejemplo, Cuervo, G., Luis Mauricio, *Ciudad y complejidad: la magnitud del reto*, en Fabio Giraldo y Fernando Viviescas (editores), **Pensar la Ciudad**, TM editores/CENA/FEDEVIVIENDA, Colombia, 1996.

esta lógica es útil recordar uno de los trabajos más estimulantes y polémicos de Henri Lefebvre⁶ que entiende al espacio como un producto social: "...cada sociedad...produce un espacio, el suyo. El espacio social contiene, asignándoles lugares más o menos apropiados, las relaciones sociales de reproducción, a saber las relaciones biosicológicas entre los sexos, las edades, la organización específica de la familia, y las relaciones de producción, a saber la división espacial del trabajo y su organización, por tanto las funciones sociales jerarquizadas..."⁷.

Esto significa que la existencia de una sociedad está sustentada y, por lo tanto, supeditada a la dinámica y naturaleza del espacio social que, siendo un "reflejo" de las relaciones sociales, tiene tal importancia que se convierte en explicación, en el largo plazo, de las características de una sociedad. En esta lógica, los rasgos que le asigna al espacio social el sociólogo francés son los siguientes: i) su ambivalencia, porque simultáneamente es una obra (gentes y grupos bien definidos la componen) y un producto (resultado de los gestos repetidos de los trabajadores en un tiempo definido) con un rol estratégico en la producción-reproducción de la ciudad; ii) como producto es multigeneracional, suponiendo por lo tanto una superposición de tiempos y etapas diferentes; iii) es polivalente porque encierra una compleja pluralidad de valores y contenidos; iv) es plural porque es uno y varios espacios sociales al mismo tiempo.

Este rápido y esquemático recorrido nos sirve, fundamentalmente, para tratar de sostener una manera de entender la ciudad de manera más cabal. Entenderla como la unidad socioespacial básica de soporte de la producción cultural, de

⁶ Lefebvre, Henri, **La producción del espacio**, Alianza Universidad, Madrid, 1990.

⁷ Lefebvre, Henri, *ibid*, pp. 41.

la innovación social y de la actividad económica del mundo contemporáneo; en consecuencia, no se trata de un objeto simple, ni de un artefacto o de un bien manufacturado. La ciudad es un organismo complejo porque es un fenómeno social que tiene unidad y coherencia relativas y, simultáneamente, produce dinámicas que estimulan la diversidad y alimentan la diferencia; las que coexisten sin confluir necesariamente y sin tener unidad de sentido. Es decir, es compleja por heterogénea, contradictoria, cambiante y en transformación permanente en todos y cada uno de sus elementos⁸. Con esta definición se articulan ciudad y ciudadanos en términos distintos alrededor de la noción de espacio social.

La ciudad como espacio de comunicación

¿Cuál es el momento que viven las ciudades actuales en un contexto de globalización? ¿es uno de auge o, por el contrario, es uno de deterioro? A decir de muchos⁹, la historia moderna es la historia de la decadencia de las ciudades en tanto que el mundo moderno se inició con la creación de aquellas como acto político principal. La creación de la ciudad-Estado (Atenas, Roma, Venecia, Amsterdam o Barcelona) representó en su etapa de apogeo el momento culminante de la lucha contra el mundo feudal basado en la dominación del campo y del trabajo humano sobre la tierra. La ciudad expresaba el nacimiento de la modernidad como realidad política antes que como realidad económica, hecho que siempre conviene recordar.

⁸ Esta definición proviene del documento **Ciudades y ciudadanía. La política urbana del salto social**, publicado por el Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministro de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, Bogotá, 1996.

⁹ Touraine, Alan, *La transformación de las metrópolis*, mimeo, Madrid, 1997.

En esta perspectiva, Max Weber explicó muy claramente cómo la racionalización se desarrolló antes en el plano político que en el económico¹⁰, mostrando cómo la modernidad, en este sentido, era un equivalente de la sociedad que representaba la posibilidad de cambio, la apertura, la capacidad de organizar intercambios económicos y culturales por razones políticas.

La industrialización posterior supuso la pérdida de control del Estado sobre la economía y, en el caso de la ciudad, la pérdida de control de ésta sobre buena parte de su población. Paulatinamente, la mezcla de clases y categorías sociales de los orígenes, tan genialmente descrita por la literatura de Dickens o Balzac para Europa o por el propio Ricardo Palma para el caso de Lima, fue reemplazada por procesos de segregación y separación¹¹. Es a fines del siglo XIX en las sociedades del norte, y a lo largo del XX en las sociedades del sur que se vive un proceso de lucha en el que el mundo popular –ojo que no digo proletario– busca apoyarse en la ciudad y mantenerse dentro de ella contribuyendo a definir el rostro heterogéneo que le conocemos actualmente.

Hoy, a inicios del siglo XXI, es claro que este proceso de desintegración ha avanzado de manera sustantiva. De allí, la idea de decadencia. Si tomamos a Lima, por ejemplo, lo que podemos constatar de manera muy simple y esquemática, es la existencia de por lo menos cuatro segmentos igualmente visibles. El uno, articulado a los circuitos financieros a través

¹⁰ Weber, Max, **Economía y Sociedad**, Fondo de Cultura Económica Editores, México, 1995.

¹¹ Esta afirmación no tiene validez para las ciudades de origen español; recordemos que estas, desde su lógica física más elemental –el plano damero–, apuntaban a una jerarquización física del espacio como parte de su visión cultural del orden. En el caso de las ciudades de América Latina fundadas por los españoles, la muralla que las rodeaba tenía por función evitar el ingreso de los indios a la ciudad.

de la computadora, Internet, el fax, el teléfono y el consumo, que vive en comunidades relativamente aisladas y protegidas, fuera y dentro de la ciudad, algunas de las cuales constituyen modernos ghettos. Bilingüe y sofisticada es parte de lo que algunos llaman las ciudades globales. El segundo, es el del mundo intermedio –comerciantes, burócratas y vendedores de servicios–, ubicados siempre en referencia a los principales *centros* de la ciudad. Finalmente, los segmentos tercero y cuarto, son los de la enorme masa de migrantes (casi seis de cada diez habitantes de Lima) que llegaron a la ciudad en distinto tiempo y circunstancia¹², y que se diferencian entre sí por las características de sus procesos migratorios y su nivel de inserción y adaptación a la ciudad. Los exitosos de uno de estos segmentos (el tercero), aparecen hoy como los “emergentes”, mientras que la mayoría del otro (el cuarto), están entre los “miserables” de la ciudad.

Lo significativo es que estos grupos no terminan de encontrarse cabalmente en Lima y en la mayoría de ciudades contemporáneas. Prácticamente ni se conocen, lo que hace que la ciudad sea para el individuo una “virtualidad”. De allí que lo “urbano real” tienda a ser cada vez más el barrio, el distrito y aquellos otros sectores de la ciudad que son parte de la cotidianeidad individual.

Es claro en todo caso que, para el habitante de la ciudad, la localidad más inmediata adquiere un valor y una visibilidad bastante mayor que la que tenía antes. Ello porque permite identidades más claras y, en el caso del mundo popular, porque puede articularse más fácilmente a una memoria históri-

¹² El trabajo clásico de Golte y Adams, **Los caballos de Troya de los invasores: estrategias campesinas en la conquista de la gran Lima**, IEP editores, Lima, 1990, sólo es válido para la primera oleada de migrantes y parcialmente, para la segunda. Definitivamente, su validez para la oleada más reciente de migración en Lima, fuertemente influida por la guerra interna, es significativamente menor.

ca, a algo conocido y vivido casi cotidianamente, a una obra y un producto, como decíamos en el punto primero del presente texto. Este reconocimiento de la importancia del barrio, hay que anotarlo, se produce en un momento en que el principio de lo político está dejando de ser universal porque el derecho de igualdad consagrado en el siglo XVIII empezó a perder importancia crecientemente. Hoy la gente puede demandar justicia social o identidad cultural pero le resulta vacío, sin el sentido que tuvo antes, demandar una comunidad nacional o administrativa. Ello nos indica que no hay manera de construir cierta unidad de la sociedad a través del denominado principio superior.

Como dice Touraine en el texto ya citado, la ciudad en el mundo de hoy es el escenario privilegiado en el que no hay otra alternativa que reconocer el derecho individual a construir personalmente su participación en el mundo técnico-económico y sus identidades culturales; es decir, a construir una mezcla de metas de tipo instrumental (la supervivencia a cualquier precio para la mayoría) y motivaciones de tipo cultural.

Es esa mezcla de metas y motivaciones la que marca el papel de la ciudad. En su historia, la ciudad daba ciudadanía y creaba mejores condiciones que el campo para la igualdad de derechos. En un espacio social heterogéneo, marcadamente desigual y fragmentado como el que existe hoy en la mayoría de metrópolis (y Lima lo es), e incluso con el riesgo de sonar posmoderno, creo que el rol de la ciudad –antes que crear ciudadanos– es el de manejar, fomentar y posibilitar el deseo, la necesidad y la capacidad comunicativa (la interacción social es eso) de gente embarcada en proyectos de vida personal (insisto en que los más de ellos teñidos por la lógica de la supervivencia) en forma de una combinación entre las actividades tecno-económicas y la memoria cultural. En esta lógica, no está demás insistir en ello, la importancia del barrio se ve reforzada.

La decadencia de la ciudad, en el actual contexto de globalización, tiene que ver entonces con la creciente segregación que resulta de la separación del mundo económico y técnico que se vuelve más global y de identidades culturales, que en este contexto pueden tender a cerrarse y volverse más homogéneas. El rol de la ciudad, desde esta perspectiva, es el de fomentar la comunicación entre gente diferente, con identidades e historias distintas sintetizadas en la idea del barrio, que es identificado como el núcleo urbano más próximo, relativamente limitado y con cierta memoria colectiva. Ello supone, desde mi punto de vista, atender políticamente cuatro cuestiones, no por elementales menos importantes:

- i) Disminuir la segregación social y aminorar las distancias sociales por la vía de participación y los equipamientos urbanos.
- ii) Actuar en términos de solidaridad entendida ésta como sinónimo de una colectividad dispuesta a darle a cada quien la posibilidad mínima de construir su proyecto personal de vida.
- iii) Hacer de la heterogeneidad una virtud a través de la mezcla en los espacios públicos: la escuela, el parque, el trabajo, el hospital, etc.
- iv) Lo anterior, obliga a hacer del “centro” de la ciudad –o, más exactamente, los “centros”–, el espacio cada vez más privilegiado de encuentro e intercambio.

Con esta reflexión apuntamos a fortalecer la idea de la ciudad como un espacio social desde el cual es posible reinventar la política. En tanto espacio comunicativo, es decir espacio de interacción social permanente, la ciudad es simultáneamente un espacio público y una sumatoria de intereses privados. Históricamente expresa el contenido modernizador de la urbanización, que en el caso de Lima, responde a tres dinámicas,

no por distintas menos complementarias: i) la presión de las mayorías durante las décadas pasadas por conseguir mejores condiciones de vida; ii) la cultura del consumo que llega de los países dominantes y se afirma como aspiración con el proceso de globalización; iii) las tecnologías de la comunicación que posibilitan una sociedad más abierta e informada.

En esta perspectiva, la ciudad –en síntesis– es el espacio en el que más claramente se tensan la tradición y la modernidad, al extremo que dicha tensión define la lógica cultural de la ciudad. Los ámbitos sociales más reveladores de este asunto son los de los jóvenes y la diversificación del otrora denominado mundo popular.

La reinención de la política, más atrás incluso, la propia lógica comunicativa de la ciudad, es la que sirve como referente para introducir un tercer tópico que es el de la ciudadanía. Tópico éste que debe ser leído a la luz de los procesos que vive la ciudad en general, y Lima en particular.

La ciudad y la ciudadanía

En el pasado la ciudadanía fue un atributo que correspondía a los habitantes permanentes y reconocidos como tales de la ciudad. Suponía un estatus que implicaba derechos y deberes cívicos, sociales, económicos y políticos, que se ejercían en el ámbito del territorio de la ciudad. En otras palabras, la ciudadanía aparece como un producto de las ciudades caracterizadas por su diversidad y distintas formas de autogobierno, aludiendo desde sus orígenes a tres nociones: “*urbes*” o concentración física de edificaciones y personas, “*polis*” o lugar del ejercicio del poder y “*civitas*” o espacio de participación en los asuntos públicos.

Recién a partir de fines del siglo XVIII, la ciudadanía se fue vinculando a la idea del Estado-nación, siendo los ciudadanos

aquellos que tenían la nacionalidad que aparecía como un atributo que otorgaba el Estado y que permitía el ejercicio de derechos políticos exclusivos y derechos sociales y cívicos más amplios que los de los no ciudadanos.

El tema de la ciudadanía es un tema central en el debate político y de las ciencias sociales hoy día¹³. Como todo tema en debate, está lejos de ser zanjado y la discusión incorpora elementos que provienen de distintas tradiciones políticas, que van desde los liberales hasta los comunitaristas, pasando obviamente por los marxistas. Para efectos del tema que nos ocupa y simplemente con el fin de problematizar algunos aspectos del concepto, de manera muy esquemática, recordemos algunos grandes hitos.

- i) Dentro de los clásicos, el tema aparece en Locke¹⁴ como el límite al Estado para proteger al individuo en una lógica de democracia “protectora”; Tocqueville¹⁵ sostiene la tesis de la ciudadanía como desarrollo de la igualdad de condiciones y base de la democracia moderna; Marx, reconociendo que la ciudadanía moderna suponía un progreso frente al mundo feudal, sostenía que aquel era limitado por el carácter meramente político de la revolución que le dio origen y porque el mercado enmascaraba en ella la desigualdad económica de la sociedad moderna.
- ii) Dentro de los contemporáneos destacan los aportes centrales de T.H. Marshall, quien desarrolló la idea de la ciu-

¹³ En el caso peruano, el debate más reciente, que fue uno de los más importantes de la década pasada, es el que sostienen Sinesio López y Carlos Franco. La posición del primero se encuentra claramente explicitada en su trabajo **Ciudadanos reales e imaginarios: concepciones, desarrollo y mapas de ciudadanía en el Perú**, IDS, Lima, 1997. La del segundo aparece en su libro **Acerca del modo de pensar la democracia en América Latina**, Fundación Ebert, Lima, 1998.

¹⁴ Locke, John, **Segundo tratado de gobierno**, FCE editores, México, 1987.

¹⁵ Tocqueville, Alexis, **La democracia en América**, múltiples y distintas ediciones.

dadanía social como la última etapa de la ciudadanía democrática (las anteriores fueron la civil –derechos de la persona y la propiedad– y la política –derecho a elegir y ser elegido–) que establece que los ciudadanos tienen el derecho a compartir todo el patrimonio social y a vivir de acuerdo a las reglas que establece la sociedad¹⁶. Bendix, por su parte, planteó la ciudadanía como construcción de la comunidad política¹⁷ mientras Hannah Arendt reflexiona la ciudadanía como construcción de lo público¹⁸ y Norberto Bobbio intenta resumir las tradiciones socialistas y liberales¹⁹.

- iii) Recordemos, finalmente, que el debate más reciente (Rawls, Waltzer, Kymlicka, Vernon y Young) gira sobre la ciudadanía activa y la ciudadanía diferenciada como base de la multiculturalidad.

Más allá de dicho debate, como lo resume certeramente Sinesio López en la primera sección de su importante trabajo ya citado, el ciudadano es un individuo (tradición liberal) o una colectividad (tradición comunitarista) que es relativamente autónomo, con derechos que son fuertemente enfatizados frente a las responsabilidades que imponían los Estados premodernos; lo que implica una relación particular de la sociedad y los individuos con el Estado, que reconoce y garantiza los derechos de aquellos. La ciudadanía implica un sentido de per-

¹⁶ Marshall, T.H., **Class, citizenship and social development**, Greenwood Press, Westport, 1973.

¹⁷ Bendix, R., **Estado nacional y ciudadanía**, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1974.

¹⁸ Arendt, Hannah, **La condición del hombre moderno**, Paidós editores, Buenos Aires, 1992.

¹⁹ Bobbio, Norberto, **El tiempo de los derechos**, editorial Sisterna, Madrid, 1986.

tenencia y membresía a una comunidad política entre cuyos miembros hay lazos de interdependencia, responsabilidad, cierta solidaridad y lealtad.

La noción mínima de ciudadanía alude entonces a un individuo o comunidad de ellos con derechos garantizados por el Estado y con responsabilidades hacia la comunidad política de la que forma parte. Los derechos constituyen la dimensión pasiva de la ciudadanía mientras que las responsabilidades son la parte activa de la misma. Como es obvio, aunque no está demás señalarlo, la construcción de ciudadanía sigue procesos diferenciados históricamente en las distintas sociedades.

Sobre la historia de los procesos de construcción de ciudadanía en el Perú, y en Lima en particular, salvo el trabajo de López, es poco o nada lo que se ha escrito. A pesar de ello, es claro que el proceso de urbanización en el país es una suerte de laboratorio de la conformación de una comunidad política y culturalmente plural y diversa. Proceso que transitó en la historia reciente de Lima –de los años cincuenta en adelante– de la cooptación y el clientelismo que la caracterizaron en los años sesenta²⁰, al pragmatismo que tuvo su acento radical en los años setenta y parte de los ochenta, observándose un importante acento conservador después de esta fecha²¹.

La historia de la urbanización de Lima los últimos cuarenta años esta marcada por los procesos de migración, invasión de terrenos y la negociación/confrontación con el Estado. La barriada es parte del proceso de modernización del país. La significativa atención que mereció la barriada desde los

²⁰ Sobre el particular ver Collier, David, **Barriadas y élites. De Odría a Velasco**, IEP editores, Lima, 1978.

²¹ Sobre el particular ver Franco, Carlos, **Imágenes de la sociedad peruana. La otra modernidad**, CEDEP, Lima, 1991.

primigenios trabajos de Matos Mar²², hasta los estudios más recientes, anclados en la identidad migrante de los nuevos pobladores de Lima²³, inciden precisamente en esa lógica.

Ahora bien, los procesos vividos por la propia ciudad como parte de su dinámica de crecimiento, determinan maneras de “vivir” la ciudadanía, entendiéndolo por ello las maneras en que el ciudadano experimenta las transformaciones de la ciudad. En esta perspectiva, de los múltiples cambios operados, creo que hay por lo menos tres que merecen ser relevados:

- i) La desurbanización, que no es otra cosa que la reducción progresiva de la ciudad que realmente es usada por los ciudadanos; el crecimiento y la fragmentación en el caso de Lima llevan, por un lado, al desuso de distintos espacios que antes fueron públicos. Por el otro, la ruralización de áreas significativas de la ciudad como consecuencia de la migración (los extremos de los conos, pero también dentro de la ciudad en Lima) es la otra cara de este mismo fenómeno²⁴.
- ii) El descentramiento de la ciudad, es decir su pérdida de centro. Lima se parece cada vez más a un sistema de circuitos conectados en redes lo que, además de la desvalori-

²² Matos Mar, José, **Las barriadas de Lima 1957**, IEP editores, Lima, 1977; **Urbanización y barriadas en América del Sur**, IEP editores, Lima, 1968.

²³ Degregori, Carlos Iván, Blondet, Cecilia y Nicolás Lynch, **Conquistadores de un nuevo mundo: de invasores a ciudadanos en San Martín de Porres**, IEP editores, Lima, 1986; Altamirano, Teófilo, **Cultura andina y pobreza urbana**, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1988.

²⁴ En relación al primer aspecto planteado, puede verse distintos textos de Néstor García Canclini sobre esta problemática en distintos países de América Latina; en particular, su texto con Mabel Piccini, **El consumo cultural en México**, Conaculta, México, 1993. Para el segundo tema, conviene recordar dos trabajos pioneros de Aníbal Quijano en una perspectiva que lamentablemente no continuó: **Dominación y cultura. Lo cholo y el conflicto cultural en el Perú**, Mosca Azul editores, 1980, y **Dependencia, urbanización y cambio social en América Latina**, Mosca Azul editores, 1977.

zación de muchos de los lugares que hacían las veces de centro, facilita la segmentación de los habitantes: la idea de quién “corresponde” y quién no “corresponde” a un espacio determinado de la ciudad. Pareciera, cada vez más, que la única centralidad que admite la ciudad es *subterránea*, en el sentido que le da Maffesoli y que alude a la multiplicación de enlaces del poder²⁵. Cada vez más da la impresión que en distintas grandes ciudades, ahora son los “centros comerciales” los que se constituyen en el nuevo espacio de encuentro entre las gentes.

- iii) La desespacialización que supone, crecientemente en las grandes metrópolis, el espacio urbano, que no cuenta sino en cuanto valor asociado al precio del sueldo y a su inscripción en el movimiento del flujo de vehículos.

Es claro que ninguna de estas formas de vivir la ciudad niega el que ésta sea una creación de la sociedad humana, lo que hace imposible referirnos a ella sin hacerlo a la sociedad que la crea. Lo que hay que aceptar también es que a partir de la creación de la ciudad, la sociedad es “otra” y a partir de esta otra sociedad, la ciudad también se redefine²⁶.

En la historia de Lima, conviene recordarlo, la ciudad se crea sin ciudadanos porque el conquistador español, como ya lo señalamos, lo que trae es una manera determinada de distribuir el espacio y de excluir a los diferentes. La historia de Lima es, por lo tanto, la historia de la apropiación de un espacio urbano y de construcción de elementos de un espacio público en un proceso de rompimiento que permite la creación paulatina del ciudadano y la recreación de la ciudad. Rompi-

²⁵ Maffesoli, M., *La hipótesis de la centralidad subterránea*, en **Diálogos de la Comunicación**, N° 23, Lima, 1989.

²⁶ Al respecto, ver Castoriadis, Cornelius, *Transformación social y creación cultural*, en **Zona Erógena**, Buenos Aires, Argentina.

miento que, por cierto, está inconcluso y que habría que continuarlo a través de una institucionalidad –la paideia de la pólis griega– que la garantice.

La construcción de ciudadanía y de institucionalidad en el espacio local, es obvio, está estrechamente ligada a los distintos abordajes que dicho espacio permite de lo local. Distintas tradiciones teóricas, en un “mix” arbitrario, nos permiten aproximarnos mejor al tema, enfocando lo social a partir de la idea de interacción y de su fuerte localización, intentando ir más allá del ámbito del Estado benefactor y el rol que se le asignaba en este terreno. Para ello, e insisto en la arbitrariedad, es posible combinar los aportes de Rawls y de Pierre Rosanvallon, aunque ello parezca contradictorio por tratarse de tradiciones políticas, y eventualmente de intencionalidades, distintas.

Del primero, que es parte de la escuela neocontractualista americana, recupero varios criterios en términos de la construcción de ciudadanía. De un lado, su jerarquización de principios básicos –i) igual libertad, ii) igualdad de oportunidades; iii) diferencia socioeconómica admisible)–, del otro, su concepción de la superación de la simple noción de bienestar y la idea de un nuevo contrato. Es decir, la aspiración de la maximización del bienestar “mínimo” en relación a los “bienes sociales primarios” definidos en los términos básicos de su pensamiento. En concreto, esto supone ampliar la idea de bienestar a derechos y libertades, estableciendo una concepción integral de desarrollo en la que los componentes socio culturales tienen tanta o más importancia que los económicos productivos²⁷. Este asunto es el que establece un nuevo contrato.

²⁷ Al respecto, ver Rawls, John, **A theory of justice**, Clarenton Press, Oxford, 1972.

Del segundo, que es un defensor de la sociedad solidaria, tomo su exigencia de salir de la falsa opción privatización vs. estatización a través de las tres grandes orientaciones que propone –descentralización, desburocratización y autonomización–, poniendo de relieve el desarrollo posible de acciones privadas que se propongan hacer frente a necesidades sociales colectivas; así como su exigencia de reducir la demanda al Estado por la vía de una sociedad más flexible, en la que se multipliquen los espacios públicos de sociabilidad, lo que incidiría en una mayor solidaridad²⁸.

El espacio local facilita este tipo de operación. En espacios más grandes y en el espacio global, creo que la misma resultaría impensable porque, por ejemplo, las ideas de contrato y solidaridad²⁹, terminan siendo contrapuestas. Si la ciudad es una unidad socioespacial compleja y heterogénea, cuya función básica es la de servir de espacio comunicativo, si en tanto espacio social debe servir para la reinención de la política y si ésta supone la construcción de ciudadanía en nuevos términos a partir del peso específico de lo local –realidad inmediata del individuo y espacio posible de su comunidad política–, resulta de la mayor importancia interrogarse por la vinculación entre lo local y lo global así como diferenciar distintas dimensiones de aquello que denominamos lo local.

²⁸ Al respecto, ver Rosanvallon, Pierre, **La crisis del Estado-providencia**, Universidad Complutense de Madrid, mimeo, 1987.

²⁹ Quiero hacer notar que estoy convencido que debemos replantearnos la idea misma que tenemos sobre la solidaridad. En este texto, como lo he evidenciado páginas atrás, parto de una visión minimalista: una colectividad dispuesta a darle a cada quién la posibilidad mínima de construir su proyecto personal de vida. No comparto, entonces, muchos de los elementos centrales de la visión de Rosanvallon y, menos, algunas de sus versiones latinoamericanas extremas como la de Luis Razeto, expresada en su **Economía de la solidaridad y mercado democrático**, PET-Academia de Humanismo Cristiano, Santiago de Chile, 1988.

La noción de lo local: ciudad y ciudadanía

Definir la noción de local nos remite inevitablemente a la noción de global. Algo es local porque pertenece a un global. Desde este punto de vista, reconocemos que el análisis de lo global, que es el de las grandes determinaciones estructurales y sistémicas, no puede agotar el conocimiento de la realidad; el análisis de lo local supondrá, entonces, aspectos que le son específicos y que no son simple efecto, en todas las escalas, de las determinaciones globales³⁰. El proceso de globalización que vive hoy el mundo, no niega para nada esta aseveración que corresponde casi al sentido común y que tiene la virtud de evitar riesgos localistas –y por extensión comunitaristas– a partir de una definición primera del término, que es claramente relativa.

Hoy día es evidente que lo local está de moda. Tanto desde los organismos multilaterales cuanto desde algunos de los movimientos anti-globalización más radicales, cierto que con distinto contenido, aparece como un camino indispensable bien sea para la necesaria modernización del Estado (en cualquiera de las claves que se plantee) bien sea como defensa del retorno a formas comunitarias utópicas más o menos fusionadas en función de supuestos beneficios en términos de convivencia. En las distintas ideologizaciones que se hacen del término, las experiencias concretas frecuentemente terminan oscilando entre la razón instrumental de la nueva gobernabilidad que reclaman las multilaterales y tentativas nostálgicas de recuperación de la comunidad campesina perdida.

En el contexto de la globalización, al que América Latina no puede escaparse, lo local tiene una importancia estratégica como centro de gestión de lo global, por lo menos en tres ám-

³⁰ Al respecto, ver Arocena, José, *Discutiendo lo local: las coordenadas del debate*, en *Cuadernos del CLAEH*, N° 45-46, Montevideo, 1988.

bitos: el de la productividad y la competitividad económicas, el de la integración socio cultural y el de la representación política³¹. Más allá de la desigualdad, la pobreza y la exclusión que la caracterizan, e incluso más allá de la enorme heterogeneidad de situaciones que encontramos en nuestro territorio, es evidente que la competitividad de las economías en el nuevo sistema depende de las condiciones de productividad en el ámbito territorial en el que operan, lo que le asigna a lo local un carácter central. Simultáneamente, es también claro que en el actual contexto, sin un denominador cultural común, cada sociedad se fragmentaría aún más situándose de forma cada vez más segmentada e ineficiente frente a los flujos globales de riqueza y de poder que no controla. En este escenario, la representación en las instituciones locales adquiere un sentido complementario de representación de identidades culturales, reforzando la importancia de este espacio. Así, la globalización como contexto, fortalece y visibiliza el tema de lo local.

En general, la mayoría de experiencias de participación en el desarrollo local y construcción de alianzas, muestran que un territorio limitado es «sociedad local» cuando tiene una identidad colectiva, conformando un sistema de relaciones de poder organizado alrededor de procesos locales de generación de riqueza –por limitados que éstos sean– e integrando un sistema de acción sobre un territorio limitado en el que se producen valores comunes y bienes que son localmente gestionados. En ese territorio los actores locales se definen fundamentalmente por sus iniciativas y aparecen como «motor y expresión del desarrollo local»³² estando ligados tanto a la toma de

³¹ Sobre el tema ver, Borja, Jordi y Manuel Castells, **Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información**, Ediciones Taurus, Madrid, 1998.

³² Barreiro, Fernando, *Los agentes de desarrollo*, en **Cuadernos del CLAEH**, N° 45-46, Montevideo, 1988.

decisiones (actores político-institucionales), a técnicas particulares (actores expertos y profesionales) como a la acción sobre el terreno (la población en todas sus actividades). El desarrollo local aparecerá como el resultado del conflicto, la concertación, la negociación y la interacción entre ellos, ligándose por esta vía las nociones de actor y desarrollo local, donde los primeros son los agentes fundamentales del segundo³³.

La propuesta de desarrollo local, que hasta hoy tiene un fuerte acento urbano, implica múltiples dimensiones de cada uno de los factores que interactúan en un territorio determinado: sociales, políticas, económicas, institucionales, culturales y de identidad. Tal multiplicidad de dimensiones exige, en consecuencia, de estrategias integradoras que incluyan los distintos aspectos de la vida local y sus relaciones con los sistemas regionales, nacional y global. Adicionalmente, la propuesta de desarrollo local supone también de un proceso orientado hacia la cooperación y la negociación entre actores. En tanto “orientado”, el desarrollo local exige de una nueva articulación de actores territoriales que supone la cooperación entre actores públicos de diferente nivel institucional, entre el sector público y privado y entre los actores locales. El conflicto, resultante de la diferencia de intereses y de las profundas desigualdades que caracterizan a nuestra sociedad, tiene que ser procesado en términos nuevos.

La necesaria relación entre lo local y lo global, exige, como en otros momentos de la historia, un conjunto de adecuaciones institucionales. Conviene recordar que los cambios institucionales siempre han sido respuestas de adaptación a transformaciones producidas en los modos de desarrollo. Así, desde los discursos de la globalización, pero también desde

³³ Basado en Arocena, José, **El desarrollo local. Un desafío contemporáneo**, CLAEH-Nueva Sociedad editores, Caracas, 1995.

aqueellos que apuntan a fortalecer la democracia, aparece como un imperativo la necesidad de readecuar las relaciones central-local. Y ello porque la globalización exige de instituciones supranacionales (que debilitan al Estado-nación) pero también de instituciones locales que encaucen las dinámicas específicas de distintos territorios. Por tanto, es en los discursos sobre la descentralización que se encuentran ambas lógicas: la de la globalización y la de la democracia.

En esta lógica, los municipios adquieren una importancia renovada al ser piedras centrales de la gestión local, entendida como “la organización y manejo de una serie de recursos institucionales, financieros, humanos y técnicos por parte de la municipalidad para proporcionar a los distintos sectores de la población los satisfactores de sus respectivas necesidades de bienes de consumo individual y colectivo”³⁴, donde el cruce de los aspectos técnicos y socio políticos de la gestión permite entender su sentido y orientación y su propia racionalidad. Los contenidos de gestión, como es obvio, resultan de procesos de decisión que involucran tensiones, conflictos y concertación entre los diversos actores y los distintos sistemas de acción que operan en el espacio local. Lo local y, más precisamente, lo local municipal permite encontrar algunos de los vínculos de los sectores populares con la gestión de la ciudad o de una parte de ella³⁵.

La visibilidad de muchas de las experiencias a las que estamos haciendo mención es innegable. Los nombres de Porto Alegre, Santo André y Boa Esperanca en Brasil, Villa el Salvador e Ilo en Perú, Ciudad Guayana y Morán en Venezuela,

³⁴ Rodríguez, Alfredo y Fabio Velásquez (editores), **Municipio y servicios públicos**, Sur Estudios Urbanos, Santiago de Chile, 1994.

³⁵ Joseph, Jaime, **Lima Megaciudad. Democracia, desarrollo y descentralización en sectores populares**, Alternativa, Lima, 2000.

Tecoluca en El Salvador o San Martín Sacatepéquez en Guatemala, aluden a algunos de los casos “exitosos” más visibles de experiencias de planeamiento participativo del desarrollo local y/o presupuestos participativos, basados en dinámicas e identidades, definidas como locales. Es claro, sin embargo, que esas y otras experiencias no alcanzan para dar cuenta de la absoluta heterogeneidad de procesos y prácticas que se han implementado y se implementan cotidianamente al amparo de los discursos sobre participación y desarrollo local en el continente.

Leídas desde distintas perspectivas que enfatizan en su importancia para la gobernabilidad local³⁶, en su rol en la reducción de la pobreza³⁷, en su papel en las políticas sociales³⁸ o simplemente en el desarrollo endógeno³⁹, el impacto y los resultados de estas prácticas son muy variados. En términos estrictos de participación es claro que sus efectos son bastante desiguales. Las experiencias más virtuosas en esa materia se caracterizan por diferenciar dos grandes etapas en el proceso: i) una, de elaboración, que supone un proceso de concertación social en el que las expectativas de la población (expresadas por los grupos más organizados y con mayor capacidad de interlocución) y las instituciones locales (las más visibles y con mayores recursos materiales o simbólicos), se transforman en

³⁶ Al respecto ver Carrión, Fernando, **Municipio y democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias en América Latina**, Ediciones Sur, Santiago de Chile, 1991.

³⁷ Al respecto ver Fiszbein, A. Y P.Lowden, **Trabajando unidos para un cambio. Las alianzas público-privadas para la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe**, Instituto del Banco Mundial-Grupo Mundi-Prensa, México, 1999.

³⁸ Al respecto ver Mascareño, Carlos, **Municipalización de los servicios sociales en América Latina**, Centro Latinoamericano para el Desarrollo, Caracas, 1996.

³⁹ Al respecto ver Vázquez Barquero, Antonio, **Desarrollo, redes e innovación: lecciones sobre desarrollo endógeno**, Ediciones Pirámide S.A., Madrid, 1999.

objetivos concretos y compartidos, lo que permite un grado de renovación de las organizaciones participantes y el reconocimiento e incorporación de otras emergentes (jóvenes, mujeres y formas de asociación de pequeños empresarios y productores, en particular); ii) la segunda, de ejecución, que es un proceso dinámico de articulación de capacidades, recursos y energías en el que comunidad y las instituciones involucradas ejecutan actividades y planes específicos, orientados por el plan de la unidad territorial.

Más allá de sus limitaciones, que hemos analizado para el caso peruano en otro texto⁴⁰, es claro que este tipo de experiencias de desarrollo local tienen, en principio, un conjunto de efectos intangibles que deberán analizarse a futuro con más profundidad, y que no son poca cosa: i) mejoran la gobernabilidad local; ii) contribuyen a la generación de cambios en la cultura política y el comportamiento de un importante número de organizaciones y actores sociales, tanto como en algunas instituciones públicas y privadas; iii) animan la articulación de sociedades civiles débiles y fragmentadas en el espacio local; iv) alientan un “sentido común” alrededor de la concertación – que es entendida de distintas maneras– como forma de gestionar el desarrollo local; v) impulsan la construcción de un espacio público local en el que distintos actores buscan construir/reconstruir relaciones basadas en la confianza; vi) permiten, aunque limitadamente, el surgimiento de nuevos liderazgos locales en el marco de estos procesos; vii) “ordenan” las lógicas de intervención de distintos agentes externos (programas y sectores sociales públicos, ONG, iglesias, etc.); viii) ratifican la territorialidad de la política e incrementan la

⁴⁰ Al respecto ver Ballón, Eduardo, *Participación ciudadana en espacios locales. Notas para un balance necesario* en Grupo Propuesta Ciudadana (editor), **Participación y concertación en el Perú. Documentos para el debate**, Lima, 2003.

capacidad de interlocución de las sociedades locales con el Estado; ix) alientan una cultura de la cooperación y permiten mecanismos de resolución de conflictos locales; x) mejoran, en muchos casos, la posición de los movimientos sociales participantes.

Para una relectura de la ciudad

Releer la ciudad constituye una necesidad hoy día y ello supone, en primer lugar, poner a ésta como centro de estudio dándole el contenido suficiente para superar las visiones que involuntariamente la reducen a la simple referencia territorial. Resulta indispensable una nueva mirada a las modificaciones recientes en el proceso de urbanización en tanto fenómeno que está transformando la misma organización de las ciudades, el uso del espacio y que, además, está redefiniendo el sentido de la propia vida urbana. En el caso de Lima, la migración resultante de la guerra interna, las nuevas barriadas que se parecen en poco a las que resultaron de las anteriores oleadas migratorias, la elitización con carácter de ghetto de las playas del sur, el surgimiento de nuevos y disímiles *centros* o el “fenómeno” del distrito de Los Olivos y el supuesto surgimiento de una nueva clase media, son expresiones de este proceso que requiere renovada atención⁴¹.

Asumir la ciudad en tanto espacio social, como proponemos en este artículo, es decir como obra y producto simultáneamente, supone relevar, entre otros temas, el de los espacios públicos que son los que permiten la identidad de un colectivo urbano y que constituyen un desafío integral al con-

⁴¹ Sobre el particular ver Pedraglio, Santiago, *Los Olivos: Clase a medias*. También, Zolezzi: Mario: *Las clases sociales en el Perú y las nuevas clases medias*. En DESCO (editor): **Perú Hoy: la clase media ¿existe?**, DESCO, Lima, 2003.

junto de la política urbana. El espacio público en lo político es el de la expresión colectiva, el intercambio cotidiano, pero también el de afirmación o confrontación, el de las principales manifestaciones ciudadanas y políticas. En lo cultural, es el terreno de la voluntad de poder y de la historia, el símbolo de la identidad colectiva, en una palabra. Finalmente, es el elemento ordenador del urbanismo y el organizador del territorio⁴². A fin de cuentas, el espacio público es tanto una determinación político-jurídica como un resultado del uso y las prácticas colectivas.

En sociedades marcadas por la desigualdad y la fuerte segmentación, como es el caso de todas las ciudades latinoamericanas –Lima entre ellas–, el espacio público es el que permite los distintos encuentros e intercambios plurisociales, deviniendo incluso en espacio económico de comercio y venta ambulatoria de servicios. De allí el particular y renovado interés que reviste, que supone también preocuparse por atender y entender los distintos y crecientes procesos de privatización del espacio público que sufre la ciudad contemporánea.

La ciudad también debe ser vista, lo hemos sostenido, en tanto su papel de espacio de comunicación que permite la vinculación de gente diferente con identidades e historias diversas que se encuentran en un territorio. Entender los distintos ámbitos sociales que se “comunican”, analizar las identidades sectoriales –no sólo de los actores populares– y mirar las nuevas identidades que surgen, constituye un aspecto central de cualquier agenda futura sobre la ciudad. Hacerlo dinámicamente permite incorporar la movilidad y la circulación del habitante urbano a través del territorio que la compone, apuntando a entenderla como un todo.

⁴² Sobre el particular ver Borja, Jordi, **La ciudad conquistada**, Alianza Editorial, Madrid, 2003.

Pero la ciudad, además de un territorio y un espacio, es definida por sus gentes, de las que es obra y producto, como hemos dicho. Ello obliga a mirar las maneras diferenciadas en que esas gentes la viven y viven su ciudadanía, experimentando los cambios que se han producido, tanto en su territorio más inmediato –el barrio– como en la ciudad toda. Ello nos remite al tema de lo local en tanto espacios político-administrativos, económicos, sociales y culturales específicos, desde donde los habitantes construyen la ciudad y desarrollan muchas de sus prácticas sociales más significativas.

Como es obvio, estos cuatro campos que forman parte del desafío de una nueva mirada a la ciudad, no suponen desconocer la validez y la vigencia de los muchos aportes hechos por la sociología, la antropología y la economía a su comprensión. La idea de una relectura apunta a ubicarlos en un marco más abierto y más dinámico, que, creemos, es el que se requiere para entender la ciudad contemporánea en toda su complejidad y su riqueza.

De la barriada a la metropolización:
Lima y la teoría urbana en la escena
contemporánea

Pablo Vega Centeno



Las investigaciones urbanas en el país han contribuido a conocer el proceso de crecimiento de la metrópoli y el rol de los sectores populares como actores de ésta. Sin embargo, hoy en día, las grandes transformaciones urbanas que se están viendo parecen superar largamente nuestra capacidad de comprensión de fenómenos novedosos.

En efecto, la posibilidad de desplazarse rápidamente a través de grandes distancias gracias a la utilización de medios de transporte, en particular del automóvil, estructura cada vez más la organización del espacio, donde el acceso vehicular determina la visibilidad de los equipamientos dentro de la trama urbana. En efecto, las zonas dinámicas y “visibles” –en términos comerciales o productivos–, se multiplican dentro de la urbe mientras que aquellos espacios urbanos que no cumplen tales funciones se pierden dentro de un paisaje urbano que es ignorado por los habitantes de la ciudad.

Por otra parte, las interconexiones virtuales –gracias a la Internet– modifican nuestros hábitos cotidianos; facilitan cada vez más la vinculación virtual con todo el orbe pero nos desalienta el uso de territorios inmediatos en nuestras interacciones sociales. Asimismo, la multiplicación de los teléfonos móviles no sólo enriquece nuestra capacidad de establecer con redes de

contactos personales a todo momento y lugar, sino que inclusive han afectado la posición natural de nuestro cuerpo en movimiento y tornado habitual el hecho de observar transeúntes solitarios hablando en voz alta, sin dirigirse físicamente a nadie, y con muy poca conciencia de que su voz y sus gestos son escuchados por cientos de transeúntes con los que comparte un espacio que, a pesar suyo, no es virtual.

En este proceso de cambio o de mutaciones, conceptos como los de globalización, ciudad difusa, espacios de flujos, espacios locales o megaciudades comienzan a cobrar importancia en los debates urbanos nacionales, aunque no necesariamente estén conceptualmente bien definidos por muchos de quienes los utilizan.

La investigación urbana en ciencias sociales parece enfrentarse a un umbral crítico, donde los trabajos producidos ayudan poco a entender estas transformaciones que se vienen llevando a cabo con mayor intensidad los últimos quince años. De esta forma, la aparición del nuevo bagaje conceptual parece más tributario de la bibliografía internacional que de confrontaciones que hayan sido el fruto de hallazgos dentro de los procesos urbanos peruanos. En este contexto, no se debe dejar de reconocer el trabajo de Miriam Chion (2002) quien intenta observar ciertas dinámicas de transformación de algunos subcentros de la metrópoli de Lima, así como el esfuerzo de Wiley Ludeña por caracterizar el periodo que va de 1990 a la actualidad como una nueva etapa urbana de la metrópoli, donde el capital privado vuelve a ser actor importante (2002). Igualmente hay que resaltar el estudio sobre el suelo urbano en Lima que cristaliza Julio Calderón en su investigación de doctorado (2004).

A nuestro entender, parte de las dificultades que la sociología urbana encuentra para estudiar el país se debe a la falta de maduración que se demuestra en el estudio de ciertos fenó-

menos importantes que han ocurrido durante el siglo XX y que son necesarios para entender la evolución actual de los procesos urbanos.

Nuestra hipótesis es que la sociología resignó el estudio cabal del proceso de urbanización y sus transformaciones al mismo tiempo que actualmente su comprensión cobra urgencia para entender los escenarios urbanos que la globalización ofrece. En este marco, el objetivo del presente artículo es revisar brevemente lo producido a fin de poner en relieve algunos temas que a nuestro criterio se trabajaron de manera insuficiente, para finalmente proponer pistas de análisis a desarrollar teniendo como centro de nuestra atención el fenómeno metropolitano. Pedimos disculpas a quienes esperen una revisión exhaustiva y completa de lo avanzado, pues no pretendemos realizar un balance de lo producido.

El interés del presente ejercicio de reflexión es el de invitar al lector a formularse preguntas sobre temas urbanos, algunos muy cotidianos u ordinarios, que han sido ignorados como temas de investigación y que, sin embargo, pueden cobrar gran importancia el día de hoy. Por supuesto, nuestra mayor ambición consiste en alentar a todos aquellos interesados por la investigación urbana a construir nuevas hipótesis que nos ayuden a conocer un poco más de esta interpelante, comprometedora y fascinante aventura que conforman los procesos urbanos peruanos. Debemos acotar que el fenómeno que nos convoca se restringe a las mutaciones del proceso metropolitano. Queda pendiente una revisión de procesos urbanos a diferentes escalas en el país, desafío que esperamos enfrentar pronto.

Los estudios urbanos sobre Lima: de la vivienda al barrio

Los estudios sobre el proceso de transformación de la ciudad de Lima y los diferentes fenómenos sociales que en ella surgen han constituido la principal fuente de interés de las investigaciones en ciencias sociales y de la sociología en particular.

Ello no resulta extraño, en la medida que la capital ha pasado a concentrar un tercio de la población total del país así como a concentrar también los principales servicios y equipamientos urbanos en tan solo medio siglo.

En este contexto, el gran tema que concentró la atención de las ciencias sociales fue el crecimiento explosivo de la ciudad que generó, primero, la tugurización de los barrios populares del centro de la ciudad para posteriormente derivar en la ocupación de terrenos que no tenían ningún valor y a partir de los cuales se fue forjando un nuevo paisaje urbano. José Matos Mar deja sus estudios etnográficos de Taquile (Puno) para acercarse a este nuevo y gigantesco fenómeno social, al que le dedicará su investigación pionera de antropología urbana sobre las barriadas en Lima (Matos Mar 1977).

La sociología urbana surgió más tarde aproximándose al problema de la vivienda de una manera diferente a la que era propuesta por arquitectos y urbanistas entre 1940 y 1970. Estos se orientaban al diseño de conjuntos habitacionales como alternativa de vivienda popular o debatía las ideas de John Turner, quien proponía asistir a través del Estado las construcciones espontáneas.

Retomando los estudios estructurales de la escuela marxista, los sociólogos se dedican a estudiar las contradicciones sociales de las que son producto las barriadas. Estos enfoques han sido recordados por Calderón, cuando sitúa el debate en

torno a las visiones positivas y negativas sobre el papel de las barriadas en el desarrollo urbano (Calderón: 1991)¹. Una forma de presentar la organización del espacios urbano ha sido la de identificar una zona central que alberga los espacio dinámicos de la ciudad con relación a una periferia urbana que es dependiente de la primera.

Producciones posteriores en buena cuenta continuaron las grandes líneas de estudio planteadas en aquella época. Sin embargo, paulatinamente la vivienda popular fue dejando de ser el tema central. Entre 1986 y 1990 se producen trabajos como los de Riofrío (1986, 1990) y Driant (1991) que de alguna manera redondean la manera de comprender el fenómeno de barriadas y de la vivienda en el Perú por parte de las ciencias sociales².

Entre 1984 y 1986 serán trabajos antropológicos los que van a marcar la pauta de nuevos intereses en los estudios urbanos. En efecto, la lectura del nuevo escenario urbano que Matos Mar define como un *desborde popular* (1984), los estudios de la identidad migrante de los nuevos habitantes de Lima de Degregori, Blondet y Lynch (1986) y de Golte y Adams (1986) así como de sus prácticas de continuidad rural-urbana (Altamirano 1984; 1988) serán exponentes del interés por estudiar los procesos de simbiosis cultural en las identidades urbanas fruto de los procesos de migración interna.

A la par de estos estudios, se van a desarrollar un conjunto de trabajos de corte sociológico donde la problemática del ba-

¹ En este texto el lector puede encontrar un balance bastante completo sobre los temas de reflexión de lo urbano desarrollados entre 1958 y 1989.

² En esta misma dirección se sitúa el trabajo de Meneses (1998). Por otra parte, aunque en menor medida, existen publicaciones que se refieren a los barrios populares tugurizados del centro de la ciudad. Estos trabajos siguen la misma preocupación de asociar la vivienda al barrio y de concentrar el análisis a dicho contexto.

rrio popular se concentró en el estudio del rol de las organizaciones vecinales como movimiento social y, luego, al conjunto de organizaciones generadas para enfrentar los imponderables de la pobreza, las cuales se denominan en las publicaciones producidas como organizaciones funcionales, acuñándose la frase de “estrategias de sobrevivencia” para aludir a las prácticas cotidianas desarrolladas por los sectores populares en contextos de supervivencia. La bibliografía producida en torno a las organizaciones sociales de barrios populares es abundante y se preocupa por establecer su rol dentro del escenario social del país. Una referencia al importante número de trabajos publicados al respecto la encontramos en el análisis crítico que, sobre las diferentes perspectivas de análisis producidas, lleva a cabo Tovar (1996).

En la línea de estas inquietudes, numerosos trabajos en los últimos veinte años se preocupan por relacionar las prácticas de los sectores populares organizados con los desafíos de la gestión urbana. En este contexto, destaca la reciente publicación de Joseph en que trata el tema de democracia y descentralización (1999).

Por su parte, perspectivas novedosas como el **análisis de redes** que propone Panfichi (1997) buscan aproximarse al fenómeno de la comunidad urbana reconociendo los numerosos vínculos sociales que trascienden su espacio y que resultan fundamentales como capital social en el proceso de consolidación de las familias y personas de medio popular.

Por último otro tema que surge como interés común a sociólogos y antropólogos es el de la generación de **identidades**, tomando como prioridad al habitante de medio popular³, pero también en términos generales, sino a grupos específicos, como

³ En esta perspectiva el Taller de Mentalidades Populares publica un conjunto de artículos en Portocarrero (1993).

los jóvenes (Panfichi y Valcárcel 1999) o a contextos particulares, como pueden ser escenarios urbanos del siglo XIX o de inicios del siglo XX⁴.

A lo largo de esta rápida revisión podemos observar que existen temas comunes íntimamente relacionados. Un tema que organiza el conjunto de la producción bibliográfica es el interés por los sectores populares urbanos. Las preocupaciones por la identidad, la organización social, la gestión municipal e inclusive las relaciones de género y la problemática juvenil suelen tener como eje central lo urbano popular.

En el caso de la producción antropológica, Sandoval (2000) destaca el tratamiento prioritario que esta disciplina dedicó a los sectores populares y su relación con el fenómeno migrante, perdiendo de vista el conjunto de actores que configuran la cultura urbana en el Perú y en la metrópoli de Lima en particular. Sandoval advierte que la afirmación de individualidades está menos condicionada por identidades territorializadas, afirmación que retomaremos más adelante. La sociología ha caminado por rutas similares; la riqueza y a la vez la debilidad de los estudios urbanos sobre la metrópoli en el Perú es su concentración casi absoluta en los sectores populares.

La crítica a esta concentración en el fenómeno popular no se restringe a la ausencia de estudios de otros sectores sociales. En efecto, el problema que observamos no necesariamente se resuelve con estudios sobre espacios residenciales de la clase media o la clase alta. Las carencias académicas se observan en la poca presencia de contribuciones al conocimiento de los espacios relacionales de la urbe, es decir de la forma como se encuentran los sectores sociales, la forma como se producen inte-

⁴ Sobre el particular se puede revisar el conjunto de artículos sobre Lima entre 1850 y 1950 (Panfichi y Portocarrero 1995) así como el trabajo de Del Águila sobre redes sociales y espacios de opinión pública en la Lima de inicios del siglo XX (1997).

graciones y lazos sociales, aunque desiguales e inequitativos, entre los habitantes de la ciudad.

El hablar de los encuentros plurisociales implica hacer alusión a lugares. Y es entonces cuando observamos que un elemento indispensable, paradójicamente, ha estado ausente: el espacio urbano. La sociología urbana en el país ha sido tributaria de los enfoques estructuralistas que hace más de treinta años optaron por entender la ciudad como reflejo o expresión de la estructura social (Castells 1982) buscando afirmar una diferencia con los viejos estudios de la escuela de Chicago de Park (1925) y de Wirth (1938), que cayeron en la tentación de entender la ciudad como determinante de procesos sociales; así, los estudios urbanos en el país terminaron por soslayar su propio objeto: la ciudad.

En efecto, temas como el de las identidades o el de grupos humanos y sus prácticas políticas o sociales no se justifican en tanto que temas de estudio, como si no existiese interés de observar el papel que le toca a la utilización del escenario urbano en éstas. El apellidado “urbano” genera identidades, tensiones, facilita ciertas prácticas y desalienta o segrega otras; no se trata pues de una simple referencia geográfica vacía de contenido analítico, se trata de un elemento esencial para la teoría urbana.

Sin embargo, gran parte de la literatura a la que hemos hecho mención trabaja poco la relación que este escenario establece con las prácticas humanas que se quieren estudiar. La poca alusión o referencia al territorio no significa que los trabajos producidos no hayan sido de carácter urbano. La revisión hecha de los mismos y aceptando las diferencias de rigor que hayan podido existir en éstos nos conduce más bien a otro tipo de hipótesis. En este caso, se parte de suponer que las características territoriales forman parte de la decoración del tema esencial que lo constituyen las prácticas sociales.

Esta “decoración” tiene como denominador común el referirnos una imagen de barrio o de hábitat popular que engloba el conjunto de desafíos cotidianos alrededor de un espacio delimitado. Este tipo de percepciones de lo urbano es similar a la de ciertas concepciones urbanísticas que dominaron la teoría urbana la primera mitad del siglo XX, que justamente idealizan una vida de barrio, que apela al pasado europeo medieval, donde los colectivos humanos eran importantes, sustentados en relaciones personalizadas y fijados sobre un territorio delimitado, sea barrio o aldea, del que pocas veces necesitaban salir.

Es más, nos atreveríamos a señalar, con ánimo de provocar el debate, que parte del propio discurso contemporáneo nacional que opone el espacio local con el proceso de globalización parece nutrirse del mismo imaginario. En otras palabras, la oposición aldea/bosque de los tradicionales cuentos medievales parece reproducirse en parte en ciertos discursos que trabajan la dicotomía local/global, con toda la carga emotiva que ello puede trasladar según el siguiente esquema de oposiciones y asociaciones binarias:

Aldea / Bosque
Seguridad / Peligro
Bien / Mal
Aldeano/Lobo-Bruja
¿Local?/¿Global?

En efecto, hay que prestar atención a las cargas emotivas con que en algunos medios se suele criticar a la globalización, donde existe el riesgo de situarla como proceso externo a nuestra vida cotidiana, del cual no formamos parte y que nos acecha peligrosamente. A nuestro entender también se expresa

en parte la crisis de una ciencia social a la que le cuesta mucho aproximarse a lo urbano de otra forma que no sea la escala barrial.

Las críticas que Lefebvre formulara a los urbanistas franceses en torno a la ideología de barrio que sustentaba muchos de sus diseños urbanísticos a mediados del siglo XX no han perdido vigencia (1971). El proceso de urbanización, como fenómeno que transformó la organización de las ciudades y ayudó a reinventar la vida urbana en el mundo ha sido trabajado de manera insuficiente por las ciencias sociales en nuestro país. Nos parece por ello fundamental repasar algunos de estos temas que permanecieron en el olvido, para evitar superponerlos a las nuevas transformaciones propias del siglo XXI. Si no fuera así, correríamos el riesgo de caer en la analogía que acabamos de citar, según la cual los fenómenos actuales se oponen a una vida barrial idealizada.

A nivel internacional, investigadores como Borja y Castells, autores que tienen significativa influencia en nuestro país, intentan hoy en día superar este tipo de paradojas de los estudios urbanos cuando hacen referencia a la necesaria complementariedad que se debe construir entre el espacio de los flujos que organiza de manera dominante la ciudad y el espacio de los lugares, donde vive la mayor parte de la población (1998). No obstante brindar observaciones sugerentes, no abordan como tema de investigación específico la manera como se articula la vida cotidiana con el espacio de los flujos, sino que ponen el énfasis en la defensa de los espacios locales. Se afronta también entonces el riesgo de construir analíticamente una ciudad dual, donde la vida cotidiana se estudie al nivel de los espacios locales, mientras la producción del espacio urbano se analice a través del espacio de los flujos.

Algunos temas olvidados: la movilidad espacial y el espacio público

Los estudios urbanos en el país se concentraron en los barrios populares, estudiando primero las prácticas de habilitación de barriadas y viviendas para posteriormente referirse al conjunto de procesos que conllevan la consolidación del hábitat en términos de espacio local. Un hecho que llama la atención en muchos estudios es su poca referencia a los procesos urbanos que experimenta la ciudad así como las prácticas de apropiación de las dinámicas modernas que de manera desigual ocurren en el desarrollo de la urbanización en el país.

La movilidad y la producción-transformación de lo urbano

Los estudios sobre la movilidad resultan indispensables para poder comprender los procesos actuales de mutación del fenómeno urbano. La introducción al debate de conceptos como los de ciudad difusa, megaciudad, ciudad global o metropolización serán poco útiles a la investigación si anteriormente no se dominan conceptos como los de movilidad, economías de aglomeración y, en el fondo, la recuperación del concepto de urbanización, cuyas implicancias concretas con la transformación del espacio fueron poco abordadas. La ciudad de Lima, por ejemplo, ha vivido un conjunto de mutaciones para pasar de la vieja ciudad compacta virreinal hacia la formación de diferentes subcentros como polos de desarrollo residencial en diferentes etapas de su crecimiento urbano, luego de que fueran levantadas las murallas entre 1869 y 1872.

Estos subcentros, como fueron San Isidro y Miraflores, se generan gracias al proceso de urbanización que experimenta la ciudad, donde los medios de transporte fueron fundamen-

tales para comprender estas nuevas formas de crecimiento urbano, como también maneras de comprender la vida cotidiana en una urbe. En efecto, es gracias al tranvía y al tren que se puede concretar el sueño de habitar lugares alejados del centro de trabajo y de la densidad de la vida que transcurre en Lima.

De otro lado, también existen pocos estudios sobre las formaciones de nodos urbanos dinámicos en diferentes momentos del desarrollo urbano de la ciudad. Temas como el de la generación de economías de aglomeración permitirían comprender las sinergias existentes entre procesos sociales y económicos, donde actores, como el promotor inmobiliario y las autoridades políticas competentes, adquieren un papel importante⁵.

Lima, como fenómeno urbano, ha experimentado transformaciones importantes entre 1870 y 1940, transformaciones a las cuales la sociología urbana prestó poca atención porque el tema de la movilidad en la ciudad fue prácticamente ignorado. Más recientemente, entre 1940 y 1990, las preocupaciones se centraron en la masa de migrantes, pero fue escaso el interés por investigar los procesos de cambio en las dinámicas urbanas que vivió la metrópoli; con excepción, tal vez, de los estudios de renta del suelo hechos por Julio Calderón (2004). Los marcos teóricos empleados, útiles para denunciar contradicciones de clase, no facilitaban la lectura de los procesos dinámicos que vivía la ciudad. En este contexto, la investigación de Chion resulta pionera al entrar a investigar directamente dinámicas económicas nodales de la metrópoli de Lima en el periodo reciente (2002), poniendo en relieve las transforma-

⁵ Vale la pena destacar los estudios sobre la aglomeración comercial de Gamarra de Távara y Visser (1995) y de Ponce (1994). En términos de la escala metropolitana, el trabajo más sugerente es el que publicara Efraín Gonzáles de Olarte (1992).

ciones de San Isidro, como sector financiero, así como las mutaciones de la avenida La Marina, entre otros aspectos.

La movilidad en la vida cotidiana de la ciudad

Por otra parte, los estudios de las prácticas urbanas también experimentaban problemas de insuficiencia o discutible aproximación. En este caso, la gran limitación ha sido la poca atención dada al hecho de que el usuario de la ciudad es un ser móvil a diferentes escalas. En efecto, el habitante camina pero además utiliza diferentes medios de transporte para poder vivir dentro de la ciudad contemporánea. Los medios de circulación se abren entonces como una dimensión concreta de lo urbano, cuyo tratamiento es indispensable para entender la vida cotidiana urbana actual.

La referencia al actor social se concentró en las prácticas que ocurren en el hábitat inmediato, es decir, las viviendas, locales comunales o los espacios donde se desarrollan faenas colectivas. Existen pocas referencias al actor social en movimiento, caminando, viviendo dentro de la ciudad, más allá de los confines de su espacio local. Consecuentemente, las alusiones a las calles, vías, aceras o plazoletas son escasas. En otras palabras, hay una referencia al barrio, donde se identifica la aglomeración de viviendas u otros edificios, pero donde los espacios públicos y de circulación pasan desapercibidos y la ciudad aparece como un espacio ajeno al cual estas poblaciones resultan marginales.

Los espacios de circulación son, sin embargo, esenciales para poder entender cualquier fenómeno urbano contemporáneo. Para ello vale la pena recordar la analogía de De Certeau, según la cual el caminar es a la ciudad lo que la enunciación a la lengua (1996). De acuerdo con ello, entender prácticas urbanas significa aproximarse a actores que se desplazan constan-

temente dentro la trama urbana y, de esta forma, se apropian de la ciudad. Nuestra manera de identificarnos como habitantes de una ciudad no se debe al confort que beneficiemos en una vivienda, sino en la necesidad que sentimos por salir a encontrarnos con otras personas en diferentes lugares de la urbe, en los ordinarios desplazamientos por motivos laborales o educativos y, en general, por ese placer contemporáneo que consiste en salir de la casa hacia algún destino intraurbano.

Sin embargo, una de las paradojas de la investigación en ciencias sociales ha sido la de buscar aproximarse a los actores sociales partiendo de su lugar de residencia, suponiendo, al modo del lenguaje coloquial, que los habitantes sólo “viven” en sus domicilios. Como señaló Sandoval, tenemos que desterrar esta imagen territorializada de la vida cotidiana (2004). Si bien los procesos actuales como la llamada globalización permiten observar mejor estos fenómenos, como lo señala Aguilar en un artículo reciente (2003), éstos no son totalmente novedosos y se remontan por lo menos a fines del siglo XIX, poniendo en evidencia una omisión importante de parte de las ciencias sociales.

Estudiar cómo se constituyen los espacios para desplazarse y cómo los habitantes de la ciudad integran diariamente las formas de desplazamiento constituye uno de los grandes temas en los que las ciencias sociales en nuestro país precisa ponerse al día urgentemente. En esta línea cabe mencionar el trabajo de Eduardo Arroyo (1994), pero éste resulta aún inicial con relación a la necesidad de conocimiento de los procesos de apropiación del espacio que las ciencias sociales precisan.

La importancia del transporte

En 1979, Sánchez León, Guerrero y Calderón publicaron un pequeño trabajo sobre el transporte público en la capital.

Salvo aquel estudio exploratorio, son escasas las investigaciones publicadas con respecto al transporte, pese a constituir uno de los principales problemas urbanos de la ciudad y demuestran poca integración de enfoques teóricos de movilidad espacial. Se cae muy fácilmente en el lugar común de calificar el actual sistema urbano de caótico y se estudian poco los procesos de apropiación de los diferentes usuarios de éste.

Otro hecho que suele trabajarse poco es justamente que antes de estudiar los medios de **transporte**, se debe tomar conciencia de que ellos se apropian de una superficie importante de la ciudad como territorio propio, donde la convivencia con el peatón se vuelve conflictiva. El estudio de las características y prácticas territoriales de los espacios destinados a la circulación merece nuestra atención y en este contexto, observar las prácticas peatonales cobra mayor vigencia. Nuevamente, se trata de superar la clásica referencia al sistema de transporte como caótico, definición que limita nuestra aproximación al fenómeno una vez que éste ha sido categorizado de manera subjetiva. Se trata de un territorio urbano en plena ebullición, en el cual no solamente muchos habitantes circulan, sino que muchos otros aprovechan como espacios para oportunidades laborales dentro de nuestro contexto de pobreza y de falta de oportunidades de empleo.

Por otra parte, resulta necesario saber integrar el problema del transporte dentro de la trama de la ciudad. Corremos sino el peligro de separar la ciudad de la circulación de la ciudad de las residencias. Este riesgo radica en el hecho de que al momento de analizar los actores sociales, generalmente se los trata como actores estáticos. En efecto, nuevamente se hace patente la ausencia de trabajos que hayan considerado la movilidad en el análisis de los procesos urbanos así como en lo que se refiere al estudio de la vida cotidiana.

Los espacios públicos

Otro tema que registra ya una cierta trayectoria en otros países pero que en nuestros estudios urbanos ha permanecido ausente es el de los **espacios públicos**. No han faltado los estudios sobre colectividad y movimiento social, pero ellos no relacionan las prácticas colectivas con espacios territoriales determinados. Ello se hace más patente cuando se quiere estudiar la ciudad y sus espacios de encuentro, trascendiendo los equipamientos barriales. El espacio público es, por definición, el espacio relacional urbano por excelencia, aquel que permite las afirmaciones de identidad de una colectividad urbana y en el que existe libertad de acceso, de permanencia y de acción⁶.

No se trata de un tema secundario y en el marco de los procesos de transformación en el mundo, su estructura está siendo puesta en cuestión. Con el desarrollo de la sociedad de consumo, la figura del **espacio para consumir** parece estar reemplazándola bajo la práctica del “shopping”, como anuncia el arquitecto holandés Rem Koolhaas (2000). Por otra parte, bajo el imperio del miedo a la “jungla urbana” los espacios de encuentro tienden a segregarse, limitando los accesos multisociales y ofreciendo un futuro de encuentros sociales restringidos a espacios privados. El futuro de los espacios públicos está íntimamente relacionado con el porvenir de nuestra comprensión de la vida dentro de aglomeraciones urbanas y, como tal, nos parece se debería constituir como uno de los desafíos centrales para las ciencias sociales en las próximas décadas.

La ausencia de estudios sobre la circulación de las personas, sus medios de transporte y los espacios públicos deja en evidencia una aproximación a lo urbano en nuestro país donde, paradójicamente, ha faltado un mayor desarrollo de la vin-

⁶ Buscamos integrar las definiciones de Remy y Voyé (1981) y de Borja (2003).

culación de los habitantes con los territorios que precisamente conforman la ciudad. Por otra parte queremos dejar abiertas interrogantes sobre fenómenos actuales de los cuales urge tener mayores herramientas de estudio.

Los nuevos desafíos

1. Las lógicas metropolitanas dispersas

El crecimiento explosivo de la ciudad de Lima ha sido el mayor tema de atracción a los estudios de procesos urbanos en el país. Las representaciones de ese crecimiento se han asociado muy fácilmente a la figura de una mancha de aceite que inunda un espacio vacío paulatinamente mayor. Este tipo de gráficos, que resultan de tremendo impacto visual para describir indicadores demográficos sorprendentes que tienen un correlato de superficie urbana importante, son no obstante limitantes al tratar poco las características de los nuevos territorios que ocupa la metrópoli.

Por ejemplo, es curioso que no existan trabajos que investiguen las mutaciones experimentadas por pueblos como Surco o Magdalena Vieja, que pasan a ser cautivos de la ciudad. Los propios subcentros de Miraflores y Chorrillos, merecen una especial atención, pues se convierten en polos de desarrollo urbano a fines del siglo XIX cuando justamente se hallaban fuera del casco de la ciudad. La ausencia de estudios sobre los centros urbanos que fueron avalados por la metrópoli se convierte en un déficit importante, que es necesario comenzar a subsanar si queremos comprender los cambios urbanos actuales.

Hoy en día nos parece que Lima entra en lógicas urbanas, donde la dispersión de los polos de dinámica económica se independiza en parte de la trama urbana compacta y comienzan a parasitar aglomeraciones que antes gozaban de mayor

autonomía con relación a la metrópoli. ¿Cómo explicar el conjunto de aglomeraciones veraniegas en los alrededores de la playa Asia y las mutaciones de los pueblos que la circundan? ¿cómo explicar los cambios que está viviendo Huaral en los últimos diez años? ¿Lunahuaná puede ser aún catalogada como un pueblo dependiente de su hinterland? Se trata de aglomeraciones de distinta escala alejadas de Lima pero que, en este nuevo siglo, parte de su crecimiento depende de las dinámicas metropolitanas. Este fenómeno se aproxima a lo que algunos autores, como Bassand (2001), han definido como **metropolización**, donde las ciudades articulan tejidos nodales desligados del carácter compacto de una urbe. Hay, entonces, que prestar mucha atención a este fenómeno, que a primera vista puede confundirse con una lectura de procesos de ciudades intermedias. Se trata de fenómenos contemporáneos que se viven de manera muy particular en nuestro país, donde las condiciones de segregación y desigualdad social marcan las particularidades de las dinámicas urbanas.

2. Las temporalidades urbanas

El estudio de la movilidad espacial metropolitana abre muchas interrogantes que pueden ser de mucha utilidad. Por una parte, los desplazamientos cotidianos y sus sincronías permiten observar la formación de temporalidades del cotidiano urbano. Por ejemplo, un tema sugerente son las formas de apropiación de las vías que los centros educativos o espacios de culto suelen practicar, en muchos casos desafiando las normas de tránsito y de seguridad.

Por otra parte, la construcción de itinerarios abre la posibilidad de observar las prácticas de los habitantes desde su manera ordinaria de hacer suyo el espacio urbano, lo que metodológicamente exige nuevas estrategias, como son las “cartas menta-

les” o los recorridos de itinerarios. Los trayectos, las permanencias de los habitantes dentro de la escena urbana, ofrecen así la posibilidad de una nueva lectura de los actores sociales, donde la sociología tiene la oportunidad de liberarse finalmente de la escala barrial gracias a enfoques espacio-temporales.

La integración de la variable temporal amplía nuestra comprensión de lo urbano y nos acerca a los fenómenos de sincronía y diacronía que ocurren en los espacios de encuentro y circulación de la ciudad. Se trata de temas de investigación que tienen ya una trayectoria importante en otros contextos, pero que en nuestro país todavía tienen un camino por recorrer⁷.

La variable temporal resulta fundamental para poder comprender la dimensión espacial en contextos donde la movilidad articula la vida cotidiana de los habitantes de la ciudad. El estudio de los sectores populares, que ha sido tema central de la investigación urbana en ciencias sociales, precisa incorporar nuevos enfoques, pues resulta paradójico que no existan publicaciones que se interesen por los diferentes lugares de encuentro que se establecen entre ricos y pobres en metrópolis como Lima. Porque si bien, ideológicamente, los sectores medios y altos aspiran a la segregación residencial, no es menos cierto que cotidianamente precisan de un conjunto de servicios a todo horario que sólo una mano de obra de muy bajo costo puede resolver. Se torna urgente entonces estudiar la dimensión urbana y los espacios relacionales que se suscitan entre diferentes sectores sociales.

⁷ Al respecto se puede revisar los ensayos sobre los tiempos urbanos para el caso de Francia en Pacquot (2001).

3. El espacio público en debate

Para finalizar, queremos recalcar la importancia de estudiar lo que ocurre con los espacios públicos en la ciudad. Líneas arriba lo habíamos definido como el espacio relacional que ofrece el libre acceso a todos; Borja, en un texto reciente, lo define como el lugar donde se define la identidad de una ciudad.

Se trata entonces de los espacios que definen nuestra identidad común de habitantes de una ciudad, como Lima lo puede experimentar en su tradicional procesión del señor de los Milagros por las calles de la ciudad o como lo vivió hace cuatro años en sus plazas a través de las diferentes manifestaciones contra las prácticas dictatoriales del régimen de Fujimori.

El espacio público, en un país de grandes desigualdades como el nuestro, se presenta además como el espacio de los encuentros plurisociales; esto es, la posibilidad para unos de encontrar alternativas económicas ofreciendo comercio o servicios en la vía pública. Se presenta entonces de alguna manera como la válvula que permite controlar la olla de presión social del país.

Sin embargo, las tendencias a la privatización de los espacios urbanos amenazan seriamente con segregar violentamente nuestras formas de desplazarnos por la ciudad. La multiplicación de rejas sobre las pistas bajo la iniciativa de organizaciones de vecinos que justifican tal práctica por búsqueda de seguridad o por una ideología del miedo a la presencia de extraños abre serias interrogantes sobre el futuro de nuestra manera de vivir en ciudades. Ciertas prácticas municipales, como la prohibición del acceso de manifestantes a la plaza de Armas, apuntan en la misma dirección, aunque con eso perdemos escenarios que marcaron nuestra historia reciente.

La movilidad espacial en los procesos urbanos, las prácticas cotidianas, sus itinerarios y sincronías temporales, los es-

pacios públicos y su importancia para el futuro de las ciudades y de las formas de vida que en ellas se lleven a cabo forman parte de algunas de las preocupaciones que nos interesa subrayar. En este contexto, es hora de estudiar las relaciones que entre actores de diferentes sectores sociales se establecen. Los sectores populares, por ejemplo, no sólo son objeto de estudio en barrios que se construyen en la periferia urbana, sino que también ameritan serlo en sus formas de estar presente en zonas residenciales catalogadas para sectores medios o altos, como también en los diferentes espacios públicos, como pueden ser las calles, los parques o las plazas de una ciudad.

Los fenómenos urbanos nos confrontan al movimiento, a las interacciones de las variables espaciales con los ritmos temporales. Vale la pena indagar entonces dentro del conjunto de problemas que se abren a nuestros ojos a través de nuevos enfoques, dónde finalmente aprendamos a conocer los fenómenos cotidianos que se esconden bajo nuestro clásico adjetivo de ciudad caótica.

Estamos convencidos que es el momento para que los estudios urbanos en ciencias sociales aprendan a caminar fuera del marco protector de la escala barrial y comiencen a estudiar empíricamente las complejidades de una trama urbana caracterizada no necesariamente por exclusiones, sino por integraciones donde imperan la desigualdad y la subordinación como condiciones de relación social. Para ello, los estudios de movilidad espacio-temporal así como los espacios públicos ofrecen la posibilidad de abrir puentes que permitan superar la clásica aproximación residencial de las ciencias sociales a los fenómenos urbanos.

Bibliografía

Arroyo, Eduardo (1994) **El centro de Lima; uso social del espacio**. Lima, Fundación Friedrich Ebert.

Ascher, Francois (2001) **Les nouveaux principes de l'urbanisme**. Paris, L'aube.

Ávila, Javier (2003) *Globalización y nuevas cartografías de la segregación urbana en Lima Metropolitana*. En **Debates en Sociología** N°28. Lima, PUCP.

Altamirano, Teófilo (1980) **Presencia andina en Lima Metropolitana**. Lima, PUCP.

Altamirano, Teófilo (1988) **Cultura andina y pobreza urbana**. Lima, PUCP.

Bassand, Michel (2001) **Enjeux de la sociologie urbaine**. Laussane, Presses universitaires romandes.

Borja, Jordi (2003) **La ciudad conquistada**. Madrid, Alianza editorial.

Calderón, Julio (2004) **La ciudad ilegal: Lima en el siglo XX**. Tesis de Doctorado. Lima, UNMSM.

Calderón, Julio (1991) **Las ideas urbanas en el Perú: 1958-1989**. Lima, Cenca.

Castells, Manuel (1982) **La cuestión urbana**. 8ed. Madrid, Siglo XXI.

Chion, Miriam (2002) *Dimensión metropolitana de la globalización: Lima a fines del siglo XX*. En **Revista Eure (Santiago)** Vol.28. N° 85, Santiago de Chile, diciembre.

De Certeau, Michel (1996) **La invención de lo cotidiano** Vol.1: Artes de hacer. México, Universidad Iberoamericana.

Del Águila, Alicia. (1997) **Callejones y mansiones**. Lima, PUCP.

Degregori, Carlos, Cecilia Blondet y Nicolás Lynch (1986) **Conquistadores de un nuevo mundo: de invasores a ciudadanos en San Martín de Porres**, Lima, IEP.

Driant, Jean Claude (1991) **Las barriadas de Lima**. Lima, IFEA-Desco.

Golte, Jürgen y Norma Adams (1986) **Los caballos de Troya de los invasores**. Lima, IEP.

González de Olarte, Efraín (1992) **Economía regional de Lima**. Lima, IEP.

Joseph, Jaime (2000) **Lima megaciudad, democracia, desarrollo y descentralización en sectores populares**. Lima, Alternativa.

Koolhaas, Rem et al. (2000) **Mutations**. Unión Europea, Actar.

Lefebvre, Henri (1971) **De lo rural a lo urbano**. Barcelona, Península.

Ludeña, Wiley (2003) *Lima, Ciudad y Globalización, paisajes encontrados de fin de siglo*. En **El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado**. Actas del seminario internacional de junio de 2002. Barcelona, Institut d'Etudes Territorials.

Ludeña, Wiley (2002) *Lima: poder, centro y centralidad. Del centro nativo al centro neoliberal*. En: **Revista Eure (Santiago)** Vol. 28, N°83. Santiago de Chile, mayo.

Matos Mar, José (1984) **Desborde popular y crisis del Estado**. Lima, IEP.

Matos Mar, José (1977) **Las barriadas de Lima 1957**. Lima, IEP. 2ed.

Meneses, Max. (1998) **La utopía urbana**. Lima, UNMSM-URP.

Panfichi, Aldo (1996) *Del vecindario a las redes sociales: cambio de perspectivas en la sociología urbana*. En **Debates en Sociología** N°20-21. Lima, PUCP.

Panfichi, Aldo y Felipe Portocarrero eds. (1995) **Mundos interiores: Lima 1850-1950**. Lima, CIUP.

- Panfichi, Aldo y Marcel Valcárcel eds. (1999) **Juventud: sociedad y cultura**. Lima, Red para el desarrollo de las ciencias sociales.
- Portocarrero, Gonzalo ed. (1993) **Los nuevos limeños**. Lima, Sur-Tafos-Tempo.
- Paquot, Thierry ed. (2001) **Le quotidien urbain; essais sur les temps des villes**. Paris, La Decouverte.
- Park, Robert, Ernest Burgess y Roderick McKenzie (1925) **The City**. The University Of Chicago Press.
- Ponce, Carlos (1994) **Gamarra; formación estructura y perspectivas**. Lima, Fundación Friedrich Ebert.
- Remy, Jean y Liliane Voyé (1981) **Ville, ordre et violence**. Paris, PUF.
- Riofrío, Gustavo (1991) **Producir la ciudad (popular) de los '90**. Lima, Desco.
- Riofrío, Gustavo y Jean Claude Driant (1987) **¿Qué vivienda han construido?** Lima, CIDAP-TAREA-IFEA.
- Sánchez León, Abelardo, Julio Calderón y Raúl Guerrero (1979) **Paradero final: el transporte público en Lima Metropolitana**. Lima, Desco.
- Sandoval, Pablo (2000) *Los rostros cambiantes de la ciudad: cultura urbana y antropología en el Perú*. En Degregori, Carlos (ed.) **No hay país más diverso**. Lima, IEP-PUCP-UP.
- Távora, José y Jan-Evert Visser (1995) **Gamarra al garete**. Lima, Desco.
- Tovar, Jesús (1996) **Dinámica de las organizaciones sociales**. Lima, Sea.
- Vega Centeno, Pablo (2003) *Movilidad (espacial) y vida cotidiana en contextos de metropolización*. En **Revista Debates en Sociología** N°28. Lima, PUCP.

Pobreza y desarrollo urbano en el Perú

Gustavo Riofrío



Elementos de contexto económico, social, político y cultural del Perú

La primera constatación cerca del contexto nacional tiene que ver con el estancamiento de América Latina en la superación de la pobreza. El Perú, se encuentra en una situación relativamente mejor en relación a otros países del continente, pero está rezagado frente a la meta comprometida en la Declaración del Milenio. Según la CEPAL la mejor posible performance nacional sólo llegaría a cumplir la meta de pobreza en el año 2010 (CEPAL, Síntesis del Panorama Social de América Latina, 2002-2003).

Se nos presenta una aparente paradoja, puesto que por un lado la situación macroeconómica del país es estable durante un periodo relativamente largo y, por el otro, esa estabilidad no produce resultados en términos de desarrollo. Esta paradoja está íntimamente relacionada con los grandes temas de la globalización y el desarrollo en un mundo unipolar, en el cual ya no es posible aceptar que el solo crecimiento económico

NOTA: Este artículo se elaboró en el marco de una consultoría para Oxfam GB-Perú en setiembre del 2003.

sostenido resolverá los grandes problemas de la pobreza y la desigualdad.

Normalmente se asume que las situaciones de poco crecimiento económico determinan los bajos niveles generales de vida y que es preciso que haya esfuerzos sustanciales de producción económica para que ocurra el desarrollo. Si bien esta afirmación es básicamente correcta, el problema consiste en que se asume que las propuestas de desarrollo económico son universales y neutras en su formulación cuando existen diversas estrategias posibles para lograr el desarrollo sostenible. Lo que sucede es que la propuesta de desarrollo que actualmente hegemoniza no solamente no redistribuye el ingreso, sino que aumenta la vulnerabilidad de los países mismos.

Los problemas derivados de esta situación empiezan a aparecer más allá de la escena política convencional. Para acercarse a la situación peruana es preciso observar las similitudes y diferencias con los países vecinos. Tanto en Ecuador como en Bolivia –países netamente andinos como el Perú– existen vastos grupos sociales marginados no solamente del desarrollo, sino de las propuestas mismas de desarrollo que están en vigor. En Ecuador y Bolivia, sin embargo, existen movimientos que expresan las necesidades de los sectores tradicionalmente marginados del campo. La vigencia del Ayllu en Bolivia y el Movimiento Pachacuti en Ecuador es mucho mayor que la comunidad campesina en el Perú. En esos países inclusive se cuenta con representantes indígenas en sus parlamentos. Ellos han tenido decisiva influencia en la caída y reemplazo presidencial ecuatoriano de los años pasados y en la reciente situación de crisis boliviana. La representación política de estos movimientos es más bien de corte tradicional y populista, pero ella se nutre de la identidad existente y de la protesta frente a la exclusión social y, sobre todo, económica. En el caso peruano los grupos y partidos que buscan proponer medidas que

atiendan a los sectores dejados de lado por la política económica y por la sociedad tienen las mismas características populistas e inconsistentes que en los países vecinos, pero no expresan a ningún movimiento puesto que éste no existe.

La situación a que aludimos tiene algunas repercusiones que deben ser destacadas para el análisis del contexto urbano peruano actual.

En primer lugar tenemos la austeridad fiscal y la ciudad. Si la ciudad es un satisfactor social de primer orden, es evidente que la inversión en la infraestructura urbana resulta un tema de gran importancia para permitir que las mayorías urbanas puedan desplegar sus esfuerzos de producción social y económica. En la situación actual, mantener los equilibrios financieros hace imposible que el país pueda destinar importantes recursos para el gasto en la infraestructura urbana lo que constituye la plataforma sobre la cual se desarrollan las actividades y la vida de las mayorías urbanas. La coyuntura económica, entonces, hace imposible pensar en el desarrollo de nuevas infraestructuras urbanas de gran importancia. El gasto público se encuentra drásticamente controlado, de manera tal que no es posible siquiera acceder a recursos de endeudamiento externo con facilidad. Adicionalmente, todo esfuerzo de mejora de los servicios públicos se efectúa sobre la base de su privatización. La privatización supone la eliminación de un subsidio encubierto al consumo que, aunque indiscriminado, en ciertos casos contribuía al bienestar de las familias de bajos ingresos. Más importante aún es el hecho que en algunos servicios como el agua y desagüe las empresas privatizadas consideran poco rentable invertir en redes para las familias de bajos ingresos ya que tradicionalmente la recuperación de esta inversión se efectuaba sobre la base de la tarifa aplicada al conjunto de usuarios. Ahora no se busca aumentar la tarifa del conjunto, sino que el costo real de las instalaciones sea sufra-

gado por el propio Estado o por los usuarios directamente afectados.

En segundo lugar, vale la pena constatar que la falta de movimientos genuinos que expresen las reivindicaciones de los marginados y las características de la sociedad política convencional determinan que no haya quien proponga de manera consistente atender las necesidades de la sociedad urbana pobre. Menos aún hay una propuesta de desarrollo urbano que tenga elementos que ayuden a desarrollar el conjunto del sistema urbano y del país. Con la extinción en los años ochenta del movimiento barrial se presenta un serio problema de representación de los intereses de las mayorías urbanas en los asuntos de vivienda y desarrollo urbano. A menudo aparecen protestas y planteamientos de defensa del consumidor, los que no tienen como correlato un cuestionamiento al fundamento marginalizador de las políticas públicas, sino a sus efectos en el grupo específico que expresa su descontento.

En tercer lugar existe una particularidad en la precaria gobernabilidad peruana en relación a los países andinos ya citados. La falta de expresión de las reivindicaciones de las mayorías marginadas bajo la forma de grandes movimientos sociales y la fragilidad del sistema político determinan una gran vulnerabilidad en el sistema para canalizar las demandas sociales. Ellas solamente son atendidas a través de precarios canales de participación en los procesos de gestión local. Esta situación puede ingresar en un momento crítico debido al hecho que las grandes restricciones en el gasto público están generando frustración en las municipalidades, en especial, en las municipalidades urbanas. En el caso de los gobiernos locales de las ciudades medianas y pequeñas, existe aún la posibilidad de acudir a los mecanismos de inversión de compensación social que, aunque insuficientes para atender las demandas que los procesos de planificación social,

crecientemente participativos, todavía captan la atención general como mecanismo de financiamiento de las obras locales.

De manera general, entonces, ni hay una clara visión alternativa de lo que puede hacerse para obtener resultados sostenibles en el desarrollo urbano y nacional, ni hay movimientos sociales autónomos que presionen a la sociedad a buscar tal visión. Este es el contexto global en que se desarrollan las ciudades peruanas de nuestros días.

Las principales características y tendencias demográficas del país

El Perú del nuevo siglo, a la cabeza de los países latinoamericanos, es un país eminentemente urbano, ya que más del 70% de su población vive en ciudades. La primacía urbana de Lima no ha sufrido modificaciones, lo cual nos remite a una gran expectativa de lo que el proceso de regionalización pe-

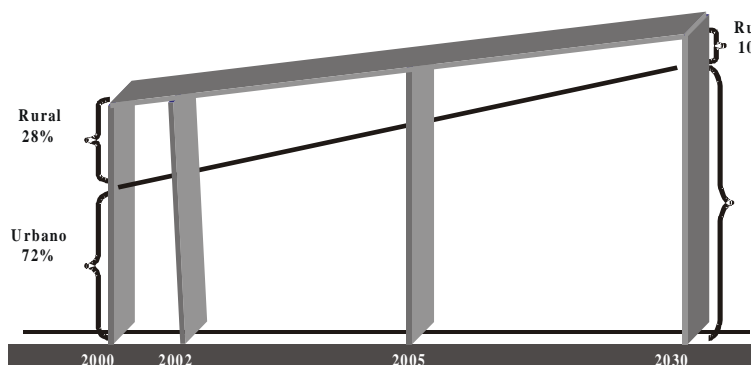
Población 2002

Población (miles)		26749
Tasa de crecimiento		1.53
Promedio diario de crecimiento		1101
Componentes de crecimiento (por cada mil)		
Tasa de natalidad		23.7
Tasa de mortalidad		6.2
Tasa de migración		-2.3
Estructura de género	miles hab.	%
Hombres	13454	50.3
Mujeres	13295	40.7
Estructura por edades		
De 0 a 14 años	9014	33.7
De 15 a 64 años	16424	61.4
Más de 65 años	1311	4.9
Estructura según área de residencia		
Urbana	19313	72.2
Rural	7436	27.8

ruano pueda proporcionar en el desarrollo de las ciudades en los años que vienen. De manera general, sin embargo, se espera que para el 2030 de cada 10 peruanos 9 vivirán en ciudades, lo cual plantea el tema de la vida urbana y de la red de ciudades como un tema básico para el desarrollo.

Desde hace más de una década el asunto de las migraciones a la gran ciudad ha dejado de ser el tema más significativo en la evolución demográfica urbana. En Lima, son los hijos de limeños los que aumentan la población muy por encima de aquellos que llegan a la ciudad, lo cual implica un importante cambio en la pobreza. En las décadas anteriores, una característica de la pobreza era su origen provinciano y hasta rural, razón por la cual se afirmaba con razón que a partir de los años sesenta la pobreza se trasladó del campo a la ciudad. En nuestros días, los nuevos pobres urbanos son hijos de la ciudad y tienen actitudes y conductas distintas de las del inmigrante provinciano. El aumento del crecimiento vegetativo por sobre el crecimiento por migración no es uniforme en todo el país, pero la pauta de la ciudad de Lima ya es seguida por muchas, aunque no por todas, pues existen aquellas como Iquitos, Huancayo, Tacna, Pucallpa, Juliaca y Huánuco que registraban tasas de crecimiento superiores al 4% anual en el periodo intercensal anterior.

Lo más significativo desde el punto de vista de las ciudades son dos importantes hechos: El primero es el aumento relativo de los jóvenes por sobre los niños. Nuestras ciudades de manera general tienen menos niños y más jóvenes, lo cual atestigua una estabilidad demográfica que fuera prevista para esta década ya en los años setenta. Para ilustrar esta situación mostraremos a continuación tres ejemplos de lo que sucede en nuestras ciudades, siendo el tercero el caso típico de los años sesenta, mientras que los dos primeros evidencian la tendencia actual. El Tambo, en Huancayo, y Comas, en Lima, han



experimentado un importante crecimiento de jóvenes y una relativa disminución de niños. En otras palabras, los niños de ayer son los jóvenes de hoy. Esta situación es más parecida a la media nacional que la de San Juan de Lurigancho, el distrito limeño en el cual hay no solamente un mayor crecimiento de la población, sino un significativo aumento de niños.

Las implicancias de este hecho no pueden ser desdeñadas. Si en las décadas anteriores, el problema a atender consistía en la salud y la educación infantiles, en nuestros años de lo que se trata es de proporcionar empleo, educación superior y alojamiento a las nuevas generaciones nacidas en la ciudad.

Otro cambio demográfico tiene que ver con el aumento de la expectativa de vida de las personas. Los adultos mayores aumentan, ya que la mortalidad adulta ha disminuido y aumenta la expectativa de vida al nacer. Quienes nacen en ciudades el año 2002 vivirán en promedio 72 años, esto es, 7 años más que sus compatriotas rurales. Esto trae como consecuencia la necesidad de disponer de servicios específicos para el adulto mayor, los que no se restringen a la salud y abarcan asuntos tan disímiles como el acondicionamiento del espacio público, el transporte y los equipamientos sociales y culturales.

Esperanza de vida al nacer (años)
(2002)

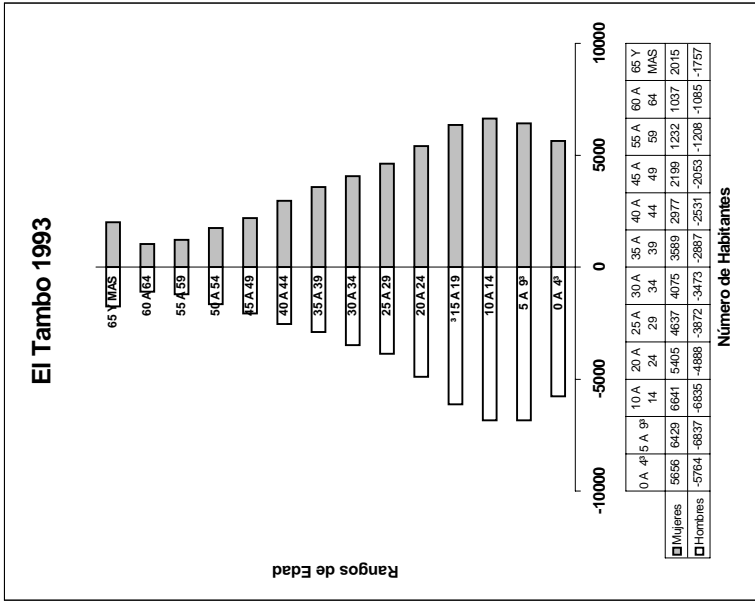
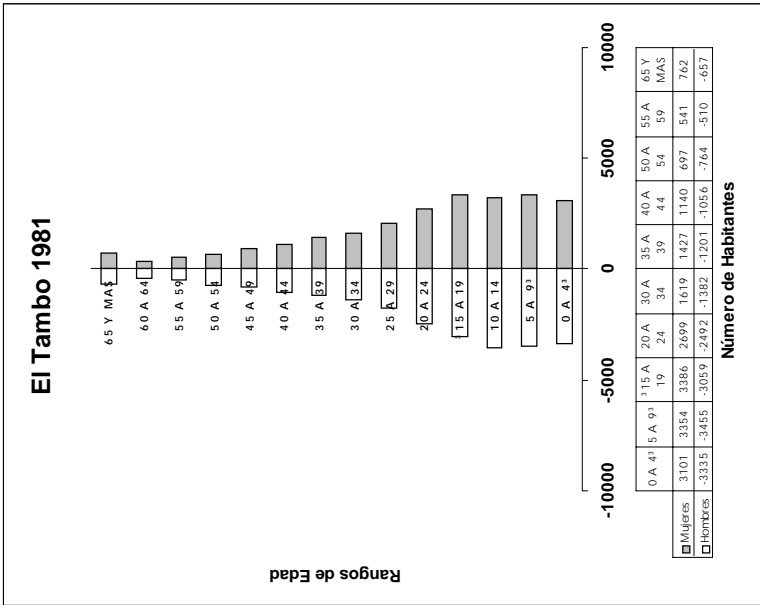
	Nacional	Hombre	Mujer
Según género	69.7	66.6	71.6
	Nacional	Urbana	Rural
Según área de residencia	71.6	72	64.8

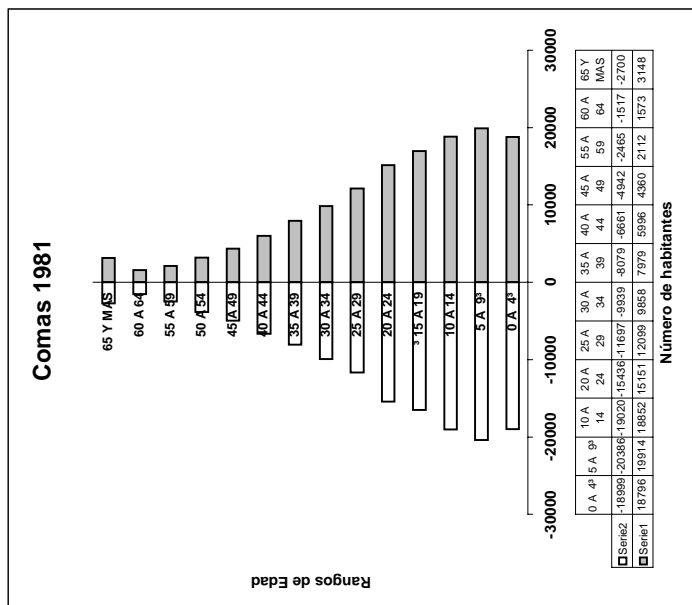
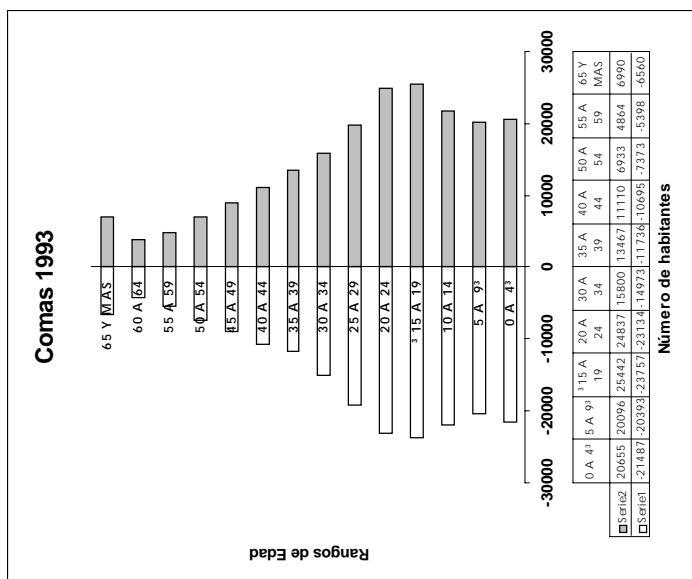
Fuente: INEI.

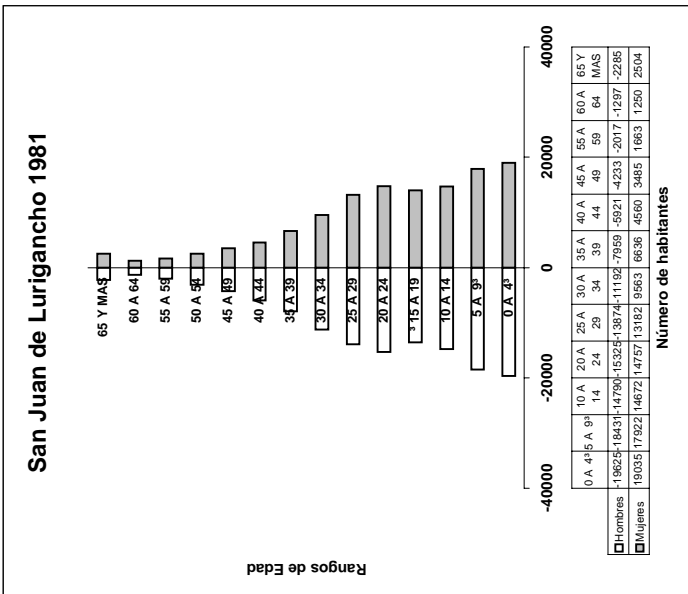
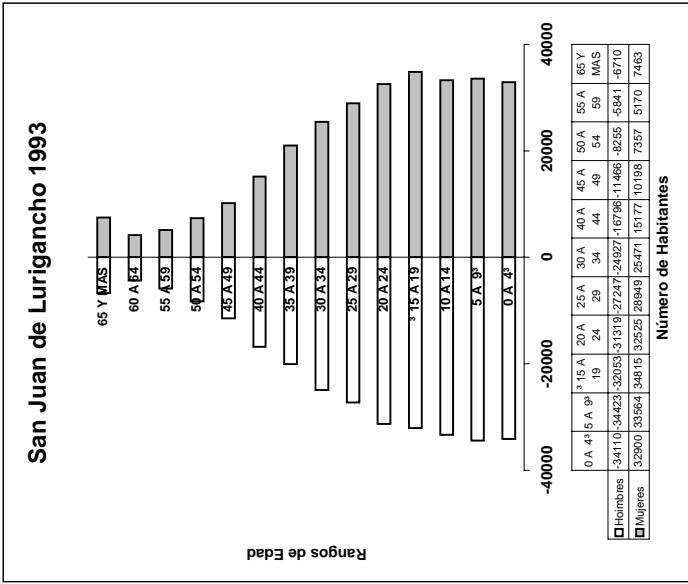
El segundo hecho demográfico de relevancia para examinar la situación actual de las ciudades es el aumento del embarazo juvenil. Si bien las estadísticas muestran una reducción en la tasa de natalidad urbana, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales vienen advirtiendo acerca del explosivo aumento de los embarazos adolescentes. El embarazo precoz representa una carga tan dura como inesperada para las familias urbanas pobres. Un hijo anticipado y hasta no deseado puede representar la línea divisoria entre el éxito y fracaso económico no solamente de la joven involucrada, sino de su familia entera, ya que por un lado trunca las posibilidades de preparación escolar o profesional y por el otro demanda gastos que afectan la precaria economía familiar. Finalmente, esto también aumenta el hacinamiento al interior de las viviendas, ya que generalmente el o la joven con familia habitan en el hogar de sus padres, ahora convertidos en abuelos.

Aumento de la desigualdad social

De manera general, el aumento del precio de los productos de consumo básico no ha venido acompañado por el au-







mento de los ingresos, lo cual es un primer indicador de la pobreza peruana. Es necesario, sin embargo, comparar las familias de mayores ingresos con las de menores ingresos para apreciar la situación de desigualdad en el país y su evolución. Es conocido que la característica latinoamericana es la gran desigualdad en los ingresos de ricos y pobres. La diferencia entre el ingreso de los más ricos y de los más pobres es mayor que en otros continentes, lo cual revela la magnitud de la tarea del desarrollo. En el Perú, el decil de más bajos ingresos percibía en 1996 tan solo el 2% del ingreso nacional, mientras que el decil de más altos ingresos percibía el 35% del ingreso nacional, lo que grafica esta situación. Especulando estadísticamente, bastaría sólo una disminución del 2% en el monto de ingreso del 10% más rico del país, para duplicar el ingreso de los más pobres del país.

Evolución del precio de la canasta familiar 1997-2002^{1/}

1997	134.55%	S/. 2261.95
1998	144.32%	S/. 2426.05
1999	149.32%	S/. 2510.22
2000	154.94%	S/. 2604.57
2001	158.00%	S/. 2656.02
2002	159.54%	S/. 2681.97

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

^{1/} Año Base:1994.

En la última década el tema de la pobreza y de la desigualdad han llamado poderosamente la atención por lo que se han efectuado esfuerzos para eliminar esta brecha. El esfuerzo efectuado en el Perú se manifestó en la inversión social, como parte integrante de las políticas de ajuste y compensación. Ello

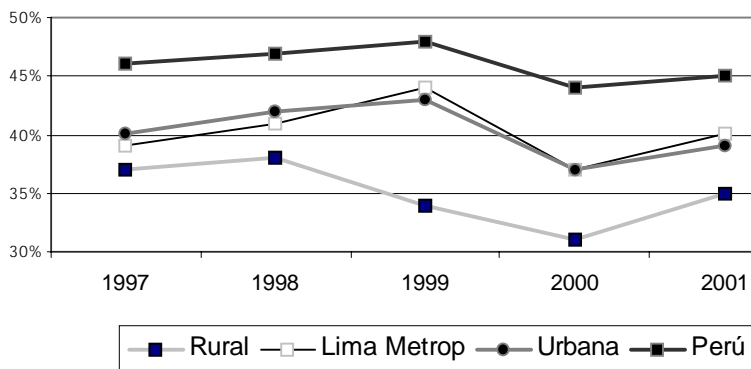
determinó que a mediados de los años noventa pudo acreditarse una ligera disminución de la pobreza en las áreas rurales como resultado de la prioridad otorgada por organismos gubernamentales tales como FONCODES, PRONAMACHS y el PRONAA en las áreas rurales. Al iniciarse la nueva década esta situación se ha revertido, puesto que la pobreza rural ha aumentado. Los límites de la eficacia de las políticas de compensación social han sido descritos a partir de los casos de Chile y Bolivia, que han tenido suficiente número de años en aplicar las políticas de ajuste y compensación. Una vez suspendidas las actividades de “compensación” –que son concebidas como paliativo momentáneo mientras ocurren los procesos de desarrollo– volvió a aparecer la pobreza, lo cual cuestiona la validez de las acciones de ajuste que suponen un desarrollo espontáneo de la economía.

El análisis del coeficiente de Gini –que mide la desigualdad– nos permite apreciar varios hechos. En primer lugar, la serie que va desde 1997 nos indica que tras una bajada en la desigualdad el año 2000 (que algunos explican como resultado de modificaciones en los procedimientos de medición) esta ha empezado a aumentar.

En segundo lugar, apreciamos un coeficiente de desigualdad más bajo en las áreas rurales que en las urbanas, debido al hecho que el mundo rural es pobre de manera generalizada, mientras que en las ciudades hay mayor desigualdad.

La desigualdad económica sólo es un indicador de la desigualdad social en el Perú. La falta de un movimiento social de expresión indígena en el país debe ser considerada como una expresión de la situación de debilidad de las mayorías nacionales y no solamente de las mayorías rurales, debido a que ello contribuye a una situación en la cual las necesidades específicas de un país pluriétnico y pluricultural no se reflejan en los planteamientos de desarrollo nacional. Este es el caso

Evolución de los índices de Gini



Fuente: ENAHOS; elaboración Desco.

específico de las políticas de vivienda. La heterogeneidad de estilos de desarrollo en el país se expresa de manera muy clara en los pueblos jóvenes del país y tienen la ventaja adicional de mostrar que ello no es un asunto puramente andino, ya que acontece en toda ciudad, sea costeña o serrana. Como veremos más adelante, la producción de viviendas de autoconstrucción, asunto masivo en el Perú, no es objeto de políticas públicas.

En los últimos meses, esta situación se ha visto confirmada por el Informe de la Comisión de la Verdad. Este informe ha mostrado de manera descarnada que la muerte de las personas quechua hablantes no tiene la misma importancia que la de las personas que viven en la ciudad. La respuesta airada de rechazo de la sociedad política nos indica a su vez la profundidad de las diferencias existentes y la negativa a reconocer esta realidad de desigualdad en el Perú.

Aumento de la desigualdad interurbana

La desigualdad urbana debe ser apreciada en relación a dos asuntos: la desigualdad entre las diferentes ciudades y aquella al interior de las ciudades mismas. Pensamos que el asunto menos valorado es el de la desigualdad interurbana, lo que es uno de los tantos elementos que denotan la falta de preocupación sobre el sistema urbano nacional y lo que puede hacerse a favor de procesos de desarrollo nacional.

En la última década, el producto bruto interno nacional ha aumentado, de manera tal que el Perú ya no es considerado más como un país pobre, sino un país de ingresos medios. El producto per cápita en la actualidad es de US\$ 4,800 anuales, que se descompone en:

- Agricultura 10%
- Industria 35%
- Servicios 55%

Los sectores más dinámicos se sitúan en la minería y la agricultura de exportación. El sector servicios presenta una situación más compleja de analizar debido a la importante tasa de subempleo existente, que se expresa en este rubro.

Esta situación no quiere indicar que la riqueza se distribuye de manera uniforme en el país, puesto que tanto la minería como en menor medida la agricultura de exportación realizan sus ganancias en la gran ciudad de Lima. Por el contrario, es conocido que la demanda por una descentralización nacional es sostenida no solamente por los sectores populares del país, sino también por la empleocracia y los pequeños y medianos empresarios provincianos. Esta situación también influye en las tensiones políticas dentro de la sociedad oficial. A lo largo de los últimos años, en el Parlamento Nacional se han expresado y se expresan de diferentes ma-

neras tensiones entre los parlamentarios provincianos y los vinculados a la capital.

El análisis de la evolución de la pobreza refleja la situación de las ciudades en el país. Desde 1997 hasta 2001 ha aumentado tanto la pobreza como la pobreza extrema (28 y 34% respectivamente). Este aumento promedio no refleja la situación de las ciudades, ya que se encuentra estabilizado por el bajo aumento relativo en el mundo rural porque este no puede empobrecerse ya más. Mientras que en Lima la pobreza extrema no ha mostrado un aumento relativo (esto es, se mantiene en la misma tendencia), tanto la pobreza como la extrema pobreza han aumentado dramáticamente en las ciudades pequeñas. A pesar que la condición de capital de departamento no indica necesariamente el tamaño de la ciudad, de manera general puede afirmarse que a medida que la ciudad es más pequeña la pobreza aumenta más.

La importancia de las grandes ciudades del Perú y la gravedad de sus problemas ha tenido como resultado perder de vista lo que sucede en las ciudades medianas y pequeñas. El aumento de la pobreza extrema en las ciudades pequeñas nos indica que éstas no pueden cumplir a cabalidad el papel de feedback al mundo campesino y es un indicador ex post de que el sistema urbano solamente tiene flujos que van de la periferia al centro.

El tema de la relación entre el campo y la ciudad debe contar con más atención. Las ciudades pequeñas son el lugar de los intercambios económicos y culturales con el mundo rural. Allí se prestan los servicios a los habitantes del campo. Solamente en las zonas más tradicionales los desplazamientos de las familias son reducidos. Aún allí, las relaciones entre las familias de uno y otro lado son permanentes y fluidas de modo tal que –como señala gráficamente Amat y León– la ciudad constituye una suerte de nuevo “piso ecológico” del

Porcentaje de incremento de la pobreza entre 1997 y 2001

	Incremento de la pobreza% 1997-2001	Incremento de la pobreza extrema% 1997-2001
Lima	25	00
Ciudades capital de departamento	55	117
Otras ciudades	58	131
Rural	18	23
Perú	28	34

Fuente: ENAHOs, elaboración Desco.

hombre y la mujer andinos. No debe considerarse descabellado, entonces, pensar en las ciudades como lugares de servicio para las actividades rurales y que una dimensión del proceso de desarrollo rural se encuentra en las actividades urbanas allí donde viven las personas relacionadas con el mundo rural. De lo anterior puede deducirse que en las políticas y proyectos que se ejecutan en las ciudades debe estar siempre presente una “***dimensión rural***” –tal como ahora se acepta la necesidad de disponer de una dimensión de género– ya que ciertas acciones pueden tener repercusiones positivas o negativas en familiares del campo o, simplemente, en actividades rurales que se ramifican hacia la ciudad. Esta dimensión rural debe estar presente en las actividades que se desarrollan en las ciudades y no solamente con los pobres de las ciudades. Así, por ejemplo, el desarrollo de la telefonía y de las tarjetas pre-pago permite que personas en Lima puedan comunicarse con personas de gran parte del país a costos accesibles. Igualmente, las acciones de alfabetización de adultas en barrios populares pueden impactar en sus congéneres del campo o en la habilidad de estas mujeres para me-

jorar sus relaciones con el mundo rural o del pequeño centro poblado¹.

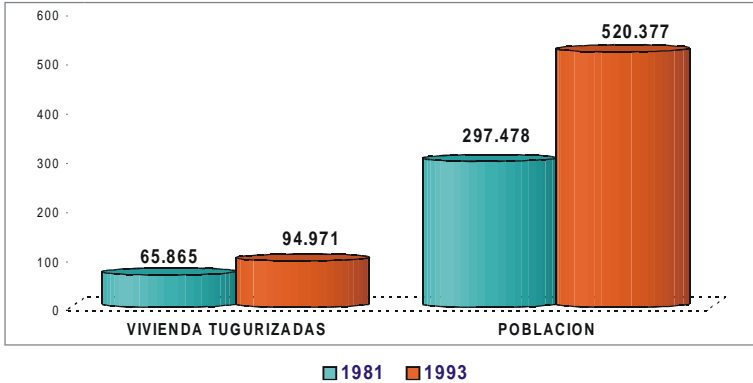
Aumento de la desigualdad intraurbana

En su Informe Anual 2002 sobre los Derechos Humanos en el Perú, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ha incluido por primera vez una sección sobre el tema de la vivienda, a instancia de las ONG vinculadas en el tema, en las que se señalan de manera general las carencias en este rubro que, por cierto, afectan a las familias de más bajos ingresos. Además del déficit de vivienda existente, el informe presta atención a la situación de quienes viven en viviendas de alquiler, generalmente en condiciones de hacinamiento y tugurización. Esta situación afecta de manera particular a las ciudades de Lima, Trujillo, Arequipa y Cusco, con los mayores índices de hacinamiento en los centros urbanos.

El asunto del déficit de vivienda y su falta de atención será tratado más adelante. Nos interesa en esta sección destacar que las carencias en vivienda constituye solamente un indicador de los problemas de desigualdad en el acceso mismo a la ciudad. El Informe de la CNDH toca, en otras secciones, las diferencias que existen en el acceso a servicios tan elementales como la salud y la educación, en las que una clara discriminación se establece entre las familias de ingresos bajos y altos. El Informe destaca el alto grado de centralismo en las prestaciones de salud, lo cual abona a la diferenciación entre ciudades

¹ Este autor constató que las actividades del PAIT en las ciudades serranas fueron efectuadas sin tomar en consideración los periodos de siembra y cosecha del campo. La mujer que participaba en esos programas se vio obligada a escoger entre enrolarse en el programa (y obtener ingresos monetarios) o asistir a las tradicionales faenas de cosecha que le proporcionaban seguridad alimentaria. Modificar las fechas del PAIT hubiera sido suficiente para asegurar ambos aspectos.

CUADRO COMPARATIVO: VIVIENDAS TUGURIZADAS y POBLACIÓN
LIMA METROPOLITANA
CENSO 1981/1993



Fuente: Censos Nacionales, elaboración CIDAP.

peruanas. Citando a la Organización Panamericana de la Salud, el informe muestra las diferencias en el tipo de enfermedades y causas de la mortalidad entre ricos y pobres, lo cual constituye un indicador de desigualdad.

En relación a la educación, el INEI nos provee de información general que relaciona la educación por niveles de ingreso, que ratifica lo señalado líneas arriba.

Como se observa en el cuadro que presentamos, solamente en la educación primaria hay un acceso similar entre los pobres y no pobres, no ocurriendo lo mismo en la educación inicial y en la educación secundaria. Además de los problemas de acceso, los asuntos de la mala calidad de la educación pública, así como la educación privada para familias de bajos ingresos no necesitan mayor discusión por ser ampliamente conocidos.

Buscando enfocar el asunto de la desigualdad, mucho puede afirmarse respecto a la *desigualdad en el acceso a la ciudad*.

EDUCACIÓN (Año 2000)

<i>Años promedio de estudio de la población de 15 años a más</i>			
	NACIONAL	HOMBRE	MUJER
Según género	8.3	8.9	7.8
	Nacional	Urbana	Rural
Según área de residencia	8.3	9.7	5.4
<i>Tasa de analfabetismo de la población de 15 años a más (%)</i>			
Según género	11.7		17
<i>Tasa de asistencia por condición de pobreza (%)</i>			
		POBRE	NO POBRE
A educación inicial de la población de 3 a 5 años		42.3	56.9
A educación primaria de la población de 6 a 11 años	93.6	93.2	
A educación secundaria de la población de 12 a 16 años		50.9	76.4

Fuente: INEI.

Aquí hay una serie de elementos insuficientemente analizados y que deben formar parte de una apreciación sobre la situación urbana en el Perú.

Es clave preguntarnos acerca del acceso a infraestructura y servicios elementales en las ciudades. La falta de agua y desagüe en las periferias urbanas y la ausencia o mala calidad de la vialidad. Un asunto clave al respecto está en las vías de comunicación convenientemente asfaltadas y en la calidad de los servicios de transporte público. La proliferación de “ticos” y mototaxis aseguran un servicio muy eficaz y personalizado, pero a costa de la eficiencia global del sistema debido a los costos del combustible y a la contaminación. La falta de agua

corriente y transporte adecuado atentan contra la productividad del hombre y la mujer de la ciudad y, por tanto, contra su capacidad de generar ingresos. En algunas ciudades, la electricidad aún continúa siendo un problema. Si no es por su carencia, es la falta de interconexión con el sistema nacional, que hace que se utilice energía fósil a costos poco competitivos para el conjunto nacional.

Respecto del transporte, una visión poco adecuada de la realidad en los barrios populares no reconoce el sobre-esfuerzo que efectúan las familias pobres, muy en particular de las mujeres. Las ciudades populares y en especial los pueblos jóvenes son ciudades “de a pie”, en las que el transporte de cortas distancias es muy importante. El transporte intra urbano no cuenta con sistemas adecuados, puesto que se piensa que lo único importante es el transporte de grandes distancias. Ello ha generado la proliferación de mototaxis, ya que ellos brindan el servicio de cortas distancias de manera personalizada y eficaz, aunque a costos poco eficientes para la familia y muy contaminantes para la sociedad. El transporte en triciclos y mototaxis cumple una importante función de provisión de empleo, por lo que no debiera ser eliminado, pero sí apoyado con el objeto de bajar sus costos y mejorar la eficiencia global del sistema que ahora irrumpe en la escena urbana sin una adecuada reglamentación. A medida que la ciudad crece y se consolida, las distancias a recorrer van haciéndose más largas y se presenta un vacío entre el sistema local de triciclos y mototaxis y el sistema urbano general con el transporte de larga distancia. El transporte a media distancia no puede ser suplido por los mototaxis y no hay propuestas para ello, lo cual empieza a convertirse en un problema en muchas ciudades peruanas. Encontramos, entonces, un problema de calidad del servicio para las cortas distancias y un problema de acceso para las medias distancias.

Hay otros servicios que son claves de satisfacer en el mundo globalizado, que aún no se han desarrollado convenientemente en las ciudades. La telefonía y el acceso a Internet son asuntos tan importantes que no tener acceso a ello limita severamente las posibilidades de integrarse al país y al mundo. La proliferación de cabinas de Internet en el Perú lo distingue positivamente de los países vecinos. Sin embargo, el uso del Internet está reducido a actividades del tipo “chat” y a costos innecesariamente altos para la ganancia que el servicio puede reportar a las empresas telefónicas. Un acceso mayor a partir de la escuela posibilitará el desarrollo de destrezas y la comunicación para la juventud.

Hasta el momento hemos aludido a las condiciones de habitabilidad urbana en los barrios populares del país. Las familias de bajos ingresos no solamente habitan sus lugares de residencia, sino que recorren toda la ciudad. El acceso a la ciudad como un todo es un asunto menos percibido y atendido. Normalmente nos referimos a la calidad de la vida, servicios y equipamiento en los lugares de residencia y constatamos la falta de servicios y equipamiento allí. Pero las familias habitan toda la ciudad y el asunto también está en la falta de acceso equitativo al conjunto del tejido urbano: plazas, avenidas principales, edificios públicos y demás no acogen a la familia pobre y, en particular, a la mujer pobre.

- Empezando por el transporte, la mototaxi puede ser eficaz para los trayectos cortos, pero no para los largos desplazamientos. El transporte público es poco eficaz por los tiempos y las rutas. Ello se agrava a medida que se agranda la ciudad. Adicionalmente hay que mencionar que el transporte en mototaxi es altamente contaminante, sobre todo en aquellos vehículos que utilizan motores a dos tiempos, asunto que debiera ser reglamentado.

- El acceso a ciertas plazas y lugares públicos se hace más difícil en las ciudades grandes en los que la pobreza tiene poco espacio: falta de baños públicos, de asientos y lugares de descanso o abrigo. Lo más importante, sin embargo, reside en la falta de acceso –en especial a la mujer pobre– a los edificios públicos. Ellas no tienen asientos para descansar, son mal vistas si vienen con sus niños, no hay lugares apropiados para cambiar pañales y, por cierto, deben franquear intimidantes servicios de seguridad públicos o privados que exigen documentos e impiden el ingreso con “bultos”; esto es, con lo que deben cargar para el conjunto de tareas a cumplir en una larga jornada de desplazamiento fuera del hogar o del barrio. Si existe la vecina o el servicio de cuidado diurno infantil y sino existe un transporte rápido y barato, la mujer tendrá que hacer de su traslado a la ciudad para alguna gestión o negocio toda una complicada jornada.

La importancia de este acceso diferencial al conjunto de la ciudad reside en la falta de ciudadanía para las actividades de los pobres, para sus estilos de vida, para sus necesidades específicas. Ello produce sobrecostos para sus actividades productivas, sean o no formales.

El mejor ejemplo de ello reside, quizás, en la falta de adecuación de las vías para el transporte en triciclos, que es muy frecuente. El diseño de las pistas (líneas, cebras, lugares de estacionamiento, entre otros elementos) está pensado para automóviles y no para triciclos y mototaxis. La señalización no les permite un acceso y tránsito adecuados. Por esta razón ellos siempre van a “interferir” con el transporte y tránsito considerado “normal”, esto es, el de los grandes vehículos a motor y en especial con los automóviles. Considérese, por ejemplo, la situación de aquellos países asiáticos en los que la bicicleta tiene carta de ciudadanía en las pistas, que son muy anchas, dado que la mayoría de la gente se transporta en bicicleta.

De manera general, es necesario señalar que las políticas y las inversiones hacia la ciudad conciben el desarrollo urbano en función de un solo estilo de vida y de producción –la gran empresa transnacionalizada– en el cual la pequeña producción informal no es percibida con necesidades específicas. La pequeña producción informal de bienes y servicios constituye un sistema productivo y social específico que demanda que la ciudad le ofrezca espacio formal: espacio para transportar las mercancías, espacio para comerciar al aire libre, espacio en los vehículos y para que éstos se estacionen adecuadamente. Se trata de espacios que no se prevén en la ciudad “formal” y que limitan el acceso a la urbe de formas de producción (la pequeña y micro empresa) perfectamente válidas y que deben ser apoyadas, en vez de ser restringidas, ilegalizadas o “informalizadas”. El error de base resulta de la combinación de la tradicional actitud despectiva de la sociedad oficial peruana a la vida de los pueblos con la reciente difusión del “pensamiento único” y de la globalización. Ellas generan visiones del desarrollo urbano en las que la formalización de los sistemas productivos locales está fuera de lugar y solamente se asume la necesidad de formalizar a las personas. En el caso de formalizar a las personas, de lo que se trata es que ellas dejen de hacer lo que están haciendo y desarrollen sus actividades según un patrón único considerado el oficial y formal. En el caso de la formalización de los sistemas de lo que se trata es de aceptar que existen diversas modalidades de producción –incluyendo la producción de la ciudad– y no una sola. Todas estas modalidades necesitan de atención pública específica y que la ciudad las acoja con equidad, esto es, respetando, alentando y buscando modernizar los procesos sin desconocer ni buscar desvirtuar la esencia específica que las anima, que es diferente de aquella que anima a las actividades consideradas formales.

Un ejemplo de la posibilidad de desarrollar políticas como las que sugerimos es proporcionado por el Parque Industrial de Villa El Salvador. A diferencia de los parques industriales convencionales (como el que originalmente se había planificado para dicho distrito) este parque tiene lotes más pequeños y una red de equipamiento destinado a brindar los servicios que la gran industria no necesita, pero que la pequeña industria sí. Entre ellos encontramos los maquicentros, destinados a brindar maquinaria de uso eventual al pequeño empresario. También se encuentran los centros de capacitación y de exposición ferial de los productos. Se puede apreciar que el sistema busca la normalización, el control de calidad y, por cierto, la formalidad en las actividades de las empresas, pero lo hace de un modo distinto al necesario por la gran empresa. Para generar este espacio para la producción con características *sui géneris* fue necesario entender –en este caso intuir– que no se trataba simplemente de “formalizar” a personas sino que era necesario acoger, incentivar y *formalizar un sistema de producción* que tiene modos de funcionamiento y reglas específicas, susceptibles de ser mejoradas y modernizadas.

Ausencia de discusión sobre la ciudad y la vivienda

Tanto en las grandes ciudades como en los pequeños centros poblados, la actividad principal de las autoridades y los pueblos consiste en tramitar y ejecutar obras de acondicionamiento territorial. Tal como los canales de riego en el campo, la ciudad bulle de acciones de agua y desagüe, edificación de escuelas, parques y edificios públicos y de acciones de pavimentación. Para no hablar del acondicionamiento de nuevas urbanizaciones o, simplemente de las demandas de legalización de suelo que iniciarán muchas acciones en la nueva

urbanización. Todas estas actividades expresan la voluntad de desarrollar los pueblos y, en el terreno más específico, de mejorar el medioambiente construido. Planear el desarrollo de estas inversiones urbanas y darle una forma específica es asunto al cual se le presta poca atención. La forma y características de la ciudad, el gran contenedor de las actividades urbanas, no pueden ser consideradas como elementos irrelevantes para las acciones de desarrollo.

La ciudad es un satisfactor social de primer orden, ya que sus espacios públicos y la heterogeneidad de actividades representan el medioambiente en que se desenvuelven las personas, tal como la naturaleza es el medioambiente de las actividades rurales. Los acontecimientos urbanos tienen tanta importancia para el “productor” en la ciudad como los tienen los fenómenos climáticos rurales. El ancho de las vías, la edificación de edificios, el flujo de tránsito, la existencia de controles y sanciones, el estado de los parques y veredas, etcétera, son tan importantes a la vida urbana como lo son el ancho de los ríos, la cercanía a otros pueblos, el apoyo de las instituciones, la existencia de montañas, la actividad comercial o constructiva y los fenómenos meteorológicos. Por ello, así como en nuestros días se discute acerca de la necesidad de contar con políticas “*pro-pobres*” que faciliten la eliminación de la pobreza, también es necesario que las ciudades mismas tengan el carácter de pro-pobres.

Estamos lejos de tener en la agenda la propuesta de hacer que las ciudades peruanas tengan el carácter de pro-pobres, ya que el tema de las características que debiera de tener el sistema urbano peruano ni siquiera es asunto público.

Con el joven proceso de regionalización, el país ha entrado en un momento en el cual la discusión de los planes de desarrollo regional y local se ha puesto a la orden del día. Las inversiones en infraestructura, sin embargo, aún están lejos de

responder a un plan de acondicionamiento del espacio dentro del cual el acondicionamiento urbano es un tema de gran importancia. La red de ciudades de una determinada región y el sistema urbano en general son asuntos igualmente importantes como descuidados. Lo más probable es que se asista, al menos en un primer momento, a la continuación de la actitud que busca la mayor inversión en una localidad sin considerar las prioridades de la localidad vecina. El hecho que el tema “urbanismo” no haya estado presente en las autoridades nacionales es conocido. Nuestros ministerios han sido de “vivienda y construcción” antes que de “vivienda y urbanismo”, como en la mayoría de países latinoamericanos. Lejos estamos de una situación como la brasileña en la cual la nueva autoridad es el “Ministerio de las Ciudades”.

Con lo anterior no queremos afirmar que el análisis de la situación urbana del país debiera reducirse a sus aspectos espaciales. Lo que afirmamos es que la dimensión espacial es uno de los asuntos ausentes de la discusión urbana al pensar en el desarrollo nacional.

Donde mejor se advierte esta ausencia de relación entre los asuntos del planeamiento urbano y las políticas sociales es en el tema de la vivienda. Las dos manifestaciones espaciales más notorias del déficit de la vivienda son las áreas tugurizadas –asunto de gran importancia en algunas de las más importantes ciudades del país, incluyendo a Lima– y los pueblos jóvenes.

La urbanización de pueblos jóvenes y similares es la modalidad mayoritaria en todo el Perú; no hay ciudad, excepto Lima (40%), en la cual esta modalidad no supere el 60% del tejido urbano. No obstante, las políticas de acondicionamiento territorial se han preocupado en el mejor de los casos en el saneamiento de los terrenos y en el orden de la lotización, mas no en el saneamiento de las viviendas, que se edifican sin nin-

gún tipo de asistencia técnica ni apoyo legal ni financiero. El mejor ejemplo de ello lo proporcionan las recientes actividades de COFOPRI, la actividad sistemática más importante desarrollada en los pueblos jóvenes. Desde 1996 hasta julio de 2003 se han entregado 1'332,481 títulos de propiedad en 17 regiones del país, 45% de los cuales se entregaron en Lima (según información publicada por COFOPRI). La entrega de títulos de propiedad se efectuó afirmando que permitiría el acceso al crédito a las familias que allí habitan, pero ello no ha sucedido. Desde el año 2000 hasta abril de 2003, sólo se han registrado 52,000 préstamos hipotecarios, equivalente al 3.2% del total de títulos inscritos, la mayoría de los cuales pertenecientes al Banco de Materiales y el resto aplicables a aquellos lotes situados en las áreas formalizadas de mayor riqueza o movimiento comercial. Podría afirmarse que también ha sido materia de una política pública la dotación de agua y desagüe, así como los equipamientos e infraestructura urbanos, pero ello no es exacto. Como es conocido, este tipo de inversiones se efectúa en la medida en que las demandas se hacen patentes –y hasta violentas– y no como resultado de un plan. Respecto del agua, no existen fondos específicos suficientes para su dotación, de manera tal que durante los años noventa los recursos del FONAVI fueron utilizados con tal fin, distrayéndolos de su objetivo original. En todos los casos, las inversiones en escuelas, centros de salud y equipamientos de todo tipo no son resultados de planes nacionales, sino de planes sectoriales, en los que cada organismo maneja análisis propios y tiene su propia prioridad. En otras palabras, las inversiones efectuadas por empresas de servicios y ministerios se efectúan sobre la base de ventanas de oportunidad que aparecen sin que se hayan planificado ni pertenezcan a una propuesta integral de acondicionamiento territorial. Este tipo de acción es resultado y causa a la vez de actitudes populistas y

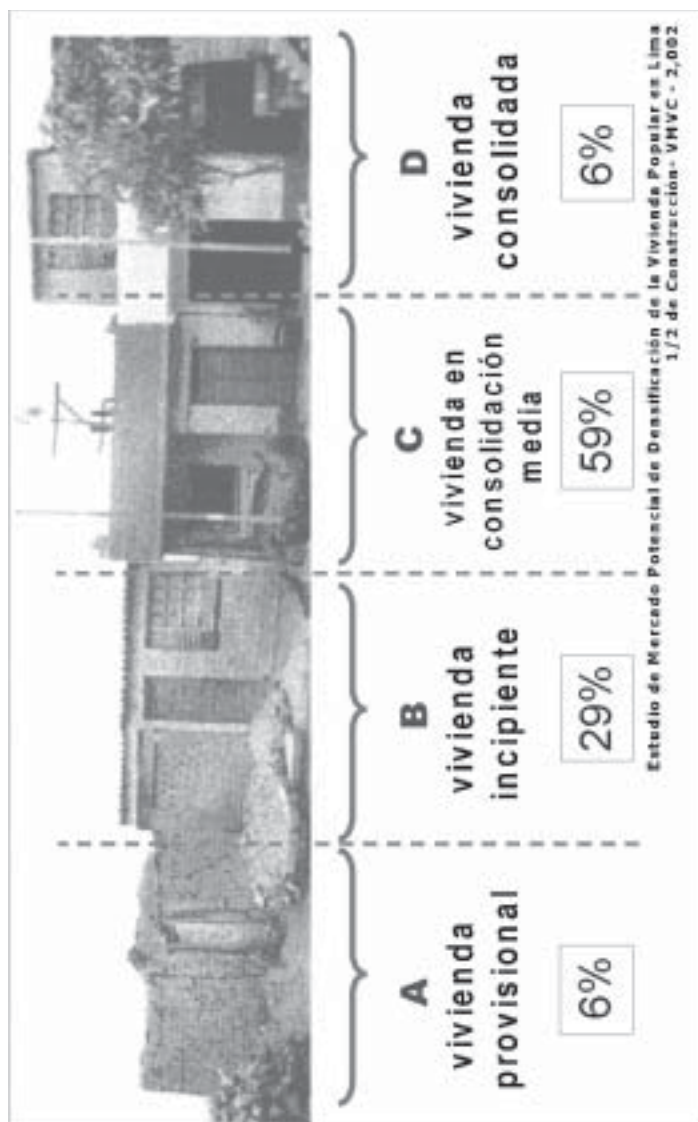
de política tradicional respecto de las necesidades urbanas, ya que el modo de obtener las inversiones se basa en complejas negociaciones de poder. Resulta evidente que detrás de las propuestas de inversión existen visiones de desarrollo de los pueblos y las autoridades. Pero estas visiones no se transforman en objetivos explícitos y planificables de desarrollo. Además, ellas no concuerdan con otras visiones de la misma comunidad o con visiones de conjunto que podrían señalar pautas para la determinación de las prioridades de inversión.

Este campo agitado y confuso es propicio para la acción de los grupos de poder y de los *lobbies* comerciales e industriales, los que puede efectuarse sin control alguno y pareciendo servir a poco definidos intereses de la sociedad. La mejor muestra de ello es proporcionada por la actual política de vivienda, opuesta a lo que debiera ser una política urbana para las grandes ciudades del país y que favorece a un sector de industriales de la construcción, los que hasta el momento no han producido más de 10,000 unidades de vivienda en tres años. El gobierno actual cuenta con fondos suficientes para desarrollar programas de apoyo a la producción progresiva de vivienda, que es la que efectúan las familias en los pueblos jóvenes, pero su política no desarrolla acciones en este sentido. Todos los esfuerzos, concertados con los grandes empresarios, se concentran en la producción de vivienda nueva, en especial para las familias de ingresos medios. El programa MIVIVIENDA, para estos sectores ya ha generado 10,000 créditos hipotecarios; cerca de esa cantidad está siendo producida también dentro del programa Techo Propio, que entrega viviendas con un subsidio de US\$ 3,600, cantidad poco sostenible y excesiva para atender las necesidades de las familias de bajos ingresos. Nosotros estimamos que un subsidio de US\$ 1,200 ya constituye una suma significativa para apoyar a las familias de bajos ingresos para edificar la primera parte de sus viviendas o para

densificar sus propiedades produciendo departamentos para la segunda generación de familias que viven en los pueblos jóvenes de las grandes ciudades del país. La actual política de vivienda solamente busca atender el déficit cuantitativo, mediante la producción de vivienda nueva en suelo nuevo, asunto que ya no corresponde a las necesidades de las grandes urbes del país. Esta producción, además, se efectúa mediante las grandes empresas constructoras, que no están en capacidad ni tienen el interés comercial en producir viviendas de muy bajo costo, asunto que sí es atendido por los pequeños productores de vivienda a menudo informales, que viven en pueblos jóvenes.

Se estima que el déficit de viviendas en el Perú es de 1.3 millones, de los cuales 75% es el déficit cualitativo (viviendas en pueblos jóvenes y áreas tugurizadas). Las acciones en vivienda no consideran ni el mejoramiento de la vivienda ni la edificación masiva de viviendas de muy bajo costo, que es la que efectúan las familias en los pueblos jóvenes. El gráfico acerca de los niveles de consolidación nos indica que en Lima solamente 6% de las viviendas están en situación de extrema precariedad (esto es, en esteras), mientras que el resto habita en viviendas que al menos tienen muros exteriores y esperan un techado definitivo. La cantidad de familias por lote se ha modificado. Mientras que en las viviendas precarias habita por lo general una familia, en las demás habitan dos o más familias, siendo que la segunda familia habita en condiciones de precariedad. Un proceso de densificación de vivienda podría producir más viviendas en el mismo lote, donde por lo general ya existen los servicios y equipamientos mínimos, que aseguran que esa familia solamente requiere de una vivienda adecuada para superar las necesidades urbanas insatisfechas, mientras que en el primer caso se necesita el acceso al agua, a la educación y demás para situarse por encima de las necesidades básicas insatisfechas.

Niveles de consolidación de la vivienda en los 11 distritos más pobres de Lima



Además del asunto del déficit de vivienda en los pueblos jóvenes, debe prestarse atención a la situación de las áreas tugurizadas, en particular en las ciudades de Lima, Arequipa, Trujillo y Cusco. El deterioro de estas áreas solamente puede ser evitado por medio de una política de renovación urbana que aparece como demasiado cara si es que se justifica únicamente en acciones de preservación cultural y patrimonial, que constituyen el principal interés de las autoridades locales y nacionales. Las acciones de renovación urbana inspiradas en asuntos de conservación y revitalización patrimonial consideran que los habitantes de estas áreas no necesitan ser “revitalizados” y más bien constituyen un estorbo y hasta la causa del deterioro de estos tejidos urbanos.

Tanto en lo que se refiere a los pueblos jóvenes como a las áreas tugurizadas de los centros urbanos ocurre el mismo problema conceptual. La noción de *mejoramiento urbano* no es entendida en toda la acepción del concepto, que involucra a la vez al mejoramiento del tejido urbano como el de las viviendas, respetando ante todo al vecindario. En el caso de las áreas tugurizadas hasta donde se llega es al mejoramiento de las áreas públicas y de ciertas edificaciones de gran valor monumental, no importando los habitantes, que normalmente se quiere desalojar y reubicar... en nuevos pueblos jóvenes. En relación a los pueblos jóvenes se ha anunciado el inicio de programas de mejoramiento urbano, que están inspirados en las propuestas del BID que sostiene que en los barrios muy pobres no hay nada más que hacer que acciones de mejoramiento público y no de mejoramiento o apoyo a la vivienda.

Eficiencia sin gobernabilidad

En esta sección quisiéramos abordar algunos asuntos vinculados a la gobernabilidad en las ciudades. Respecto de ello,

conviene trabajar dos elementos: las políticas respecto de la organización social y el proceso de regionalización.

La consolidación urbana de las ciudades más grandes del país, unido a los fenómenos de mercado han traído consigo procesos de heterogeneidad y diferenciación de la población. La juventud urbana, por ejemplo, no sigue patrones únicos de conducta, aún en quienes pertenecen al mismo sector socioeconómico. En un mismo ámbito geográfico podemos encontrar barrios muy nuevos junto con áreas bastante consolidadas y con todos sus equipamientos. Las familias tienen como opción un comportamiento que las agrupa en organizaciones vecinales –para las que todo asunto que acontezca en la comunidad es de su incumbencia, tal como en un gobierno local– junto con organizaciones funcionales, que agrupan a los individuos por áreas de interés. Más aún, si en las décadas del sesenta y setenta predominaba la acción de las organizaciones vecinales, ahora predomina la organización de tipo funcional. Así, debido a que la mayoría de los habitantes de un pueblo joven eran niños, las organizaciones de padres de familia, responsables de los asuntos escolares pertenecían o eran dependientes de la organización vecinal. En nuestros días, las asociaciones de padres de familia (APAFAS) no tienen relación estable con las organizaciones vecinales que, de manera general, están en proceso de declinación. Esta declinación no solamente obedece al hecho de que consolidación urbana y la municipalización de los asuntos vecinales hacen menos necesaria la acción colectiva, sino también al hecho de que las políticas públicas de compensación social han evitado tratar con las organizaciones vecinales, prefiriendo un tratamiento más segmentado a la organización social. Adicionalmente, la crisis económica y las políticas populistas han debilitado la capacidad de la población de sostener a sus dirigentes, que actúan sobre la base voluntaria. De esta manera, aún en los barrios

nuevos, en donde es necesaria la acción de toda la comunidad para atender asuntos de regularización del suelo y de acondicionamiento territorial, es patente la falta de cohesión de la organización. La modalidad en que se han llevado a cabo las políticas de compensación social han tenido mucho que ver con este fenómeno de debilitamiento y subordinación de la organización social. Las políticas públicas han buscado sectorizar a la población más que reforzarla. Al buscar focalizar la pobreza, se ha buscado relación con las organizaciones de los más pobres, dejando de lado a las organizaciones de los pobres. Esta separación entre pobres y muy pobres resulta artificial en la vida de los barrios. Ella escinde a las organizaciones sociales convirtiéndolas en organizaciones con un solo propósito y un solo canal de relación con el Estado y los organismos de apoyo social (incluyendo las ONG). La separación de la comunidad entre pobres y muy pobres, rompe el mejor camino de subsidio cruzado que ha existido en la sociedad peruana que es, precisamente, el subsidio que los pobres de la sociedad han hecho hacia los muy pobres de la misma comunidad.

Probablemente el tema de los nuevos pueblos jóvenes grafique mejor que nada esta escisión entre los pobres y los muy pobres. Un estudio efectuado por Desco en el año 2001 en el Cono Sur de Lima ha ubicado los nuevos asentamientos humanos de la última década. Ellos ya no se asientan en terrenos que pueden ser habilitados con facilidad, sino en áreas de riesgo y en las partes más altas donde resulta demasiado caro no solamente la construcción de las viviendas, sino la dotación de servicios y equipamiento (ver mapa). Se trata de alrededor de 25,000 nuevos lotes, en donde lo que aparece es la pobreza extrema segregada de la pobreza, asunto inédito en el país hasta la década de los noventa.

CONO SUR

Chorrillos
San Juan de Miraflores
Villa El Salvador
Villa María del Triunfo

NUEVOS ASENTAMIENTOS HUMANOS



El reciente proceso de regionalización, por otra parte, trae importantes cambios en el país. Con las elecciones regionales se ha abierto formalmente las puertas para una descentralización del Estado y para la mejora del proceso de toma de decisiones local. Los recursos que se han asignado hasta el momento son sumamente reducidos y no se comparan con los que sigue manejando el gobierno central. Las regiones poseen recursos propios que, como es el caso del Arequipa, no superan a veces la suma de 10 millones de soles anuales. En nuestros días se viene transfiriendo a las regiones una serie de programas gubernamentales, tales como FONCODES, PRONAMACHS, Provías rural y demás, que tienen un presupuesto mayor de 700 millones de soles anuales, lo cual excede el total de los presupuestos de los gobiernos regionales. Sucede, sin embargo, que estos programas se han formulado sobre la base de acuerdos nacionales de financiamiento con organismos internacionales y no permiten a las regiones un margen de maniobra tal que haga que sean puestos al servicio de los proyectos regionales, a menos que éstos movilicen recursos extra que no disponen. En otras palabras, los gobiernos regionales se convierten –al menos en esta fase– en operadores de programas nacionales.

El tema de la regionalización resulta de suma importancia en lo que a la gobernabilidad local y nacional se refiere. La legislación respecto del manejo presupuestal establece tanto para los gobiernos municipales como regionales la necesidad de hacer planes y presupuestos de manera participativa. La modalidad de participación que permite la ley pareciera muy amplia en lo que a procedimientos se refiere, pero resulta siendo demasiado restringida respecto al tiempo para el proceso de discusión y toma de decisiones, puesto que ello está normado en función de los intereses y la visión del Ministerio de Economía y Finanzas y los plazos que desde el ministerio –

y no desde las municipalidades y las regiones– se consideran adecuados para su accionar. El procedimiento aprobado para hacer planes y presupuestos no considera los siguientes asuntos clave para garantizar que ellos sean un vehículo de participación de la sociedad y, por tanto de gobernabilidad local:

- No se considera un suficiente grado de libertad local, ya que, como se indicó, varios programas y recursos vienen “amarados” desde el gobierno central.
- No se proporciona suficientes recursos para la capacitación de funcionarios y sociedad civil con el objeto de efectuar los procesos participativos de manera holgada.
- No se considera que el proceso de participación tiene que ser gradual: se permitió a las municipalidades solamente un mes para hacer planes participativos y no se dará recursos a éstas para que hagan esta actividad en 2004.
- No se proporciona libertad para el manejo presupuestal. Ahora las municipalidades tienen menos libertad en el manejo de sus ingresos que antes de la nueva ley municipal, lo cual es incongruente con el reducido monto de recursos que manejan.
- No se garantiza que los montos presupuestales aprobados entre gobiernos y sociedad civil –según los procedimientos del Ministerio de Economía y Finanzas– vayan a ser efectivamente puestos a disposición de estos organismos, con lo cual se genera frustración y se amenaza el pacto social que pueda haber sido establecido en ese momento.

El resultado es que en el mejor de los casos pueden cumplirse objetivos de eficiencia en el gasto, pero no de gobernabilidad. En otras palabras, los objetivos de control de gasto desde el gobierno central se cumplen, pero no los objetivos de libertad e iniciativas de regiones y municipios. Esta situación es particularmente crítica en circunstancias en que la credibilidad de los

pueblos en el poder central, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Legislativo y Judicial es baja y el país se encuentra atrapado por una política económica muy restrictiva en el gasto para cumplir con objetivos de estabilidad. Si la regionalización era percibida como un proceso que generaría oportunidades de desarrollo por la vía de permitir el involucramiento de los actores locales en los procesos de decisión, esto es un asunto que no se puede encontrar en la actualidad.

Adicionalmente, conviene preguntarse si los procesos de decisión local son relevantes para las decisiones de importancia macro regional.

Un estudio efectuado por la Universidad de Lima muestra que el sector privado tiene desconfianza y desaprobación frente a los procesos regionales de toma de decisiones, como se muestra en el cuadro.

	Mucho	Poco	Nada
Grado en que la descentralización beneficiará a la empresa privada	19.4	46.3	34.3
Grado en que la descentralización logrará impulsar el desarrollo de las regiones	22.4	50.0	27.6

	Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo
Grado de conformidad con la ley de descentralización que crea 25 gobiernos regionales con administrativa y económica	2.2	35.8	30.6	29.9

Fuente: Universidad de Lima, Grupo de Opinión Pública, Perúmetro #6, opinión de los líderes empresariales 2002. Muestra en julio 2002 de 134 presidentes de directorio de las 1000 empresas con mayor facturación a nivel nacional.

El resultado de ello es que las decisiones sobre las más importantes inversiones de impacto regional se toman en la capital y entre pequeños grupos poco transparentes. Es de presumir que algunas decisiones tomadas entre el gobierno central y las grandes empresas no coincidan necesariamente con las prioridades (caso del cultivo de la caña para producir alcohol en San Martín) o inclusive con los intereses (caso de la minería en Piura) de los gobiernos regionales o locales.

La transición demográfica en el Perú
Notas sobre la distribución de la población

Carlos Eduardo Aramburú



1. Las grandes tendencias demográficas

Al iniciarse el siglo XXI la población peruana entra en una etapa de transición demográfica avanzada caracterizada por un crecimiento más lento, producto tanto de un menor número de nacimientos (por la caída de la fecundidad) como del incremento en las muertes (por envejecimiento relativo) y la emigración internacional.

El incremento poblacional neto, que es de unas 428 mil personas por año en este quinquenio, se reducirá ligeramente a unas 416 mil entre el 2005 y el 2010. La tasa de crecimiento, que alcanzara sus niveles más altos a fines de los años 60 (casi 3% anual), se estima en este quinquenio en 1.67%, y se reducirá a la mitad (1.5%) en el próximo quinquenio.

Pese a ello, en términos absolutos, la población peruana seguirá creciendo pasando de 25.7 millones el 2000, a 27.8 millones el 2005, para llegar a 33.7 millones para el 2020 según las proyecciones del INEI (ver cuadro 1). Es decir, unos 8 millones adicionales en las dos primeras décadas de este siglo, cifra similar a la población total del país a mediados del siglo pasado.

Puede resultar confuso el hecho de que pese a la disminución significativa en la tasa de crecimiento (crecimiento relativo), la población total siga aumentando (crecimiento absoluto), incluso hasta la tercera década de este siglo en que se estima se alcanzaría la estabilidad demográfica (número de nacimientos iguala al número de muertes y la población se mantiene estacionaria). Ello se debe a la inercia o “momentum” poblacional.

La inercia poblacional surge en sociedades que han tenido en su pasado reciente altos niveles de fecundidad seguidos de su disminución rápida. Por tanto, en el Perú la gran cantidad de niños nacidos en la década de los años sesenta y setenta, al llegar a edades reproductivas, 20 a 25 años después, contribuyen con sus descendientes al continuo crecimiento demográfico; pese a que, a diferencia de sus padres, tengan sólo 2 o 3 hijos en vez de 5 o 6.

Se estima que la población peruana dejará de crecer demográficamente hacia mediados de la tercera década de este siglo y que entonces la población total llegará a más de 37 millones de habitantes. Es decir, en los próximos 30 años la población total crecerá en 10 millones de personas aproximadamente.

No debe subestimarse el reto que supone crear las condiciones y oportunidades para que 10 millones adicionales de peruanos y peruanas tengan niveles de vida adecuados en las próximas 3 décadas. Sobre todo teniendo en cuenta los niveles actuales de pobreza, subempleo y falta de acceso a servicios básicos.

Adicionalmente, debe considerarse que debido al mismo proceso de transición demográfica, las cohortes de mayor crecimiento serán los adultos y la población mayor de 60 años. Ello supone la concentración de las demandas sociales en temas como el empleo, la vivienda y la seguridad social, así como pensiones y cuidados de salud para el adulto mayor.

Cuadro 1: Crecimiento poblacional

	2000	2005	2010	2015	2020
Población total (en miles)					
Total nacional	25,662	27,804	29,885	31,876	33,757
Crecimiento Poblacional					
Incremento del periodo	2,129	2,142	2,081	1,990	1,881
Incremento anual	425	428	416	398	376
Tasa de crecimiento anual	1.81%	1.67%	1.50%	1.33%	1.18%

Fuente: INEI, Proyecciones de la población del Perú 1995-2025, Lima, INEI, abril de 1995.

Elaboración del autor.

2. El rostro urbano del Perú

Pese a la persistencia del mito del Perú como país rural, las cifras demuestran que desde fines de los años sesenta la mayor parte de la población vive en centros urbanos. Obviamente una dificultad es que la definición censal de urbano (100 viviendas contiguas, es decir, unos 500 habitantes) subestima la ruralidad y, en consecuencia, sobre-estima lo urbano.

Sin embargo, ya para el censo de 1972, el 59.4% de la población se consideraba urbana¹. Desde mediados del siglo pasado las ciudades han tenido tasas de crecimiento muy por encima del crecimiento poblacional promedio: 4.7% en los años cincuenta, 5.6% en la década de los sesenta, 4.1% en la de los setenta y 3% en la de los noventa².

¹ Ver Varillas, A. y Mostajo, P., La situación poblacional peruana, pp. 97-113, INANDEP, Lima, 1990.

² INEI, Las principales ciudades del Perú, p. 13, cuadro 1, INEI, Lima, 1996.

Ello se ha debido exclusivamente al proceso de migraciones internas pues la fecundidad urbana es inferior a la rural. Como es bien sabido las décadas de los cincuenta y los sesenta implicaron una masiva migración rural-urbana en todo el territorio nacional. Esta tendencia, que tenía a Lima como su foco principal, se generaliza a las ciudades secundarias durante los años ochenta.

Efectivamente, para 1993, 23 ciudades de las 30 mayores a 20 mil habitantes, crecían a tasas superiores a las de Lima⁴. Este fenómeno de rápida urbanización secundaria caracterizó a ciudades como Chimbote, Pucallpa, Juliaca, Tarapoto, Chiclayo y Huancayo debido tanto a procesos económicos (pesca, agroindustria y comercio) como a concentración de servicios (educación técnica y superior).

A inicios de este siglo la urbanización prosigue pero a un ritmo más moderado. Para el 2000 se estima que el 72.3% de la población tiene residencia urbana (18.5 millones de personas) y para el 2020 el INEI estima un incremento relativo al 76% de la población y uno absoluto a más de 25.7 millones de habitantes residentes en centros urbanos (cuadro 2).

Lo impactante de estas proyecciones, es que casi el 90% del crecimiento demográfico de las próximas dos décadas y media se concentrará en las ciudades. Las implicancias económicas, sociológicas y políticas de esta tendencia son un tema que merecería mayor estudio.

Cabe señalar sin embargo que la población rural, según estas mismas proyecciones, no disminuirá: sólo crecerá más lentamente, de 7.1 millones en el 2000 a casi 8 millones para el 2020 (ver cuadro 2).

³ INEI, op. cit, p. 14.

Cuadro 2: Distribución urbano-rural

	2000	2005	2010	2015	2020
Urbana					
Número de habitantes	18,555,235	20,424,605	22,288,701	24,057,965	25,762,952
Porcentaje del total	72.3%	73.5%	74.6%	75.5%	76.3%
Tasa de masculinidad	96.6	96.5	96.5	96.4	96.4
Rural					
Número de habitantes	7,106,458	7,379,349	7,596,646	7,817,816	7,993,754
Porcentaje del total	27.7%	26.5%	25.4%	24.5%	23.7%
Tasa de masculinidad	103.2	103.5	103.7	103.9	104.1

Fuente: INEI, Proyecciones de la población del Perú 1995-2025, Lima, INEI, abril de 1995.

3. El censo del 2005 (¿censo insensato?)

Resulta muy difícil plantear tendencias detalladas del proceso de distribución poblacional reciente a falta de resultados censales o de encuestas representativas. Debe resaltarse el esfuerzo del INEI por obtener el financiamiento para realizar el postergado censo nacional en el 2005. Parece ser que se conseguirán los recursos necesarios para llenar el vacío informático que padecemos desde el último censo en 1993.

En este breve artículo quisiéramos sugerir algunas impresiones de la comparación entre las proyecciones oficiales a 1999 y los resultados del pre-censo de ese mismo año (ver cuadro 3).

Es indispensable resaltar que el pre-censo de 1999 no tiene por objeto dar cifras demográficas ni ofrecer resultados estadísticos. Su finalidad es puramente logística y operacional, estimar el nivel de esfuerzo censal y los requerimientos administrativos para el mismo. También es necesario aclarar que la

metodología empleada es por ello sui generis. Se visita cada centro poblado de importancia (definido por la existencia de una escuela o posta médica) y en este se cuentan las viviendas, habitadas o no. Aquellas deshabitadas (o en la que no se obtiene respuesta) el registrador estima 5 habitantes por cada una de ellas. Adicionalmente, en las localidades más remotas o dispersas, se recurre a un informante local para estimar la población de dicha localidad. Todo ello limita seriamente su uso para fines de análisis demográfico.

Pese a ello, nos ha sorprendido las diferencias significativas encontradas en el pre-censo del 99 y las proyecciones oficiales a dicha fecha. Contrariamente a lo opinado por algunas autoridades nos parece que ello no puede achacarse a deficiencias en las proyecciones, sino al método de estimación usado en el pre-censo del 99. Es obvio que el procedimiento del pre-censo sobre-estima la población real, al imputar una población de hogar completo a la vivienda deshabitada o que no responde. En cuanto a las estimaciones de informantes puede asumirse un efecto nulo pues por la ley de grandes números las probabilidades de sobre y sub-estimación tenderían a cancelarse unas a otras.

Aún así, una revisión somera de estas diferencias resulta sugerente por dos hipótesis:

- a) Para el caso de localidades (provincias en nuestro análisis) en las que el pre-censo arroja una cifra total significativamente **menor** a la proyección, puede asumirse un serio problema de despoblación.
- b) En los casos en que el pre-censo arroja una diferencia significativamente mayor (superior al 20%) que la proyección, puede asumirse un error de sobre-conteo.

En los datos adjuntos (cuadro 3), aparecen 30 provincias con estimados del pre-censo **inferiores** a la población proyectada al 99. De estas, 13 presentan diferencias superiores al 10%.

Lo interesante, sin embargo, es su concentración: la mayoría son provincias de selva alta (San Martín) o selva baja (Ucayali y Madre de Dios).

Este fenómeno ha sido registrado por demógrafos en la amazonía brasilera desde fines de los años ochenta y se asocia a problemas de impacto ambiental, agotamiento de los recursos naturales y el suelo, y a la dificultad de acceder a bienes públicos en estas localidades.

Para el caso de provincias andinas, sólo en el caso de las de Cajamarca se aprecia un posible despoblamiento.

Por el contrario, la mayoría de provincias presenta una cifra pre-censal superior a la proyección al 99. Llama la atención sin embargo que las mayores diferencias se encuentran en provincias andinas de alta incidencia de pobreza. Tal el caso de las provincias de Ayacucho, Pasco, y Puno. Estos 3 departamentos concentran el mayor número de provincias con estimados precensales **muy** superiores a la proyección del 99.

¿Qué puede haber pasado? Aventuramos la hipótesis (con énfasis en lo de aventuramos) que en estas localidades se ha sobre-estimado seriamente a la población en el ejercicio del recuento pre-censal. Es muy posible que en estas localidades hayan muchas casas deshabitadas debido a los efectos del terrorismo, estancamiento económico y emigración. Por ello nuestra apuesta es creerle más a las proyecciones basadas en el censo del 93 que al recuento pre-censal.

¿Estaremos equivocados? Habrá que esperar al censo del 2005 para ver quien tiene la razón.

Hasta entonces...

Cuadro 3: Proyecciones del pre-censo 1993-1999

DIO0	DEPARTAMENTO, PROVINCIA Y DISTRITO	Proyecciones al 30 de junio		Pre Censo 1999 b/	Variación pre-censo 99 y proy. 99
		1993 a/	1999 a/		
00	PERÚ	23009480	25524613	28147502	10.28
00	AMAZONAS	359773	405396	411090	1.40
00	CHACHAPOYAS	47104	51204	53731	4.94
00	BAGUA	75916	90477	83747	-7.44
00	BONGARA	21380	24584	26453	7.60
00	RODRÍGUEZ DE MENDOZA	22230	23679	25681	8.45
00	UTCUBAMBA	107712	123741	127241	2.83
00	ANCASH	997329	1064426	1192055	11.99
00	HUARAZ	126577	139065	162101	16.56
00	AIJA	9049	9122	10733	17.66
00	ANTONIO RAYMONDI	19912	20401	22322	9.42
00	ASUNCIÓN	10231	10571	11596	9.70
00	BOLOGNESI	29316	29277	34605	18.20
00	CARHUAZ	41318	44391	50346	13.41
00	CARLOS F. FITZCARRALD	21859	22202	30669	38.14
00	CASMA	36874	40022	43573	8.87
00	CORONGO	9286	9386	11659	24.22
00	HUARI	66690	66839	75844	13.47
00	HUARMEY	24826	26183	30265	15.59
00	HUAYLAS	52828	58400	60450	3.51
00	MARISCAL LUZURIAGA	24248	26368	28929	9.71
00	OCROS	7274	7043	11040	56.75
00	PALLASCA	29637	30566	37907	24.02
00	POMABAMBA	27428	27615	29782	7.85
00	RECUAY	20080	20026	25847	29.07
00	SANTA	354373	385350	419242	8.80
00	SIHUAS	33186	34901	34010	-2.55
00	YUNGAY	52337	56698	61135	7.83
00	APURÍMAC	400886	439978	429361	-2.41
00	ABANCAY	99410	115951	101888	-12.13
00	ANDAHUAYLAS	134686	146458	148051	1.09

DIOO	DEPARTAMENTO, PROVINCIA Y DISTRITO	Proyecciones al 30 de junio		Pre Censo 1999 b/	Variación pre-censo 99 y proy. 99
		1993 a/	1999 a/		
00	ANTABAMBA	12915	12986	15413	18.69
00	AYMARAES	29967	29951	37866	26.43
00	COTABAMBAS	46364	50702	36997	-27.03
00	CHINCHEROS	49740	55464	59276	6.87
00	GRAU	27804	28466	29870	4.93
00	AREQUIPA	953807	1056859	1241181	17.44
00	AREQUIPA	703369	792450	906922	14.45
00	CAMANÁ	44153	49318	54512	10.53
00	CARAVELÍ	28653	29739	34195	14.98
00	CASTILLA	38551	40240	45159	12.22
00	CAYLLOMA	47334	49530	84111	69.82
00	CONDESUYOS	21496	22076	27484	24.50
00	ISLAY	52142	55235	66865	21.06
00	LA UNIÓN	18109	18271	21933	20.04
00	AYACUCHO	518282	527734	692966	31.31
00	HUAMANGA	171769	184334	235412	27.71
00	CANGALLO	35525	35123	49417	40.70
00	HUANCA SANCOS	10744	10598	14488	36.71
00	HUANTA	68416	68106	90644	33.09
00	LA MAR	73693	73981	83767	13.23
00	LUCANAS	58730	58292	79998	37.24
00	PARINACOCHAS	24010	23734	36442	53.54
00	PAUCAR DEL SARA SARA	10671	10576	15679	48.25
00	SUCRE	13184	13071	18222	39.41
00	VICTOR FAJARDO	28303	27672	40151	45.10
00	VILCAS HUAMÁN	23237	22247	28746	29.21
00	CAJAMARCA	1317215	1441322	1464574	1.61
00	CAJAMARCA	240011	272979	283082	3.70
00	CAJABAMBA	72666	76144	79588	4.52
00	CELENDÍN	86408	90948	103048	13.30
00	CHOTA	171831	187288	196507	4.92
00	CONTUMAZÁ	34092	35035	39962	14.06
00	CUTERVO	149761	159198	144303	-9.36
00	HUALGAYOC	78916	82515	75086	-9.00
00	JAÉN	177127	201099	198886	-1.10

DIOO	DEPARTAMENTO, PROVINCIA Y DISTRITO	Proyecciones al 30 de junio		Pre Censo 1999 b/	Variación pre-censo 99 y proy. 99
		1993 a/	1999 a/		
00	SAN IGNACIO	118581	135634	136874	0.91
00	SAN MARCOS	51021	56413	59534	5.53
00	SAN MIGUEL	64254	66986	61421	-8.31
00	SAN PABLO	25774	28927	27064	-6.44
00	SANTA CRUZ	46773	48156	59219	22.97
00	CALLAO	659790	748784	831705	11.07
00	CALLAO	659790	748784	831705	11.07
00	CUSCO	1083907	1166557	1219956	4.58
00	CUSCO	282674	307207	337340	9.81
00	ACOMAYO	31436	33564	40235	19.88
00	ANTA	59596	62805	67250	7.08
00	CALCA	59241	63582	67859	6.73
00	CANAS	41597	44091	33875	-23.17
00	CANCHIS	99839	104225	102007	-2.13
00	CHUMBIVILCAS	73303	76000	76288	0.38
00	ESPINAR	59572	64623	93281	44.35
00	LA CONVENCION	166784	185694	171647	-7.56
00	PARURO	36670	38640	37348	-3.34
00	PAUCARTAMBO	42711	45807	49477	8.01
00	QUISPICANCHI	79751	85920	88758	3.30
00	URUBAMBA	50733	54399	54591	0.35
00	HUANCAVELICA	406169	424116	520746	22.78
00	HUANCAVELICA	112935	122953	132489	7.76
00	ACOBAMBA	44108	45279	66042	45.86
00	ANGARAES	45572	45173	67322	49.03
00	CASTROVIRREYNA	20665	19354	29053	50.11
00	CHURCAMPA	47105	48491	67944	40.12
00	HUAYTARÁ	24482	24193	35621	47.24
00	TAYACAJA	111302	118673	122275	3.04
00	HUÁNUCO	689897	775903	828884	6.83
00	HUÁNUCO	233022	270226	273758	1.31
00	AMBO	59065	66764	72012	7.86
00	DOS DE MAYO	42253	45429	56223	23.76
00	HUACAYBAMBA	18497	20118	24091	19.75

DIO0	DEPARTAMENTO, PROVINCIA Y DISTRITO	Proyecciones al 30 de junio		Pre Censo 1999 b/	Variación pre-censo 99 y proy. 99
		1993 a/	1999 a/		
00	HUAMALÉES	60356	65047	83658	28.61
00	LEONCIO PRADO	102647	109552	112583	2.77
00	MARAÑÓN	21630	23404	25677	9.71
00	PACHITEA	49012	56909	52867	-7.10
00	PUERTO INCA	34949	44545	31313	-29.70
00	LAURICOCHA	33206	35903	43386	20.84
00	YAROWILCA	35260	38006	53316	40.28
00	ICA	588076	654144	755903	15.56
00	ICA	254988	287935	337427	17.19
00	CHINCHA	154698	169240	196745	16.25
00	NAZCA	56060	59871	76496	27.77
00	PALPA	13888	16350	17108	4.64
00	PISCO	108442	120748	128127	6.11
00	JUNÍN	1110201	1202663	1336001	11.09
00	HUANCAYO	411335	459446	481079	4.71
00	CONCEPCIÓN	68235	69810	84580	21.16
00	CHANCHAMAYO	123515	135853	137413	1.15
00	JAUIJA	111173	112408	138437	23.16
00	JUNÍN	41810	46357	50415	8.75
00	SATIPO	113512	134014	180739	34.87
00	TARMA	121944	125685	138566	10.25
00	YAULI	68285	65611	77231	17.71
00	CHUPACA	50392	53479	47541	-11.10
00	LA LIBERTAD	1308295	1439972	1620042	12.51
00	TRUJILLO	613125	695,402	764479	9.93
00	ASCOPE	114629	115481	135887	17.67
00	BOLIVAR	17196	18935	18961	0.14
00	CHEPÉN	60588	65350	80731	23.54
00	JULCÁN	37327	40384	40152	-0.57
00	OTUZCO	85795	90840	99490	9.52
00	PACASMAYO	81018	91319	110263	20.74
00	PATAZ	65481	70223	85993	22.46
00	SANCHEZ CARRIÓN	109558	118774	129181	8.76
00	SANTIAGO DE CHUCO	57873	60141	65197	8.41
00	GRAN CHIMÚ	30230	31148	40181	29.00

DIOO	DEPARTAMENTO, PROVINCIA Y DISTRITO	Proyecciones al 30 de junio		Pre Censo 1999 b/	Variación pre-censo 99 y proy. 99
		1993 a/	1999 a/		
00	VIRU	35475	41975	49527	17.99
00	LAMBAYEQUE	967458	1081714	1124143	3.92
00	CHICLAYO	659204	741203	764014	3.08
00	FERREÑAFE	87557	95884	105582	10.11
00	LAMBAYEQUE	220697	244627	254547	4.06
00	LIMA	6580923	7354471	8136801	10.64
00	LIMA	5878120	6613884	7222082	9.20
00	BARRANCA	118277	121194	153047	26.28
00	CAJATAMBO	9600	9324	14266	53.00
00	CANTA	11336	11472	17307	50.86
00	CAÑETE	157790	169266	197908	16.92
00	HUARAL	131599	144258	173275	20.11
00	HUAROCHIRI	60482	60480	83351	37.82
00	HUAURA	167314	179092	208539	16.44
00	OYÓN	17832	17833	21295	19.41
00	YAUYOS	28573	27668	45731	65.28
00	LORETO	749072	863390	865230	0.21
00	MAYNAS	420301	491360	479342	-2.45
00	ALTO AMAZONAS	129001	147620	149030	0.96
00	LORETO	55236	63661	68440	7.51
00	MARISCAL RAMÓN CASTILLA	36387	42487	44401	4.50
00	REQUENA	54950	59125	64410	8.94
00	UCAYALI	53197	59137	59607	0.79
00	MADRE DE DIOS	71547	91004	75967	-16.52
00	TAMBOPATA	48926	61845	58023	-6.18
00	MANU	15651	21416	11456	-46.51
00	TAHUAMANU	6970	7743	6488	-16.21
00	MOQUEGUA	132078	147224	186039	26.36
00	MARISCAL NIETO	59393	65992	86376	30.89
00	GENERAL SANCHEZ CERRO	19733	20866	23355	11.93
00	ILO	52952	60366	76308	26.41
00	PASCO	245694	252066	335069	32.93
00	PASCO	139376	140801	191582	36.07

DIO0	DEPARTAMENTO, PROVINCIA Y DISTRITO	Proyecciones al 30 de junio		Pre Censo 1999 b/	Variación pre-censo 99 y proy. 99
		1993 a/	1999 a/		
00	DANIEL ALCÍDES CARRION	38710	39228	55157	40.61
00	OXAPAMPA	67608	72037	88330	22.62
00	PIURA	1435534	1565061	1721642	10.00
00	PIURA	518088	580385	648508	11.74
00	AYABACA	136904	139642	151819	8.72
00	HUANCABAMBA	121442	127142	131205	3.20
00	MORROPÓN	169792	182353	189818	4.09
00	PAITA	78699	88817	110196	24.07
00	SULLANA	240339	256967	281343	9.49
00	TALARA	127185	141338	143470	1.51
00	SECHURA	43085	48417	65283	34.83
00	PUNO	1120697	1214830	1581041	30.15
00	PUNO	207810	216123	283204	31.04
00	AZÁNGARO	143956	153922	191096	24.15
00	CARABAYA	48635	55909	73816	32.03
00	CHUCUITO	95174	99222	123660	24.63
00	EL COLLAO	79680	87170	108612	24.60
00	HUANCANÉ	85260	88934	125425	41.03
00	LAMPA	45083	47527	65086	36.95
00	MELGAR	74875	81089	100640	24.11
00	MOHO	34064	36910	59057	60.00
00	SAN ANTONIO DE PUTINA	29270	34619	59286	71.25
00	SAN ROMÁN	175504	205795	253920	23.38
00	SANDÍA	51477	54544	82652	51.53
00	YUNGUYO	49909	53066	54587	2.87
00	SAN MARTÍN	584766	715514	669614	-6.41
00	MOYOBAMBA	73773	97433	105362	8.14
00	BELLAVISTA	36488	46766	43800	-6.34
00	EL DORADO	26233	29829	32554	9.14
00	HUALLAGA	23312	26890	24287	-9.68
00	LAMAS	71010	81644	81130	-0.63
00	MARISCAL CÁCERES	51835	66784	49395	-26.04
00	PICOTA	27956	31481	36564	16.15
00	RIOJA	73986	87687	98971	12.87
00	SAN MARTÍN	124872	153225	136750	-10.75

DI00	DEPARTAMENTO, PROVINCIA Y DISTRITO	Proyecciones al 30 de junio		Pre Censo 1999 b/	Variación pre-censo 99 y proy. 99
		1993 a/	1999 a/		
00	TOCACHE	75301	93775	60801	-35.16
00	TACNA	227564	271451	312010	14.94
00	TACNA	197019	241108	273745	13.54
00	CANDARAVE	9529	9685	11939	23.27
00	JORGE BASADRE	12633	12209	14588	19.49
00	TARATA	8383	8449	11738	38.93
00	TUMBES	161339	188641	197909	4.91
00	TUMBES	119878	138389	145809	5.36
00	CONTRALMIRANTE VILLAR	13667	15850	17379	9.65
00	ZARUMILLA	27794	34402	34721	0.93
00	UCAYALI	339181	431393	397573	-7.84
00	CORONEL PORTILLO	265774	323566	320276	-1.02
00	ATALAYA	32814	46403	36414	-21.53
00	PADRE ABAD	37693	57622	37623	-34.71
00	PURUS	2900	3802	3260	-14.26

Fuente: INEI, 1999.

Ciudad abierta: lo popular en la ciudad peruana

Alex Huerta Mercado



Creo que la “Lima que se va” ya se fue en el sentido que dejó de ser una ciudad simbólicamente aristocrática y colonial (si alguna vez realmente lo fue) para pasar a tener una imagen que coincide mejor con las contradicciones y negociaciones expresadas en las manifestaciones culturales peruanas. Los proyectos de “lavar la cara” a la ciudad para hacerla más atractiva a los turistas o rescatar su “impronta colonial” me hacen pensar que lo que Lima ofrece no coincide con la imagen que se quiere exportar del Perú como producto turístico y me hace reflexionar sobre las distintas manifestaciones culturales que se dan cita en las ciudades del Perú y que sin duda se ubican dentro de ese velo que cubre la mayor parte del espacio urbano: lo popular¹.

Todavía le llamamos cultura chicha... y aparentemente el término es contagioso para todo lo que se muestre como informal –crédito chicha, prensa chicha, políticos chicha–, también

¹ Confieso cierto temor al escribir sobre la cultura popular en el Perú pues es un tema del cual no me siento lo suficientemente distanciado como para ser objetivo, y creo que en ello se encuentra la riqueza del tema, nos implica a todos desde cualquier ángulo que queramos o evitemos tomar. Por lo mismo estoy muy agradecido a Daniel Ramírez Corzo por haberme incentivado en la preparación del presente ensayo y por las ideas que compartimos durante los últimos meses.

se acepta el apelativo más académico de “cultura popular urbana” para ponerle un nombre. No hay duda que es manifestación local de la cultura de masas que rompe fronteras nacionales e incluso se insertaría con facilidad dentro de la categoría de cultura híbrida (¿y qué cultura no es híbrida?) aceptando el aporte “tradicional” como el “moderno”.

Mientras estoy haciendo esta disquisición ha venido sonando una alegre tonada desde los puestos de música, los discos de acetato dicen “cumbia andina” y los casetes hablan de “música chicha”, los carteles multicolores siguen pegados en las paredes, los cobradores de combi gritan sus destinos, hay un aroma a fritura por todos lados que anuncia comida baratísima, un improvisado público se reúne en torno a un cómico ambulante o a un vendedor prodigioso, en los avisos los chamanes urbanos dicen haber hecho giras triunfales por Europa, y se fabrican ropas que imitan a las marcas internacionales hasta en el nombre. Pasa el tiempo y la música sigue sonando ahora desde un canchón –en esta oportunidad se trata tecnocumbia y con voces femeninas–, se piratean discos, casetes y libros. La televisión pasa a ser de blanco y negro a color, y proyecta la imagen de programas cómicos o programas de chisme haciendo que un sector pudiente del público huya hacia el cable. El tiempo sigue pasando y las cantantes folklóricas han logrado, al menos en los gustos, unificar la diversidad de lo que se había llamado “lo andino” y ahora son ellas quienes, con hermosos trajes, elogian la belleza de los ojos masculinos. Durante todo este contexto la piratería también progresa: ahora lo hacen muy bien con las computadoras.

Lejos del Perú descubrí que podía acceder a las páginas web de diarios como “El Trome”, “Ajá” y “El Chino” con lo que la comunidad imaginada quedaba potencialmente ampliada. La pantalla era iluminada con letras enormes y noticias en replana o nombrando a los implicados por apodo, usualmente

los contenidos eran graciosos, abundaban las fotos de las vedettes invadiendo la portada. Como usaba las computadoras de los laboratorios públicos me sentía incómodo ante las expresiones silenciosas de mis vecinos, y les costaba creer que estas eran sólo muestras pequeñas de manifestaciones estéticas más espectaculares. Esta experiencia me deja pensando en la economía simbólica que nos permitiría entender algo más de lo que ha devenido en llamarse “cultura chicha”. Hablamos de una manifestación urbana, por lo que nunca podremos tener suficiente distancia para hablar sin obviar nuestras sensaciones y no sentirnos parte de lo que hablamos (nuestra ideología, prejuicios y temores parecen convocarse en este tipo de discusiones).

Una gota no explica todo el océano pero es un buen punto de partida y estas “primeras páginas” que circulan por internet o que se exhiben gratuitamente en los vistosos collages que se forman en los puestos de periódicos de todas las ciudades del Perú poseen una economía simbólica a partir de la cual puedo desarrollar algunas reflexiones. ¿Cómo es posible que estas carátulas sean exhibidas en un contexto en que la educación formal es estricta con la moral y la religión católica aferra a sus autoridades a un tradicionalismo cada vez más rígido? ¿Qué nos pueden decir estos enormes y aparentemente intrascendentes titulares flotando en un mar de colores primarios sólo interrumpidos por los cuerpos de las vedettes? ¿Qué nos dicen las carátulas mas allá de los escándalos entre los personajes de la farándula peruana? Toda la página está llena, los colores son contrastantes y las letras del titular son enormes. Las noticias menores también son presentadas con letras grandes y frases concisas, en poco tiempo el observador puede leer todos los contenidos y estos mismos están atravesados por imágenes superpuestas y delineadas. Esta especie de neo-barroco, apunta hacia corrientes similares como el

rascuachismo como arte de los migrantes mexicanos en Estados Unidos o el kitch de las ciudades de la India. Lo común es ese préstamo ilimitado de colores y presencias que delatan modernidad.

Creo que es bueno empezar por esta perspectiva estética, si bien externa, ya que nos permite adentrarnos en algunas de las características que iremos evaluando en el presente artículo. Creo que gracias a esta estética se ha generado una primera separación ilusoria del Perú oficial con el de la cultura chicha.

Una cultura con múltiples manifestaciones

Usualmente la denominada cultura popular ha sugerido en su propio nombre una suerte de jerarquía en donde lo “culto” se alza como superior o aceptable frente a lo masivo y complaciente, que es lo “popular”. Los conceptos de “cultura popular” han estado asociados a una industria cuya producción promueve la conformidad con las relaciones sociales propias del sistema capitalista. Lo popular también ha sido asociado con una relación de poder en donde la dominación se esconde bajo la apariencia de libre albedrío y la coerción toma la forma aparente de libertad de consumo en una sociedad que tiende a la estandarización. Lo popular ha sido igualado también a lo masivo, en donde el gusto general determina la producción a manos del grupo dominante en una paradoja de democracia en un primer momento y dominación en sus consecuencias. Néstor García Canclini sostiene que en la modernidad latinoamericana hay una convergencia de lo popular (donde se incluye muy especialmente al folklore y lo tradicional como discurso de lo auténtico), lo masivo (fruto de las industrias culturales, asociado con las comunicación de masas) y lo culto (asociado con el discurso oficial sobre historia del arte, literatura y el conocimiento científico). Para García Canclini en la moder-

nidad Latinoamericana lo masivo, lo popular y lo culto no se encuentran separados y es un desafío para una ciencia social abierta a otras disciplinas el poder entender este proceso que el llama “hibridización”.

Comparto la idea de una relación estrecha entre el manejo del poder y la manipulación del consumo considerado “popular”, sin embargo esta perspectiva puede ignorar la agencia que tiene el consumidor que constantemente establece una negociación con quienes poseen los medios de producción de las manifestaciones culturales. No creo que lo “popular” sea una creación destinada a la manipulación por parte de los grupos de poder sino que, al gozar de convocatoria, las manifestaciones populares son aprovechadas políticamente según el caso, en el marco de un mutuo aprovechamiento entre los intérpretes populares y los agentes de poder.

Me he cuidado de usar el término “cultura popular” porque prefiero definir a la cultura como una dimensión y no como una sustancia que puede ser poseída por unos e intercambiada. Prefiero entender que una cultura se proyecta sobre distintos contextos dando lugar a manifestaciones que no están delimitadas entre sí, sino que se conforman en constante diálogo. Es cierto que hoy en día es más difícil delimitar lo que es una cultura específica: ¿Hasta qué punto la cultura chicha está separada del discurso cultural occidental? ¿Acaso lo occidental no es fruto de un largo y constante proceso de hibridización?

Prefiero hablar de manifestaciones culturales que ocurren en los medios urbanos y se proyectan a lo largo de los proyectos de urbanización difuminados a lo largo del territorio nacional. Este nuevo panorama urbano del país es el espacio en que se forman y desarrollan estas manifestaciones culturales chicha. Me parece importante subrayar que las características de las distintas manifestaciones culturales urbanas son cruzadas e influidas por las diferencias de clase social, pero es pre-

cisamente este aspecto el que las interconecta, al estar los distintos estratos sociales conviviendo en un mismo espacio, tiempo y sistema económico. Las jerarquías simbólicas están asociadas no solamente a los sectores de poder económico, sino también al aparato ideológico estatal que comparte su influencia con el discurso de la Iglesia y la educación formal y se alzan como paradigmas que impactan en otras instituciones como la familia; es allí donde se define “el buen gusto” y “lo decente”. Para centrarnos en el caso de la denominada “cultura chicha” bastará ver su definición desde el discurso oficial en este caso representado por la última versión del Diccionario de la Real Academia Española:

Chicha:

5. f. Perú. U. en aposición para referirse a cualquier manifestación cultural de origen occidental interpretada y desarrollada por inmigrantes andinos en ciudades grandes como Lima.

Cultura Chicha, música chicha,

6. f. Perú. U. en aposición para referirse a toda actividad, de mal gusto y de baja calidad.

El diccionario oficial recoge entonces la asociación de lo “chicha” con el mal gusto y baja calidad. Se trasluce en esos términos la existencia de jerarquías que determinan lo que es calidad y lo que es buen gusto y, necesariamente, la convivencia entre ambos. El diccionario revela indirectamente algo que quiero hacer notar a lo largo de este artículo y es que lo popular (o chicha, en el caso específicamente peruano) se define por lo no popular y, por lo tanto, hay una mutua dependencia y constantes referencias. Al ser las diferencias de clases sociales una base para entender el consumo cultural, los conflictos de clase se traslucirán en esta particular convivencia. Veremos cómo.

Horror al vacío

Deseo volver entonces a observar las estridentes y espectaculares carátulas de los tabloides para poder proyectar los significados de economía simbólica que de ellos se derivan. Los contenidos son ofrecidos de forma directa (aunque frecuentemente hay uso del doble sentido al referirse a temas sexuales) y la mediación de la palabra escrita a través de colores vibrantes no hacen sino reinformar lo contundente del mensaje que se constituye casi como una imagen más que como un texto. Se economiza en frases y se recurre a apodos y jergas. La principal constante es el horror al vacío, cada espacio debe estar extremadamente poblado y los espacios vacíos son generalmente cubiertos por las fotos de vedettes y comentarios referidos a ellas.

Mirando no sólo al quiosco sino a la ciudad veremos este tipo de estética reproducida en los carteles anunciando conciertos de tecnocumbia, letreros de las combis, decoración interna de los microbuses, recintos de santos populares y el paisaje general de avenidas céntricas. Lima entendida como una ciudad de impronta colonial aparece entonces como una ciudad en proceso de “deterioro” y el proyecto de embellecerla o recomponerla suele estar en el discurso de los candidatos a la alcaldía.

Sujetos interactuando

El poder de los tabloides y de los programas televisivos populares es el de generar una comunidad imaginada que consume y disfruta lo que en general sigue siendo visto como marginal (a pesar de ser consumido por la mayoría) y al parecer es asociado a lo que es mediocre e informal, cuando no debiera serlo (se hablar sarcásticamente de “política chicha”,

“comportamiento chicha”). Los ideales estéticos y morales parecen todavía estar regidos por la manifestación oficial de la cultura. Lo chicha es asociado de manera más directa con lo masivo: el sujeto deviene en masivo y la producción está encaminada a “lo que le gusta a la gente”, gente como anteposición del individuo. Pero el sujeto no se diluye en lo masivo; antes, reaparece convertido en el centro de la atención. La prensa describe las acciones del político, el actor, la cantante y la vedette con el mismo discurso de cotidianidad y agresividad con que se narran las incidencias policiales. Siendo el reconocimiento un “bien limitado”, el poseerlo hace sospechar del beneficiario. Los programas de chismes compensan cualquier elemento de envidia o cólera que esto pueda ocasionar y la prensa se encarga de no sólo devolver a los personajes al plano cotidiano (un mortal más) sino incluso de vulnerar su imagen. Hay dos concepciones del sujeto, el que constituye parte de una comunidad imaginada que se integra a través de los medios masivos de comunicación con quienes perciben el mundo a través de la vida cotidiana y el sujeto que es observado y vigilado, el rico y famoso que debe ser confrontado con la realidad.

Humor trasgresor

He insistido que las manifestaciones populares han servido para marcar diferencia con sectores identificados con manifestaciones oficiales y al mismo tiempo al ser consideradas, al menos en teoría, “separadas” son percibidas como espacios abiertos en donde hay una permisividad mayor dada la poca exigencia que de lo popular se espera. Sin embargo, este espacio abierto donde circulan a modo de carnaval permanente discursos agresivos (apodos, erotismo, racismo), estos tienen que adaptarse de manera en que afirmen, por un lado, su per-

tenencia a un espacio de mayor libertad que el de la manifestación oficial y, por otro, que permita deslindarse de un discurso considerado serio. Siguiendo con la observación de las noticias de un tabloide, podríamos leer en la primera página del diario “El Chino” (17 de noviembre del 2004) “Charapitas Ardientes Arrasan con Gringos”, en donde de manera lúdica se presenta el deseo de un grupo de chicas peruanas de incursionar el mundo del espectáculo extranjero. En el mismo tipo de diario podemos encontrar una foto de Susy Díaz junto a un texto donde declaraba al diario “El Chino” el 10 de noviembre del 2004 sus poses sexuales preferidas “*La del ‘carro’ que es la de agáchate que yo te agarro. También la del ají: échate que te agarro por ahí [...] Por supuesto soy ardiente y fogosa con mi pareja. Si no pueden todo el día me conformo con tres o cuatro como mínimo al día [...] Tengo un consolador, pero de carne (risas). No me gusta usar ningún aparato, además siempre hay alguien que me hace un favor*” (“El Chino”, 10 de noviembre del 2004, sección Espectáculos). Creo que es importante notar entonces como el discurso lúdico se establece como el mejor vehículo no solo para definir el ambiente “no serio” y por lo tanto “permisivo” de las manifestaciones populares, sino también como un mecanismo por el cual se pueden filtrar contenidos polémicos que estarían amenazados por los sistemas de control social.

Una visión panorámica de las distintas manifestaciones culturales urbanas me dará la razón de que el humor es un discurso que atraviesa cada expresión. Hemos visto como los programas cómicos durante las últimas cuatro décadas han gozado de buena sintonía al mismo tiempo que de duras críticas en los periódicos serios. Usualmente el humor ha estado referido a una auto-conciencia de las discrepancias entre el “deber ser” y la “realidad”, algo así como un punto de encuentro entre la cultura oficial y la cultura popular: Temas como la “viveza criolla”, la infidelidad, la fealdad, el cortejo, el

travestismo, la corrupción, la ridiculización de personajes públicos o poderosos han sido los que han garantizado la larga vida y buena salud de estos espacios. Apagando el televisor y visitando las plazas públicas hemos visto cómo en el Parque Universitario o la Plaza San Martín un cómico ambulante hace arenga de la fuerza de sus ancestros, recordándonos cómo Túpac Amaru se burlaba de los españoles haciendo incluso ejercicios jalando el mismo a los caballos que querían descuartizarlo. No contento con evocar, el cómico ambulante se dirige a uno de los espectadores y lo usa para lamentar nuestra decadencia *“en cambio a esta huevada, cuatro cuyes lo descuartizan”*, el público ríe a carcajadas. Es un alivio no haber sido la “víctima” y la reprimida agresividad fluye. Pero no es solo auto-burla o agresividad lo que el humor ayuda a liberar sino también temas que bien podrían ser tabú. Han resurgido espectáculos llamados “picarescos”, reaparecen constantemente y se estrenan obras como las “Señoritas de la Cama Redonda”, mientras tanto, en las calcomanías de las combis y microbuses una dama desnuda frente al conductor ayuda a indicar un mandamiento cuyo cumplimiento podrá garantizar nuestra sobrevivencia: “No distraiga al chofer...”. En la sección “La Calle Está Dura” del diario “El Trome” (edición del 29 de octubre del 2004), una prostituta con expresión de indiferencia se despide con un apretón de manos de un cliente que con expresión sufrida le dice: *“después de gastarme todo mi sueldo en una sola noche, creo tener derecho a algo más que un apretón de manos”*.

Si hubiera que buscar la función del humor, sería justo decir primero que es la de hacer pasar un buen rato a quien lo disfruta (incluso generar ingresos a quien lo produce). Esto es precisamente lo que hace que el humor se constituya en un canal de transmisión de mensajes que tendrían un contenido radicalmente opuesto si se hicieran de forma seria. Este factor

hace del humor un elemento interesante dentro de la cultura popular puesto que con ello se distancia de la seriedad aducida al discurso formal.

Fruto de una serie de artificios dramáticos, literarios e históricos, determinados culturalmente, la seriedad en occidente ha sido percibida como parte del discurso “normal”, una suerte de “nivel cero” que se separa del discurso lúdico (Abril: 1991). En la educación formal los espacios de seriedad son casi tan exigidos como en el plano religioso. Lo serio es la tensión que la mente suele dirigir sobre la expectativa de un orden de eventos: en la misa todos deben atender y responder al unísono, en el salón de clase se debe participar sólo si lo que se va a decir no atenta contra el orden establecido, en los desfiles todo debe ser esperable, ordenado y castrense. Lo cómico será la inesperada pérdida de esa tensión que se mantenía en expectativa (el famoso pastel estrellado en la cara de un elegante personaje de las películas mudas es un buen ejemplo). Obviamente no toda sorpresa genera risa, ésta tiene que ser leve y agradable, al menos para el receptor. A su vez, los patrones de lo esperable tienen que ser entendidos culturalmente en el espacio y momento de su realización. Evidentemente hay espacios permitidos para la broma, el clásico ejemplo es el del carnaval en donde la inversión de las normas establecidas, el relajamiento y el relajamiento de la autoridad, se combinan con el uso de un lenguaje trasgresor y festivo, donde prácticamente no hay escenario y todos participan por igual.

Mijail Bajtin nos deja un claro análisis de las celebraciones medievales estableciendo claramente los límites temporales del carnaval. Su análisis, sin embargo, es válido como para aceptar las características carnavalescas que pueden presentarse en espacios no rituales, de manera difuminada y cumpliendo el mismo rol que es el triunfo sobre el miedo a lo sagrado y al poder en sus distintas encarnaciones (Bajtin: 1974). Se podría

decir que el humor nos libera y protege. Precisamente para Freud el humor nos protege de la crítica que puede desencadenar aquello que nos produce placer y que tenemos reprimido. Es a través del chiste que liberamos de manera aceptada socialmente una serie de sensaciones sancionadas por nosotros mismos y por la sociedad a la que pertenecemos. Gonzalo Portocarrero me ha servido de inspiración en un artículo en donde analiza el humor del personaje de Rafo León, “China Tudela” (Portocarrero: 1998). Portocarrero encuentra una conexión entre la sorpresiva trasgresión de principios estructurados en el discurso democrático y el humor que esta sorpresa produce. Así el racismo, el machismo y la violencia al ser declarados abiertamente en lugares o medios públicos, logran la ruptura de lo esperable y si se hacen en un contexto de aparente inocencia, consiguen hacer reír al público.

Esta ruptura que desafía a lo establecido ha gozado de popularidad e incluso de cobertura mediática desde la década de los sesentas recibiendo en las ciudades a las primeras grandes olas migratorias a las urbes peruanas. Durante tres décadas, el programa “Trampolín a la Fama” gozó en muchos momentos de picos de sintonía y en su extensa trayectoria su importancia fue tal que se convirtió en un pre-requisito visitarlo si uno era candidato a ser elegido o re-elegido presidente. Augusto Ferrando logró imprimir el sello preciso de informalidad, crueldad, humor y trasgresión para poder, por un lado, sobrellevar toda posible censura y, por otro, convertirse en paradigma de lo que podría convertirse en “popular”. Si bien Ferrando encarnó con mucha honestidad la posición de ciudadano criollo y jerárquico, también abrió una suerte de universidad televisada en donde se daban instrucciones de cómo comportarse en la ciudad que estaba siendo tomada por los migrantes durante la década de los setentas y ochentas. Uno de los elementos que llamó mi atención cuando hice una in-

investigación sobre dicho espacio fue la casi inexistente mediación al momento de definir a las personas por apariencia física –“negro”, “zambo”, “indio”– aun cuando en el discurso oficial esas palabras ya eran vistas con suspicacia. Aun más, al momento de concursar por alguno de los pocos premios que el programa ofrecía, el participante tenía que enfrentar las bromas del hábil y muchas veces cruel animador que directamente hacía referencia a la apariencia física, defectos en el habla o excesiva timidez de quien se paraba enfrente de él. Todo esto se hacía en un ambiente que todavía pretendía formalidad como era la televisión de las décadas de los setenta y ochenta, y bajo el financiamiento de empresas líderes como eran los auspiciadores del espacio y la empresa dueña del canal de televisión. A pesar de que “Trampolín a la Fama” era un espacio dedicado a los concursos Sánchez León y Peirano lo incluyen en su obra de “humor en la televisión” (Peirano y Sánchez León: 1984) pues el espacio era evidentemente lúdico y fue el paradigma de lo que se vendría en el humor televisivo: la sociedad viéndose a sí misma y burlándose de sí misma. Hay una autoconciencia de no encajar en los valores tanto estéticos como morales que maneja el discurso oficial y es a través de la exageración propia del humor que no sólo es subversiva (y de ahí la sorpresa humorística) con respecto al discurso formal (fluyen contenidos de agresividad, racismo, machismo de manera libre y no cuestionada) sino también consciente de la distancia entre lo oficial y lo popular (lo grotesco o feo se define en función de lo que sería considerado bonito por el discurso oficial revelando una realidad distinta a la idealizada). El humor compartido, la burla hacia “el otro” también contribuirá a la formación de una comunidad que comparte la risa. Pero el humor no es el único medio por el cual lo censurado o censurable se abre paso.

Imágenes hechas de cuerpos e historias

“Cuido mi cucú” dicen al mismo tiempo la vedette Eva María y el titular del diario “Ajá” el 14 de agosto del 2003, “Cucús carnosos alocan a los machos” informa el diario “El Chino” el 20 de setiembre del 2004, el diario “El Tío” nos informaba el 8 de julio del 2003 que un trabajador de un banco local “Pagaba \$500 por torta de vedettes”. A su vez en el interior de los diarios podemos leer que Johana Rodríguez “Busca Mariachi cariñoso” (“Ajá”, 10 de julio del 2003) y que “Mariella [vedette que posa en tanga para la noticia] está palteada por su hijita” [por la salud de su hijita] (“Ajá”, 14 de agosto del 2003). Las grandes noticias son interrumpidas por fotos recortadas de acuerdo a los contornos de las vedettes que en la mayoría de los casos están observando al público. La imagen es el resultado de un largo proceso de producción (que incluirá editores, fotógrafos, maquilladores, entre otros) en el que la vedette es la única participante visible.

El 11 de mayo del 2003, el Cardenal Juan Luis Cipriani, saludando a las madres peruanas en su día, expreso que “*El primer trabajo de la mujer es su casa y si tiene que trabajar para mantener el hogar debe recordar que primero son sus hijos y su honor*”. Con esta afirmación, el arzobispo se hacía eco de la expectativa social del rol de la mujer, que se proyecta en lo esperable de las alumnas en la escuela, de los modelos de virtud y de las actitudes formalizadas en la vida cotidiana. Es en este contexto que tenemos las espectaculares imágenes de las vedettes exhibidas en lugares públicos. Veamos las estrategias para lograrlo. Hemos dicho que las manifestaciones culturales conocidas como parte de la cultura chicha se hacen en tono festivo, donde el humor y las formas contribuyen a un espacio de aparente apertura. También hemos mencionado al humor como un vehículo a través del cual contenidos socialmente

censurables pueden aparecer publicables. En el caso de las imágenes de las vedettes ambos elementos entran en juego añadiendo, a su vez, el uso estratégico de la imagen en tanto fotografía e historia que la acompaña.

Al principio afirmé que las manifestaciones culturales urbanas son un vehículo de promoción al consumo y a la ilusión asociada con este consumo (o la imposibilidad del consumo). Y a esto quiero referirme. Las vedettes, al mismo tiempo que afirman la idea de “mujer objeto” confirmando el rol del machismo (que aparentemente vincula a la cultura formal y a la popular), también son un vehículo de lo que es percibido como lo “moderno” o lo “contestatario”. La transformación del cuerpo mediante cirugía se está convirtiendo en una alternativa cada vez más accesible como un proceso que ofrece una solución tecnológica a un problema social (apariencia corporal muchas veces ligada a patrones de belleza foráneos) o como una muestra de poder, prestigio y status. Sin embargo, más próximos al discurso oficial, la cirugía estética aparece como el “camino fácil” y las actrices o cantantes “formales”, en su mayoría, intentan negar haber conseguido la forma de sus cuerpos con ayuda médica y en cambio hablan de sus sacrificios en el gimnasio o en el comedor (la forma “honorable” de conseguir “belleza”). Las vedettes, desempeñándose en el ambiente abierto que ofrece el discurso de lo popular admiten detalladamente el rumbo de las cirugías que se han practicado, hablan de su cuerpo como instrumento de trabajo que merece ser cuidado, modificado y lucido. A su vez, las modificaciones relacionadas al color de cabello y de ojos en un primer momento se pueden asociar a la copia de patrones foráneos (de hecho, las manifestaciones chicha siempre han estado asociadas a la copia descarada de modas extranjeras e incluso de mercadería de imitación al punto que el término “bamba” ya es parte de textos formales). Sin embargo, lo que se aprecia es

una nueva propuesta estética que aprovecha los estereotipos propios de la “sensual mujer latina”². Es el caso del discurso de la vedette Tula Rodríguez, constantemente afirmándose como chola y destacando la particular belleza que esta definición implica. Esta identificación con “lo latino” ayudara a la identificación de la vedette como alguien accesible que vive en la casa del costado y que no está alejada de los lectores. A su vez, esta misma cercanía hace de la posibilidad de someterse a una cirugía estética o preocuparse por la propia apariencia sea visto como algo posible o cercano: “en el fondo todas quieren hacerlo y no se atreven” comentaba una vedette.

La aparición de las fotos de las vedettes no son gratuitas, siempre hay una razón para mostrarlas. Generalmente la imagen es interrumpida por el nombre de la vedette y algún comentario que ella ha hecho o que se ha hecho de ella o, en todo caso, algo relacionado con su vida. Este es el pretexto para la aparición de la foto y a su vez es esta historia la que acerca a la vedette a un plano de la cotidianidad que mencionábamos antes.

El comentario del Arzobispo de Lima relacionado con el “honor” y el “deber ser” nos remite a la imagen esperable de las chicas de acuerdo no solo a la iglesia sino a la educación formal. Aquí me valgo de las ideas presentadas por Norma Fuller en su trabajo de género en la clase media peruana (Fuller: 1993). Dentro de lo esperable y formal, las imágenes paradigmáticas de la mujer se mueven entre la idea virtuosa de la virgen (cuyo honor es materia de protección por parte de los varones) y el de la madre (que sacrifica su virginidad en pos de un virtuoso

² Es claro que la sensualidad se ha convertido en un elemento que está culturalmente asociado al mundo del espectáculo latino. En el cine y el ambiente musical estadounidense las artistas latinas han logrado ingresar con un discurso caracterizado por el desenfado, un tipo de apariencia menos común y una actitud audaz frente a su propia sensualidad.

rol que la liga al plano doméstico). Dentro de las imágenes negativas, las que deben evitarse a través del discurso moral y la educación, tenemos la de la seductora (que invierte los roles esperables, tomando control de un aspecto que le correspondería a los varones) y el de la prostituta (que trafica con el honor sexual haciéndose merecedora por tanto de la marginación social). Es claro que estos modelos de virgen, madre, seductora y prostituta están asociados con la conducta sexual de la mujer a partir de definiciones que son parte de una estructura de control social. Podemos también decir que estos estereotipos son interdependientes: la virgen y la madre se entienden en oposición a la prostituta y la seductora. Cuando vemos los textos que acompañan las fotos de las vedettes descubrimos que los bordes que separan estas denominaciones pueden aparecer bastante flexibles. En este campo de batalla semiótico los estereotipos tendrían que circular de manera que sean de interpretación rápida; sin embargo, en el caso de las vedettes estos estereotipos se fusionan y fisianan según las circunstancias, como veremos más adelante. Para los tabloides y los programas de chismes, las vedettes usualmente son sospechosas de ser prostitutas, y las fotografías las presentan como chicas seductoras; leyendo los testimonios propios de las vedettes, usualmente ellas se presentan como sacrificadas madres (la virginidad esta fuera de discusión) que no necesitan la presencia de los varones para sacar adelante a sus familias. También podemos ver como, en general, la imagen de la vedette construida para los medios de comunicación puede referir a una chica inocente (muchas veces se busca enfatizar la imagen de “persona que no piensa” para promover solo la imagen corporal) que contrasta con su pose sensual y que es “fácil de dominar” y constituir como un trofeo.

Conclusiones

El concepto de distinción social implica una jerarquía entre el que es observado poseyendo aquello que lo diferencia y el que observa (que reconoce, de manera crítica o no) la diferencia del distinguido. Sin embargo esta diferencia no es excluyente porque aun el que no posee debe tener conocimiento de que es lo que “el otro” tiene. A su vez, la distinción se basará en un reconocimiento que depende necesariamente del que está excluido. Este aspecto de interrelación, negociación, necesidad de diferenciarse o necesidad de admitir las diferencias y buscar equilibrar las distancias es lo que he intentado mostrar dentro de lo que es la cultura occidental, que admite espacios de manifestación del discurso oficial y de discurso popular, ambos al mismo tiempo complementarios pero no excluyentes como a simple vista pareciera. Lo popular se constituye en diálogo y respuesta constante y en una negociación que puede pasar por el tamiz del humor (mediante el cual una serie de críticas a uno mismo y al otro como agente social son liberadas) o en construcción de la propia imagen, en la idea de arte o en la idea de consumo compartido y equivalente entre todos. Lo popular garantiza también la ilusión de que el consumo es democrático y universal. No he buscado negar el componente de clase social que enmarca la división entre las diferentes manifestaciones culturales urbanas sino mas bien mostrar cómo las relaciones entre la relación de clase se trasluce en las manifestaciones populares. Pude haberlo hecho desde el otro lado, desde la manifestación oficial, y pude haberme ocupado de la apropiación de lo popular en el discurso político, en el artístico o como sería en el caso de este artículo, en lo académico; pero he preferido concentrarme en la economía simbólica de la primera página de los tabloides que circulan en todos los distritos de Lima, y en todas las ciudades del país,

para tener una idea preliminar de lo que hemos venido llamando “chicha”.

Lo popular abre un espacio en donde hay una mayor permisión, fruto de la marginación social (“conductas propias de gente sin cultura” en la acepción cotidiana) pero no niega la necesidad de justificar constantemente estas trasgresiones (“no es serio” gracias al discurso humorístico o “no es lo que parece” en el plano del discurso forzosamente contradictorio de las vedettes) revelando la existencia de una jerarquía a la cual no se pertenece, pero se comparte gracias a la capacidad simbólica que puede tener el consumo. No he analizado en este artículo la apropiación por parte del discurso popular del aspecto simbólico de los bienes materiales expresados a través de productos que pretenden ser de una marca prestigiosa al menos en la etiqueta o las cadenas alternativas de comida rápida que ofrecen un ambiente de modernidad a un precio cómodo. En el mundo del espectáculo podemos encontrarnos con la “Pamela Anderson chola” o con tres vedettes reproduciendo en versión local del beso en la boca que tres populares rockeras estadounidenses se dieron en un espectáculo televisado. Lo popular ofrece entonces esta integración al mundo del consumo estandarizado y sobre todo adecuado a lo que se plantea como lo distintivo o lo mejor ofrecido en el mercado. Se podría decir entonces que uno de los valores que llega a través de las manifestaciones populares es la de la ilusión de control y de acceso que ayuda a una negociación constante.

Gracias a lo popular es que la idea del “consumo adecuado”, es decir, el consumo que nos ubica en el plano que podría ser el de la distinción nos adapta a las normas de la ciudad global. Existe una ilusión de tener agencia en la vedette que contribuye con su propia historia a la elaboración de su imagen, como una ilusión de poder en el discurso humorístico que se burla subversivamente del otro o de sí mismo, en los

programas de chismes que funcionan como el gran ojo vigilante y castigador o en la posibilidad de comer y vestir incluso mejor que visitando sitios mucho más caros. La ilusión es construida en negociación con el discurso oficial y cobra su propia forma creativa, hay un conjunto de individuos interactuando en una ciudad escrita por ellos.

El viejo puente, el río y la alameda homenajeados en el vals todavía existen pero tienen distinta apariencia, distintos transeúntes y sobre todo parecen ubicarse en un contexto totalmente nuevo, donde el consumo se filtra a través de lo popular, de sus colores desbordados, su ingenio y de la ilusión que promueve. Es una modernidad contagiosa que sigue siendo marginal porque no es parte del discurso oficial del poder pero que hace tiempo ya lo contagió.

Bibliografía

Appadurai, Arjun

1996 *Modernity at Large, Cultural Dimensions of Globalization*, Minneapolis, University of Minnesota Press.

Bajtín, Mijail

1987 *La Cultura Popular en la Edad Media y el Renacimiento: El Contexto de Rabelais*, Madrid, Alianza.

Barthes, Roland

1972 *Strip Tease*, en *Mythologies*, New York, Noonday Press.

Bourdieu, Pierre

1986 *The Forms of Capital* en *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York, Ed. John G. Richardson, Greenwood Press.

1998 *Distinction: A Social Critique of the Judgment of Taste*, Cambridge, Harvard University Press.

Butler, Judith

1999 *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity*, New York, Routledge.

De Certau, Michelle

1998 *The Practice of Everyday Life*, Minneapolis, University of Minnesota Press.

Fuller, Norma

1993 *Dilemas de la Femeinidad: Mujeres de Clase Media en el Perú*, Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Freud, Sigmund,

1963 *Fetishism in Sexuality and the Psychology of Love*, New York, Collier.

García Canclini Néstor

1992 *Culturas Híbridas: Estrategias Para Entrar y Salir de la Modernidad*, Buenos Aires, Ed. Sudamericana.

2001 *Consumers and Citizens. Globalization and Multicultural Conflicts*, London University of Minnesota Press.

Gargurevich, Juan

2000 *La Prensa Sensacionalista en el Perú*, Lima, PUCP.

Goffman, Erving

1967 *Interaction Ritual: Essays on Face to Face Behavior*, New York, Anchor Books.

Gordon, Lewis

1995 *Critical Mixed Race?* En *Social Identities* 1(2) 381-395, Pretoria, Department of Social Sciences of the University of South Africa.

Huerta-Mercado, V. Alexander

1999 *Un Comercial y Regreso. Percepción del Mundo desde la perspectiva de los asistentes al programa "Trampolín a la Fama"*, Tesis para la obtención del grado de Licenciatura en Antropología, Lima, PUCP.

Liepe-Levinson, Katherine,

1998 *Desire, Mimetic Jeopardy, and Performing Spectators*, en *The Drama Review* 42, 2 (T158) 1998 NYU and MIT.

Marx, Karl

1936 *The Capital*, New York, The Modern Library.
[1906]

Matos Mar, José,

1985 *Desborde Popular y Crisis de Estado en el Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

Miller, Toby,

1997 *Technologies of Truth, Cultural Citizenship and the Popular Media*, University of Minnesota Press.

Negrin, Llewelyn

1996 *Feminism and Fashion: A Critical Appraisal*, en *Arena Journal* 6, Melbourne.

1996/7 *Review of After Fashion by J. Finkelstein*, en *Arena Magazine* 26, Melbourne.

1999 *The Self as Image: A Critical Appraisal of Postmodern Theories of Fashion*, en *Theory, Culture & Society* Vol. 16 (3), London, SAGE.

Peirano, Luis y Abelardo Sánchez León

1984 *Risa y cultura en la televisión peruana*, Lima, DESCO.

Pietz, William

1985 *The Problem of Fetish* in RES 9, Cambridge, Peabody Museum Publications.

Portocarrero, Gonzalo

1993 *Los Nuevos Limeños*, Lima, Tempo.

1998 *Las Clases Medias: Entre la pretensión y la Incertidumbre*, Lima, Sur.

Quispe Lázaro, Arturo

2004 *La Cultura Chicha en el Perú*, en

http://www.interculturalidad.org/c/arti/c_chi_010404.htm

Simmel, Georg

1984 *On Women, Sexuality, and Love*, New Haven, Yale University Press.

Solomon-Godeau, Abigail

1993 *The Legs of the Countess* en *Fetishism as Cultural Discourse*, edited by Apter & Pietz, Ithaca, Cornell University Press.

Stuart, Andrea

1996 *Showgirls*, London, Jonathan Cape.

Strallybrass, Peter & White, Allon

1986 *The Politics and Poetics of Transgression*, New York, Cornell University Press.

Tagg, John

1988 *The Border of Representation: Essays on Photographies and Histories*, London, Mac Millan.

Vich, Víctor

2001 *El discurso de la calle: Los cómicos ambulantes y las tensiones de la modernidad en el Perú*, Lima, PUCP, UP, IEP.

Williamson, Judith

1978 *Decoding Advertisements: Ideology and Meaning in Advertising*, London, Boyars.

Las ciudades intermedias: su rol en el
desarrollo del país

Mariana Llona
Daniel Ramírez Corzo
Mario Zolezzi



Introducción

A pesar de la importancia que tiene el tema urbano actualmente, y pese a la gran diversidad que caracteriza esta realidad, es poco lo que hemos avanzado en la comprensión del fenómeno de la urbanización fuera de las grandes aglomeraciones o metrópolis. Cuando hablamos de “ciudad” tendemos a referirnos en forma casi exclusiva a las grandes ciudades como es el caso de Lima.

En algo más de medio siglo se duplicó la población que habita en ciudades y se multiplicaron los centros urbanos. De una dinámica demográfica en que predominaba la migración del campo hacia las ciudades capitales, hemos pasado en pocas décadas a un movimiento poblacional que no privilegia las grandes urbes: existe más bien, por un lado, una movilidad al interior de las propias ciudades ya construidas, y por el otro, un crecimiento de ciudades medianas o pequeñas, cuya particularidad radica en el estrecho vínculo de éstas con el mundo rural. Las grandes ciudades hace tiempo que perdieron la capacidad de absorción de esta población que migra en busca de mayores oportunidades de educación y de trabajo¹.

¹ Los estudios de caso realizados en **desco** muestran que los jóvenes rurales han empezado a migrar a ciudades intermedias no sólo en busca de empleo sino también de la oferta de educación superior que allí se encuentra.

En términos de la movilidad al interior de las urbes, el crecimiento urbano se torna más complejo y heterogéneo. Las ciudades, en función a su grado de consolidación, su importancia política y económica y su ubicación estratégica, responden a patrones diferentes de asentamiento poblacional: continúa el crecimiento de la periferia urbana a la vez que crece la presión por la ocupación o re-ocupación de la ciudad construida y algunos espacios se van densificando de manera acelerada; todo ello sin contar con una planificación sobre los usos del suelo, ni sobre el nivel de soporte que tiene el espacio para albergar a un mayor número de personas con niveles mínimos de calidad de hábitat.

Otro aspecto importante a tomar en cuenta para el análisis de las ciudades es el hecho ya conocido de que hoy en día no sólo ha crecido significativamente la población urbana del planeta, sino que también la pobreza se ha urbanizado. A fines de los años noventa tenemos que, en promedio, seis de cada diez pobres habitan en zonas urbanas (aunque esto no quiere decir que la incidencia de la pobreza no sea mayor entre los habitantes del ámbito rural)². Estamos asistiendo a un proceso de urbanización de la pobreza al mismo tiempo que las propias ciudades se van empobreciendo, deteriorándose en su calidad e infraestructura.

La mayoría de la población en América Latina, y en el Perú en particular, vive en ciudades pobres, en las que el ciclo de deterioro comienza a manifestarse antes de que culmine su etapa de crecimiento. Dada las características específicas de las ciudades intermedias, medias o secundarias, la incidencia de la pobreza en ellas es mayor, producto de la mayor inversión pública concentrada en las metrópolis. Sin embargo, des-

² Arriagada Camilo: Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano. CEPAL. 2000.

de el punto de vista del crecimiento demográfico, las ciudades intermedias han sido mucho más dinámicas en los últimos años. Según datos de las Naciones Unidas, se estima que las ciudades menores a un millón de habitantes crecieron a tasas promedio anuales del orden del 3.7% durante el periodo 1990–2000, mientras que la tasa registrada para las grandes ciudades ha caído al 2.4%³.

Una de las afirmaciones recurrentes en la literatura existente es la que señala que “las ciudades son el motor del desarrollo”⁴. Sin embargo, en la realidad carecemos de un marco interpretativo sobre las ciudades que nos permita plantear alternativas inclusivas ante la desigualdad en el acceso a los bienes y servicios, al acceso al mercado y a la toma de decisiones públicas. Con sus limitaciones y problemas, es claro que las ciudades juegan un rol fundamental en el desarrollo del territorio y de las actividades económicas. Al mismo tiempo constituyen un escenario que permite el encuentro y la integración social y la construcción de un sentido de pertenencia a un colectivo mayor. Son por eso, espacio de construcción de ciudadanía.

En desco hemos querido avanzar en la discusión sobre el tema, tomando en nuestro análisis dos elementos: el rol de las ciudades intermedias en el desarrollo nacional y su papel en la articulación entre el espacio urbano y rural. Las ciudades –especialmente aquellas intermedias o pequeñas– no son comprensibles sin tener en cuenta el entorno rural con el cual se vinculan: no constituyen de ninguna manera “islas urbanas”. Hemos prestado atención a algunos roles que cumplen las ciudades y a partir de ellos hemos analizado con mayor detalle los flujos que se generan entre los principales núcleos

³ United Nations 1998 – “World Urbanization Prospects: The 1996 Revision” Department of Economic and Social Affairs, New York.

⁴ Conferencia de Estambul Habitat II.

urbanos y el espacio rural. En primer lugar, el rol económico en tanto consideramos a las ciudades como nodos estratégicos de los circuitos económicos, como espacios para el desarrollo de la competitividad y la vocación productiva de la región. Luego el rol político, en tanto constituyen espacios de concentración de poder y toma de decisiones, donde se generan las relaciones institucionales, las vinculaciones con el mercado y el espacio para el desarrollo de la ciudadanía; esto implica tres elementos estrechamente vinculados: descentralización, mercado y participación. Sigue el rol cultural, en la medida que las ciudades constituyen escenarios privilegiados para la integración social, para la representación colectiva y la construcción de un sentido de identidad y pertenencia.

Los cambios en la urbanización y la concepción de ciudades

En las últimas décadas han ocurrido cambios importantes en los patrones de asentamiento de la población en el mundo y de manera especial en América Latina. La información demográfica en la región muestra, además de una clara tendencia a la urbanización, un crecimiento más dinámico de las ciudades intermedias⁵.

La transición demográfica en América Latina ha dado un giro significativo desde los años cincuenta. La población que vive en ciudades se ha duplicado a la vez que la tasa de urbanización se ha reducido casi a la mitad. Esto último se explica por la reducción de la tasa de migración rural-urbana y por la disminución del crecimiento vegetativo o interno en las ciudades.

⁵ Página *web* de The United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT).

Año	Población urbana	Tasa de urbanización	Población potencialmente migrante
1950	41%	4.6%	60%
2000	77%	2.3%	20%

Fuente: Fernando Carrión: *Pobres las ciudades de pobres*.

Elaboración: **desco**.

Si América Latina es uno de los continentes más urbanizados del planeta⁶, el Perú sigue la misma tendencia con más del 70% de su población viviendo en ciudades. Se espera que para el 2030, nueve de cada diez peruanos viva en zonas urbanas. Si bien el alto grado de urbanización puede ser considerado como una fortaleza para el desarrollo, el proceso de crecimiento acelerado de nuestras ciudades ha generado situaciones perversas, siendo la más notoria el crecimiento desmesurado de la ciudad capital en desmedro de las ciudades del interior del país. Un crecimiento acompañado –además de la pobreza–, de ocupación de terrenos sin ninguna habilitación urbana, con déficit de servicios, con transporte urbano de baja calidad, con la precarización de las condiciones laborales, entre otros. En el Perú no existe ninguna otra ciudad equiparable a Lima. Sin embargo, muchos coinciden en que esta etapa “explosiva” del crecimiento la capital ha concluido y que hoy en día asistimos a una modificación del patrón de urbanización.

La movilidad poblacional ha cambiado. Desde hace tiempo el fenómeno de las migraciones campo–ciudad ha dejado de ser el tema más significativo para explicar la evolución demográfica urbana. Los factores de atracción y expulsión como variables de análisis para entender los procesos migratorios

⁶ Cerca del 80% de la población de América Latina viven en ciudades, y existen alrededor de 45 ciudades con más de un millón de habitantes.

ya no son suficientes. Ahora se habla de factores de desplazamiento poblacional: los migrantes entran y salen de las ciudades, mientras otros permanecen en ellas en base a estrategias múltiples. Podemos afirmar que la movilidad se genera al interior de los centros urbanos, o está relacionada a su entorno más inmediato, en función a una estructura de “ramilletes urbanos”.

En estos sistemas o redes, las ciudades intermedias y pequeñas van cobrando dinamismo y fuerza, y se modifica significativamente la relación tradicional entre lo rural y lo urbano. En términos espaciales y demográficos, la modernización agropecuaria también ha significado un impacto en el desarrollo de las ciudades intermedias en cuanto a su tamaño y por su ubicación en áreas dinámicas; de tal manera que las migraciones del campo no se dirigen a las grandes ciudades y a la metrópoli necesariamente, sino que tienden a relocalizarse en pequeños poblados “rural-urbanos” o en ciudades medianas, sin romper el vínculo con las actividades agropecuarias. La expansión de las ciudades intermedias, como Ica o Trujillo, se explica por la absorción de mano de obra del sector agrícola circundante.

Estas formas de asentamiento adquieren características que las distinguen de los pueblos rurales y de las grandes ciudades, constituyendo una categoría de espacio intermedio e híbrido entre lo rural y lo urbano. En este se interrelacionan dos grupos principales: el perteneciente al antiguo y desperfilado mundo agrario y el urbano, lo cual da lugar a una peculiar forma de segregación que debe estudiarse con más cuidado.

Son espacios donde lo rural y lo urbano se combinan y articulan de una forma novedosa y particular, configurando una realidad que no es rural ni urbana y, por lo tanto, no puede conceptuarse dicotómicamente, ya que definen de otro modo la dinámica espacial de la división social del trabajo, cuyas

especializaciones y funciones ya no se reducen al concepto dual rural/urbano tradicional. Ambos espacios aparecen entrelazados en una trama de relaciones donde los límites son menos visibles.

Pero, ¿qué entendemos por ciudades intermedias? Es difícil definir las sólo por el número de habitantes. La talla demográfica es un indicador relativo que varía en función al contexto en el que se encuentre la ciudad en cuestión. Las ciudades son consideradas intermedias básicamente por el rol que desempeñan en los diferentes flujos (político, económico, cultural) que se dan en el territorio. La dinámica de estas ciudades se mide por la capacidad de las mismas para establecer una red de relaciones entre los demás núcleos urbanos y entre los núcleos urbanos y el campo. Son, a su vez, centros de intercambio económico y de interacción social y cultural. Finalmente, son también espacios que albergan algunos niveles de la administración de gobierno a nivel local.

Por ello, sin desconocer la relevancia de la demografía, preferimos aquí manejar una concepción de ciudad intermedia en el sentido de “mediadora” o “intermediaria” con el fin de tener una aproximación más abierta a la diversidad de las ciudades que existen en el país.

Sin embargo, a pesar del potencial que tienen estas ciudades intermedias para el impulso de las dinámicas económicas y la integración del territorio a escala regional, también es cierto que es allí donde se concentra la pobreza y la pobreza extrema. Es allí donde la población ha crecido a una mayor velocidad en los últimos años, pero sin que ello haya venido de la mano con políticas públicas para la satisfacción de las necesidades básicas, ni con mejores oportunidades de empleo. Es en estas ciudades donde el empleo informal y de baja calidad es mayor, dado que la inserción laboral de los más pobres es siempre más precaria.

La agencia de Naciones Unidas responsable del trabajo para mejorar las condiciones de vida en las ciudades y pueblos (hábitat), designó como tema central del día mundial del hábitat del año 2004, la reflexión y el estudio sobre las relaciones entre campo y ciudad, anunciando desde el título su postura frente a este asunto: “Ciudades: motores del desarrollo rural”⁷.

El planteamiento gira en torno a la idea de que ya no tiene sentido mantener la clásica diferenciación entre los enfoques y acciones dirigidas al desarrollo rural y al desarrollo urbano. Esta agencia impulsa ahora la perspectiva del *rural-urban development approach* (enfoque urbano-rural del desarrollo). Este enfoque parte de la comprobación del creciente flujo de capital, ya sea privado o público, personas, bienes e información existente entre las zonas urbanas y las rurales. La idea central es que mientras más y mejores sean esas relaciones, todos los pobladores –urbanos y rurales–, tendrán acceso a mayores oportunidades para mejorar sus condiciones de vida, a través del acceso a mercados, trabajo, oportunidades de educación, etc.

Como consecuencia, la tarea central para el desarrollo es la dotación de infraestructura que mejore e impulse las relaciones entre los extremos del continuo rural-urbano: transporte, comunicación, electricidad y servicios básicos. Esto permitiría mejorar la productividad del trabajo rural y mejoraría la posibilidad de movilizarse entre las zonas urbanas y rurales para acceder a los bienes, servicios y oportunidades que ofrece la ciudad. En esta lógica, las ciudades pequeñas y medianas son las que llevan la parte más importante, pues ellas son las que funcionarían como aglomerados de servicios e infraestructura para las zonas rurales.

⁷ Habitat Debate: Cities – Engines of rural development. Septiembre 2004, Vol. 10, N° 3. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

Este enfoque se nutre, en parte, de la misma premisa que ha alimentado las políticas liberales durante el siglo pasado. El territorio es visto como una suerte de *mercado imperfecto* en el que, si mejoramos las condiciones de acceso, todos mejoraremos nuestras condiciones de vida. Sin embargo, este enfoque ignora –o más bien, elude– el hecho de que entre el campo y la ciudad no hay sólo una diferencia de acceso, sino también, y quizá más importante, una diferencia de concentración del poder.

Es necesario darle prioridad a la gestión urbana. Las ciudades intermedias, por su propia escala, tienen la posibilidad de llevar a cabo proyectos de desarrollo territorial más sostenibles. La gobernabilidad de dichos espacios dependerá mucho del fortalecimiento de su estructura institucional y administrativa, y del desempeño de sus funciones en tanto articuladoras de otros espacios intermedios, incluyendo el campo. El proceso de descentralización tiene una tarea importante que cumplir en ese sentido. La gestión urbana, la calidad de vida de sus habitantes y las condiciones que ofrecen a sus ocupantes se han convertido hoy en temas relevantes no sólo desde una perspectiva local o nacional, sino también global.

La exclusión social, las ciudades de los ricos, las del placer y las de la violencia y la guerra plantean hoy escenarios mundiales impensables solamente hace un par de décadas. Por ello, al intentar responder sobre qué tipo de ciudades aspiramos y qué modelos tener en consideración, la globalización redefine a las ciudades en su función y alcances: "...la globalización no es un fenómeno externo sino parte constitutiva de lo local, ya que lo local existe y se fortalece gracias a la globalización y viceversa. En otras palabras, estamos asistiendo a un proceso de *glocalización* (Robertson, 1992) que, para el caso que nos ocupa, produce tres efectos significativos: primero, reduce la distancia entre los territorios, con lo cual los conceptos principa-

les del desarrollo urbano – accesibilidad, centralidad, velocidad– se modifican, segundo, acelera y multiplica la historia en espacios distintos y distantes, y tercero, el espacio principal de socialización queda circunscrito al ámbito de las nuevas tecnologías de la comunicación”⁸.

Nuestra experiencia desde la promoción urbano-rural

En casi 40 años de trabajo de investigación y compromiso con la promoción del desarrollo nacional, desco ha trabajado en diferentes localidades del país, en zonas tan variadas como el valle de Chincha en Ica hasta las sierras de la provincia de Bolognesi, pasando por otras zonas rurales como Chancay y Huaral en el norte de Lima, y el valle de Santa en Ancash. Por cierto también hemos estado largo tiempo y hoy seguimos en las zonas alto andinas de Huancavelica, en Caylloma (particularmente en la parte alta y media del valle del Colca) y en Caravelí en Arequipa, además de nuestra presencia durante la última década en la selva central, en la cuenca del río Yurinaki. A esto hay que agregar el trabajo de promoción urbana que hemos mantenido durante varias décadas en la ciudad de Lima.

Todas nuestras experiencias en programas rurales de desarrollo se han concentrado tradicionalmente en los espacios rurales. La visión y lectura de la realidad estuvo centrada en el campo: en el mejoramiento de las condiciones de vida (salud, alimentación, saneamiento), la organización campesina, el mejoramiento de la producción agrícola y ganadera, la innovación tecnológica o la construcción y el mejoramiento de los

⁸ Fernando Carrión. Pobres las ciudades de pobres. Mimeo, consultoría para Oxfam GB.

servicios e infraestructura productiva (como es el caso del arreglo y mantenimiento de canales de riego, caminos rurales, pequeños represamientos y hasta proyectos locales de electrificación).

Si bien en toda intervención rural siempre nos hemos apoyado en los servicios urbanos cercanos a nuestras áreas de operación, no hemos sabido mirar con suficiente atención el entorno urbano. Nuestra lectura y reflexión sobre los centros poblados, los pueblos y ciudades como Chimbote, Chivay, Huancavelica, Villa Rica o Chíncha ha sido muy limitada. No habíamos reflexionado suficientemente sobre el papel que pueden cumplir las ciudades como motor del desarrollo rural. Desde el otro lado, en cambio, sí hemos notado con más nitidez cómo las ciudades –particularmente Lima– se han “ruralizado” en cierta medida o han sido fuertemente impactadas por la presencia del poblador llegado del campo con sus costumbres, su cultura y estrategias de incorporación a las dinámicas urbanas que ha encontrado y que también ha transformado.

Por cierto, siempre hemos sabido que el poder económico y político está concentrado en las ciudades y que el campo ha sido administrado y gestionado (también abandonado) desde los espacios de poder propiamente urbanos en los cuales se da finalmente la acumulación económica y se gobierna. Sabemos que los precios se definen en los mercados urbanos y que los flujos económicos favorecen principalmente a las ciudades pero no hemos trabajado suficientemente los impactos que están teniendo simultáneamente la globalización, la descentralización y la actual situación demográfica y de ocupación del territorio.

A pesar de esto, nuestra experiencia de promoción ha estado marcada por la clásica dicotomía rural-urbano donde institucionalmente se desarrollaron líneas de trabajo paralelas

que casi no se han tocado a lo largo del tiempo. La práctica del programa urbano en la institución concentró la reflexión sobre el tema y nos permitió, a través de los años, sistematizar información y levantar propuestas sobre la problemática de la ciudad, pero únicamente a partir del caso de Lima Metropolitana. Esta historia ha tenido mucho que ver con nuestro compromiso con los pobladores urbanos pobres y la crítica a la fragmentación y segregación de la ciudad, pero también con el defecto de ver la ciudad desde la barriada, es decir una visión fragmentada.

La profundización en temas productivos, de generación de empleo e inserción económica de los actores, ha sido más limitada en el espacio urbano en comparación con el trabajo rural efectuado en estos años. Tan solo en el último lustro, y sobre todo como consecuencia del proceso de descentralización en curso y el fortalecimiento de los respectivos espacios regionales y locales, desco ha trabajado con mayor atención las relaciones entre lo rural y lo urbano: los flujos económicos, los nodos urbanos y espacios regionales en los que se ubican, desarrollando así una lectura más integral en la que, por ejemplo, las cuencas adquieren relevancia. Y es que la formulación de planes integrales concertados de desarrollo, tanto municipales como regionales, exigen una perspectiva de trabajo de este tipo para ser exitosos en la comprensión de los diagnósticos y la formulación de políticas.

Hoy hemos empezado a mirar lo rural y lo urbano como sistemas interconectados. Es en esta perspectiva y con el objetivo de aportar en la reflexión y el debate sobre la articulación entre estos dos mundos, que nos propusimos iniciar un proceso de reflexión interno sobre el rol de las ciudades intermedias y pequeñas en el desarrollo del país.

Ejes temáticos priorizados y estudios de caso

Existen diversas maneras de aproximarnos al tema de las ciudades. Una primera entrada es a partir de la definición de las escalas de ciudades: las ciudades y sus redes, es decir la relación interurbana, y la ciudad hacia adentro, esto es, la problemática intraurbana.

Una segunda entrada consiste en analizar los diferentes tipos de ciudades que existen en nuestro país y las relaciones entre ellas: La metrópoli y su influencia en la economía y el poder nacional, las ciudades medianas o denominadas “intermedias”, la mayoría de ellas capitales de provincia y con un efecto gravitante en el mundo rural, y las ciudades pequeñas y su rol en la economía local de las provincias.

Una tercera entrada es la aproximación desde la pobreza: en primer lugar, el tema de la desigualdad social y la segregación espacial que reproduce en nuestras ciudades patrones de exclusión. Hablar de una ciudad pobre no es lo mismo que mirar a los pobres en la ciudad. Es a partir de esta segunda perspectiva que se ha analizado el tema de la pobreza, obviando el tema espacial en el análisis. El enfoque tradicional ha sido orientado hacia el individuo en situación de pobreza y no de una lectura de la ciudad pobre, un sistema que tiene sus propias e “informales” maneras de producir vivienda, dinámicas económicas, subsidio entre los pobres y los más pobres, etc. Es decir, la pobreza urbana como consecuencia de políticas públicas antes que como fenómeno desvinculado de las dinámicas de poder.

Una cuarta entrada es desde la perspectiva del desarrollo. La pregunta que surge a partir de ello es: ¿cuál es el rol de las ciudades en el desarrollo del país? Podemos constatar que a nivel general carecemos de un marco interpretativo sobre las ciudades que nos permita definir políticas de intervención y que

nos permita plantear alternativas inclusivas ante la desigualdad en el acceso a los bienes y servicios, al acceso al mercado, a la toma de decisiones. No existe una mirada de la ciudad en las políticas públicas. El tema de la ciudad no está presente en la agenda pública en nuestro país, y tendemos a tratar el asunto de manera fragmentada, de forma sectorial (el agua, la vivienda, los espacios públicos, los residuos sólidos).

Como se menciona líneas arriba, en desco hemos trabajado en diferentes espacios territoriales. Actualmente –en lo que ha ciudades intermedias se refiere– estamos desarrollando acciones de promoción en tres departamentos o regiones del país: Arequipa, Huancavelica y Pasco. En las dos primeras se trabaja en zona de sierra y en el caso de Pasco en zona de selva. Para avanzar en nuestra reflexión colectiva se eligieron tres ciudades intermedias en estas tres zonas de trabajo que tienen como denominador común ser ejes importantes para la articulación económico territorial. El objetivo propuesto es avanzar en el debate sobre las redes o sistemas urbanos que pensamos se están conformando a nivel nacional, mirando más de cerca los flujos que se generan y los roles que desempeñan ciudades, muchas veces “invisibles” para todos, pero que representan un elemento articulador fundamental para el desarrollo de algunas áreas rurales y urbanas menores. En Arequipa se seleccionó la ciudad de Chivay, capital provincial cuya dinámica ha crecido producto del flujo turístico al valle del Colca; la ciudad de Huancavelica, capital del departamento más pobre del país, y Villa Rica distrito de la Provincia de Oxapampa, departamento de Pasco en la selva alta.

Algunos datos generales a nivel departamental de estas zonas nos brindan elementos del contexto en el que se desarrollan las ciudades intermedias en las que hemos realizado los estudios de caso.

Datos Generales	Arequipa	Huancavelica	Pasco
Población con respecto al país	4.2%	1.7%	1%
Población en situación de pobreza	44.1%	88%	66.1%
Porcentaje de población urbana	87.9%	27.1%	57.4%
Índice de Desarrollo Humano	0.635	0.460	0.575
Red vial	6,467 Km.	3,634 Km.	2,424 Km.
Población con agua potable	79.5%	44.3%	39.6%
Población con red de desagüe	58%	8.1%	18.2%
Población con alumbrado eléctrico	90.6%	30.6%	60.9%
Principales actividades económicas	1º- Agricultura (frutas y vegetales) 2º- Ganadería (vacunos y alpacas) 3º- Minería (plata y oro)	1º- Minería (cobre, plata y plomo) 2º- Agricultura (habas y arvejas) 3º- Ganadería (alpaca y llamas)	1º- Minería (plomo y zinc) 2º- Agricultura (café, cereales) 3º- Ganadería (ovinos y porcinos)

Fuentes: Apoyo / Proexpansión: *Oportunidades productivas en el Perú*.
Elaboración: **desco**.

Para el análisis de los procesos urbanos en estas ciudades hemos destacado tres temas: el económico, el político y el cultural. Interesaba desarrollar estos tópicos desde la relación existente entre el espacio rural-urbano a partir de los flujos que se generan en los tres temas mencionados.

Cada ciudad existe en lo que denominamos un sistema de “ramilletes urbanos”. En esta lógica, de corte más bien económico, la ciudad no puede ser entendida sin el campo y sin las otras ciudades con las que se complementa en sus funciones. Las ciudades constituyen centros de servicios y de demanda para su entorno. Van surgiendo centros más importantes que otros, en los que la primacía urbana se establece en función a un conjunto de factores. Así, en el proceso se conforman ciertos flujos entre ciudades que responderán a ciertos procesos, políticos, económicos o socio culturales.

En la relación entre lo rural y lo urbano constatamos que hoy en día es restrictivo e insuficiente proponer políticas en el ámbito rural si no se incorpora el tema de las ciudades, en tanto espacios privilegiados para los intercambios económicos y culturales con el campo, y en la provisión de servicios para el desarrollo de las actividades rurales.

Los casos⁹

La ciudad de Chivay en Arequipa.

Chivay es la capital de la provincia de Caylloma, una de las ocho provincias del departamento de Arequipa. Su población, según el censo de 1993, ascendía a 4,032 habitantes, de

⁹ Durante el mes de octubre del 2004 se realizaron talleres y grupos focales en los tres núcleos urbanos intermedios donde desco desarrolla labores de promoción. Se analizaron tres flujos: el económico, el político y el cultural. Lo que presentamos son afirmaciones generales a partir de la revisión de información obtenida en el trabajo de campo en esta primera etapa de estudio. Queremos destacar la participación de los responsables por cada uno de los programas de promoción de desco: Nadesca Pachao y Carlos Rondón en Chivay, Arequipa, Luis Villalba y Juvenal Warton en Huancavelica y Rocío Barrientos en Villa Rica, selva central. También contamos con el importante apoyo de Raúl Mauro e Ingrid Saito de la Unidad de Planificación y Desarrollo Estratégico de desco.

los cuales 3,672 eran urbanos y 360 rurales. La mayoría de su población está ligada al espacio rural, por que la fuente principal de vida esta asentada en las actividades agro-pastoriles. Chivay es una ciudad intermedia que ha crecido de manera importante en los últimos años, manifestando un conjunto de cambios en su relación con el espacio regional y de la macro región sur del país, como resultado de la puesta en valor de una variedad de recursos culturales, históricos y paisajísticos, siendo en la actualidad uno de los lugares más importantes de visita turística de Arequipa.

LO ECONÓMICO

La principal actividad económica de la zona es la ganadería. En las zonas altas encontramos medianos y pequeños productores dedicados a la crianza de camélidos y ovinos. En la zona media y baja predomina la agricultura de minifundio orientada a la subsistencia familiar (maíz, habas, papa, cebada, alfalfa, etc). La tecnología de la mayoría de cultivos es tradicional a excepción de los cultivos con potencial de mercado como son las habas, arvejas y la papa. Los tres principales circuitos económicos de la zona se describen a continuación.

La alpaca, actividad que se desarrolla principalmente en la zona alta y que incluye la producción y venta tanto de carne como la fibra. La zona ganadera de la provincia de Caylloma (cuya capital es Chivay) se extiende desde los 3,800 a los 4,600 metros sobre el nivel del mar (m.s.n.m.) y concentra casi el 65% de la población de camélidos sudamericanos domésticos del departamento de Arequipa. La carne se comercializa directamente en la ciudad y no genera mayor valor agregado. El comercio de la fibra, sin embargo, es manejado casi en su totalidad por intermediarios; aunque es muy poco lo que se genera en cuanto valor agregado en el área de producción. La ven-

ta de los productos se da básicamente en las ferias locales (más del 85% de los productores vende en la feria).

Entre los productos de panllevar los más importantes son la papa y las habas que se cultivan en la zona del valle. Existe un incremento de la productividad de las parcelas. En el caso de la haba se ha pasado de 3.9 a 4.3 TM/Ha. y la papa de 16.6 a 17.5 TM/Ha., mientras que los precios nominales se han incrementado, lo que hace pensar en una mejora de la calidad del producto.

El turismo constituye una actividad nueva pero muy dinámica en la zona y actualmente es una alternativa para la población frente a sus limitadas oportunidades de mejora de sus ingresos. Chivay es uno de los principales atractivos turísticos de aquellos que tienen como destino el valle del Colca. Cuenta con infraestructura de servicios turísticos básicos –hoteles y restaurantes–, y tiene también un centro artesanal, una iglesia y una plaza principal que pueden ser visitadas. Esto genera un mayor dinamismo al comercio de la zona. Sin embargo esta actividad es controlada principalmente por agencias turísticas externas a la región y por algunas pequeñas agencias de turismo en Arequipa, por lo que, a excepción de algunos guías preparados en la zona, son aún pocos los que logran beneficiarse por esta actividad en la comunidad.

Los flujos económicos comerciales se diferencian según el tipo de producto. En el caso de la carne de alpaca la mayor parte pasa a los mayoristas de la ciudad (Arequipa) quienes se encargan de la distribución para su comercialización. En el caso de la fibra, la mayor parte es llevada por intermediarios y tiene como destino final Arequipa y Lima. Recientemente en Caylloma se han constituido dos empresas que se dedican al acopio, clasificación y peinado de la fibra. Un porcentaje menor de fibra permanece en Chivay para la elaboración de artesanías. Existen dos ferias semanales que se realizan en

Chivay, donde se comercializa una parte importante de los productos que quedan en la zona.

En el caso de los productos agrícolas, Chivay es únicamente un lugar de paso del transporte mayorista hacia Arequipa y hacia Lima.

Las principales dificultades en torno al tema económico son la excesiva fragmentación de las parcelas, lo que se traduce en una agricultura fuertemente dependiente de los agentes comercializadores externos para vincular la producción con el consumo final. En el caso de la agricultura, no se cuenta con la infraestructura de selección y acondicionamiento de los productos agrícolas. Este también es el caso de los productos de carne y fibra de alpaca. La infraestructura turística aún debe mejorarse y sobre todo involucrar a la comunidad en el beneficio que esta actividad económica genera. El gobierno local ha descuidado el tema de la generación de empleo y concertación con los inversionistas y agentes externos en esta materia. En el caso de la actividad ganadera, el principal problema ligado a la comercialización es la falta de control sanitario de los productos cárnicos y la falta de control en la comercialización para el caso de la fibra. Finalmente, tenemos el escaso valor agregado de los productos en la zona, dependiendo fuertemente de agentes comercializadores externos.

Sin embargo, se observan algunas potencialidades importantes como la mejora de la actividad agrícola producto principalmente de la mejora del cultivo de la papa y de las habas. La mejora en la comercialización de estos productos ha generado una mayor expectativa de desarrollo en la gente del lugar. El crecimiento del turismo es otra potencialidad importante, y existe la posibilidad de generar circuitos locales ligados a la actividad productiva, incentivando el ecoturismo o turismo vivencial. Estos circuitos pueden potenciar aquellos existentes, con el efecto benéfico de generar más empleo para

la población local. La generación de valor agregado en la ganadería, básicamente en la producción de carne de alpaca que puede insertarse en el mercado como carne ecológica para lo cual deben mejorarse las condiciones de producción.

LO POLÍTICO

Respecto a las instituciones, el poblador medio de Chivay identifica la importancia (o presencia) de instituciones públicas y privadas. Entre las públicas están los gobiernos locales, la municipalidad distrital y la municipalidad provincial de Caylloma. No se menciona ninguna institución ligada al gobierno central. Entre las privadas, se identifican las instituciones ligadas al sector productivo, como son las comisiones de regantes en la parte media, la junta de usuarios del valle del Colca (conformada por 31 comisiones y 8 comités) y las organizaciones alpaqueras. Existe un espacio de concertación que ha tenido un protagonismo importante en la zona: el Consejo de Desarrollo de la Provincia de Caylloma que congrega organizaciones públicas y privadas, y que desempeñó un rol importante en la provincia durante la última década.

A las autoridades legítimamente elegidas y aquellas encargadas del desarrollo de la provincia se les asigna el rol de responsables para contar con una propuesta clara que les permita actuar en el escenario político de descentralización y globalización. Sin embargo existe un desfase entre el funcionamiento político-administrativo y las necesidades de la población. Como consecuencia de ello, existe una fuerte crítica hacia las autoridades, dado que se constata una falta de liderazgo del gobierno local principalmente del espacio que corresponde al gobierno distrital.

El gobierno provincial de Caylloma tiene un alcalde que funciona más como alcalde distrital de Chivay. Allí pareciera reproducirse el centralismo. Sin embargo se ha observado una

mayor proximidad de las autoridades provinciales con la población a través de las ferias que se desarrollan fuera del ámbito de la provincia.

El Consejo de Desarrollo de la Provincia de Caylloma, que nació como un esfuerzo de concertación, al parecer ya no conserva el mismo liderazgo que alcanzó y, según un sector de pobladores, ya no responde a los objetivos para los que fuera concebido. Entre las principales dificultades se señala que el alcalde provincial, que es el presidente de este espacio, carece de recursos, tiene poco personal y, al mismo tiempo, sus atribuciones están sobredimensionadas.

La apuesta de un sector de dirigentes locales es por volver a fortalecer este espacio, generando mecanismos más sólidos de participación ciudadana, de concertación, actividades de capacitación, de liderazgo, de desarrollo productivo, y en general, de bienestar para la población.

LO CULTURAL

En Chivay se distingue dos grupos de habitantes: los naturales (chivaleños y cayllominos) y los inmigrantes (generalmente de pueblos aledaños y lejanos como Yanque, Achoma, Tapay, Cusco e incluso la zona altiplánica). Los primeros son los más vinculados a las labores agrarias producto de su permanencia en el territorio, a diferencia de los que llegan a dedicarse a actividades más bien vinculadas al comercio y los servicios. De acuerdo al último censo de 1993, la población rural en Chivay apenas alcanzaba el 9%, y la diferencia la representaba la población urbana. Aunque estadísticamente este dato es correcto, también es cierto que la población urbana mantiene fuertes vínculos con el área rural: prosiguen la posesión de sus tierras en el campo.

Si bien los movimientos migratorios son complejos, en términos generales una de las razones recurrentes de las perso-

nas para migrar es la de buscar la superación personal mediante la educación y un mejor empleo. La educación está relacionada al estatus y a la mejora de oportunidades para conseguir mayores ingresos en el futuro; mientras que la falta de oportunidades de trabajo es uno de los factores principales por el que los jóvenes se ven obligados a dejar Chivay.

Sin embargo se ha identificado también un proceso de retorno de muchos migrantes, especialmente jóvenes, que han ganado algún nivel de capacitación en las ciudades, especialmente en Arequipa. Este retorno se debe, al parecer, a dos factores: por un lado porque la ciudad “mayor” no les asegura un puesto de trabajo o perspectivas de progreso personal luego de culminados sus estudios, y porque la dinamización de la actividad económica y especialmente del sector servicios de Chivay les abre nuevas oportunidades de desarrollo.

Los factores culturales y geográficos son citados al indagar por la identidad de la zona: la vida tranquila, las costumbres y el idioma (quechua) en el que se pueden expresar con mayor soltura. Otro elemento que se suma al orgullo que manifiestan los habitantes de la ciudad de Chivay es el ser un destino turístico importante en Arequipa.

Sin embargo vivir en Chivay posee dos grandes desventajas: primero, el menor acceso a una posibilidad de educación de calidad y, por tanto, la falta de oportunidades de trabajo futuro y, segunda, de la cultura tradicional (potencial atractivo turístico),

La ciudad de Huancavelica

LO ECONÓMICO

La ciudad de Huancavelica se constituyó durante la época colonial y fue formada a raíz de la explotación del mercurio de

las minas de Santa Bárbara. Entonces la ciudad fue el centro administrativo de la mina que poseía un significativo valor estratégico para el virreinato español justamente por la producción del azogue o mercurio. Huancavelica, la Villa Rica de Oropesa, durante un tiempo formó parte destacada del mapa de lugares significativos del continente sudamericano. Su articulación principal, en términos económicos, se estableció con las minas de oro en Potosí, ubicadas en lo que en aquellos tiempos se conocía como el Alto Perú, hoy Bolivia. Hacia allí se trasladaba desde Huancavelica el mineral necesario para el procesamiento o amalgama del oro y la plata que se extraían en Potosí.

Por entonces la actividad económica de Huancavelica fue muchísimo más dinámica que la economía que actualmente posee, puesto que mantenía lazos con diferentes zonas de desarrollo al interior del territorio virreinal, así como con ciudades importantes. En este registro figuran La Paz, Puno, Cusco y Ayacucho. Pero también, al norte la economía minera de Huancavelica se integró hasta Ecuador, particularmente Quito, fortaleciendo los centros ganaderos de crianza de animales de transporte –caballos y mulas– y de manera similar influyó en la producción ganadera de Tucumán, en Argentina, con la crianza de acémilas que abastecieron a Potosí. Es decir, Huancavelica fue un polo de empuje de la economía y la sociedad en un amplio territorio, aunque no fue el núcleo urbano sino el centro minero el motor de ese crecimiento.

Agotado ese ciclo minero Huancavelica quedó sumida en el olvido y el atraso.

En este contexto, su crecimiento urbano ha sido muy lento hasta los años setenta del siglo pasado. Si bien se constata que, en adelante, ha mostrado un crecimiento poblacional mayor, éste fue provocado –o más bien forzado– por la afluencia de

pobladores rurales y provenientes de pequeños centros urbanos de provincias contiguas, debido a la violencia sociopolítica que asoló esta región durante la década de 1980 a 1990. Según el censo de 1993 la población urbana era de 31,068 pobladores y la población rural de la provincia llegaba a 5,758 sumando un total de 36,826 habitantes.

También se puede constatar que un alto porcentaje de los trabajadores de la administración pública local, incluido el propio aparato del gobierno regional, proceden de otros lugares del país y su permanencia es temporal. Los ahorros que obtienen estos trabajadores durante su tiempo de permanencia en la ciudad se suelen realizar como inversión o consumo en otras regiones, con lo que los beneficios de la presencia del Estado son menores de lo que podría esperarse. Lo mismo sucede con los ingresos de muchos comerciantes que en buena parte son también de otras ciudades.

El habitante promedio de la ciudad de Huancavelica se caracteriza por ser un tipo de poblador relacionado simultáneamente tanto con el entorno urbano como el rural. La forma típica de vida de los habitantes de la ciudad se expresa en la alternancia entre su actividad en la ciudad y en el medio rural.

Muchas familias asentadas en la ciudad siguen dependiendo directamente del campo atendiendo a estrategias familiares que responden a una lógica propia de economías de sobrevivencia. De este modo, su inserción como ciudadanos se explica desde el lado urbano, por limitadas demandas y expectativas centradas en la obtención de servicios educativos para los hijos, empleo en alguna actividad administrativa, desarrollar el comercio informal o dedicarse a la crianza familiar de ganadería doméstica. No necesariamente se percibe una perspectiva de desarrollo que busque la obtención de valor agregado y mayor inversión productiva local. Lo que se constata, según la propia versión de pobladores de sectores rurales

parcialmente asentados en la ciudad y pobladores de lo que para Huancavelica son sectores medios de la ciudad, es que muchas familias viven allí para educar a sus hijos, lo que les sería imposible en otras ciudades.

En la actualidad Huancavelica se encuentra en una situación de desarticulación vial con sus provincias, y la mayoría de distritos, lo que fácilmente se constata por el mal estado de conservación de las carreteras y caminos. Cabe señalar, sin embargo, que actualmente se encuentra en ejecución una carretera de primer nivel entre Huancavelica y Huancayo. El crecimiento interno de la ciudad, con la aparición de barrios marginales y grupos de pobladores que se han asentado en terrenos invadidos en sus bordes, ha sido desordenado pero sirve para explicar también su papel de motor de un lento desarrollo rural.

La ciudad aparece para muchos habitantes de la región como un centro urbano con oportunidades y opciones para generar actividades lucrativas, particularmente en el comercio de productos pecuarios, bienes industriales de consumo doméstico y materiales de construcción. Su definición más acertada es la de una ciudad administrativa (cuenta con un amplio sector de empleados públicos de casi todos los sectores del Estado) y de algunas entidades privadas de servicios cuyo conjunto de trabajadores son quienes dinamizan las actividades locales de servicios como transporte, vivienda, cabinas de Internet, y restaurantes.

Comparando la situación de la ciudad en la década de 1980, o desde la creación de la universidad –hace 13 años–, con la realidad actual, se advierte que entonces las personas ocupadas en el sector servicios eran escasas y su oferta de mala calidad. Actualmente se observan cambios sustanciales en la ciudad como el crecimiento del número de hoteles, restaurantes, servicios de transporte urbano e interprovincial que han

dinamizado el mercado local. Pero debe tenerse en cuenta que una buena parte de este grupo de trabajadores y pequeños comerciantes son personas foráneas que llegaron a Huancavelica a instalar nuevos negocios, como por ejemplo las pollerías, aunque otras actividades tales como el alquiler de viviendas y las tiendas de abarrotes siguen estando principalmente en manos de huancavelicanos.

Aparte de la minería y la generación de energía hidroeléctrica, hay otros productos importantes de la región que se administran en la ciudad, aunque su producción está ubicada fuera del ámbito urbano y, por tanto, del circuito económico que pasa por la capital departamental. Estos son la artesanía en cuero y tejidos, la ganadería (con sus productos y derivados pecuarios aportados al mercado local) y la comercialización de bienes de la agricultura (cereales, tubérculos y hortalizas, también para el mismo mercado). Pero la actividad agropecuaria no está muy presente en esta ciudad, puesto que la producción regional está más sustentada en los circuitos económicos de otras provincias y su relación con los mercados regionales de la sierra y la costa, como es el caso de Julcamarca, Castrovirreyna y Pampas que son ciudades más articuladas a otras regiones.

Dado el crecimiento urbano ligado a los servicios del Estado (educación y salud, principalmente) el sector construcción es un rubro importante en Huancavelica al edificar cientos de viviendas anualmente. Sus promotores no sólo efectúan una acción individual de autoconstrucción, sino una masiva actividad que le proporciona una forma particular de actividad a la ciudad. Pero su fluidez se basa en el sector público y su capacidad de consumo, como ocurre con la pequeña industria, bebidas gaseosas, panificación, talleres de herrería, la producción de textiles y calzado, etc. Las oportunidades de mejorar la construcción de viviendas se apoyan así en el crecimen-

to poblacional estudiantil de la universidad y en la afluencia de trabajadores de sectores públicos.

Los circuitos económicos regionales más importantes de esta ciudad se forman con las urbes más próximas: Huancayo, Ayacucho, Lima e Ica. Huancayo como la más integrada al comercio local y de la cual dependen en gran medida. Luego, la ciudad de Ayacucho, con aportes de producción agrícola, como legumbres, menestras y cereales (principalmente habas, arvejas en verde y seco) y papa; así como productos pecuarios como ganado en pie, lana, fibra de alpaca y carne. Finalmente, los mercados de Lima e Ica con el abastecimiento de productos agropecuarios de la región hacia ellos, pero no tanto desde la propia ciudad.

Lo más representativo del comercio y producción local es el comercio de la carne de ovino, vacuno y de camélidos (consumo no declarado) en la ciudad de Huancavelica; y la producción agrícola de menestras y hortalizas por comunidades aledañas. Aunque esta última producida en menor volumen ya que la mayor parte de verduras proceden de Huancayo y son transportadas por carretera y ferrocarril.

Las dificultades principales que afronta esta ciudad tienen que ver con su papel futuro en un mundo cada vez más abierto a la globalización y en el cual otras ciudades de la región empiezan a cobrar creciente importancia por estar mejor situadas en función de los nuevos circuitos económicos, la comercialización de productos locales y la competencia por inversión y generación de empleo.

Las potencialidades de la ciudad de Huancavelica hoy tienen que ver con sus recursos disponibles instalados, es decir la presencia de centros de estudios superiores, de colegios profesionales, instituciones oficiales del Estado del mayor rango posible y prestadoras de servicios de salud y educación. También con las oportunidades para generar mayor comercio y

turismo (realzando las fiestas tradicionales y costumbristas) a partir de su diversidad ecológica, y particularmente el ganado de camélidos (la fibra de la alpaca).

LO POLÍTICO

Su peso político como ciudad y su importancia histórica estuvo muy vinculada a la minería, aunque más recientemente en la historia, Huancavelica cobró vigencia por la guerra interna desatada por Sendero Luminoso que tuvo a este departamento como uno de sus escenarios principales.

Pero Huancavelica es hoy un caso peculiar de una ciudad pequeña del Perú republicano que conserva formalmente una jerarquía de capital de región, en la cual se constata que ha sufrido un considerable estancamiento en su desarrollo. Si bien es cierto que esta ciudad es considerada formalmente la capital de una región minera y energética del Perú. También es cierto que muchas minas de la zona están cerradas y las que funcionan tienen sus centros administrativos de operación fuera de esta ciudad. Lo mismo ocurre con las empresas generadoras de electricidad que prescinden de la ciudad, con empresas de servicios que atienden a Huancavelica desde Huancayo y con el propio sector financiero (cuyo peso político siempre es considerable), prácticamente ausente de esta capital.

De no ser por su permanencia como sede del gobierno regional en la actualidad y haber sido la capital departamental de Huancavelica, sumada a la actividad que genera su universidad, sería muy improbable que esta ciudad mantuviera perspectivas de crecimiento.

Su rol político administrativo es el que la mantiene en vigencia y es a partir de ello que ha conseguido instalar una universidad, institutos, hospitales y colegios. Sus ventajas y atractivo tienen mucho que ver con ser la ciudad capital de

una región. Por tanto convoca a instituciones diversas del Estado, lo que al mismo tiempo le permite a su población tener la oportunidad de acudir a estas instituciones sin incurrir en mayores gastos de tiempo y dinero, particularmente a los servicios de salud y educación y al centro de trabajo. Esta diferencia de costos y acceso con lo que sucede en las ciudades grandes, como en el caso de la capital del país, parece tener un peso significativo para muchas de las personas que siguen viviendo en Huancavelica. Pero estas ventajas aparentes de la austeridad motivada por la pobreza a la larga podrían ser negativas para una visión de desarrollo y convertirse en argumentos para consolidar una situación de refugio antes que de progreso, en comparación con otras ciudades de la misma región o cercanas.

La ciudad de Huancavelica es un espacio para el ejercicio político democrático y en la actualidad sus principales fuerzas corresponden a grupos independientes desprendidos de la izquierda marxista, el partido Nueva Izquierda con fuerte vigencia en la zona a partir del liderazgo de Patria Roja y sectores vinculados al fujimorismo y la figura carismática de caudillos locales, como el ex alcalde Salas. Pero como en el resto del Perú la política partidaria se encuentra en severa crisis de legitimidad.

Además, su peso político en el país, y en la propia región central es pequeño porque también es pequeño el número de habitantes y electores de Huancavelica. Su vigencia es significativa hoy por ser la capital de la región con población más pobre y por haber sido, al mismo tiempo, uno de los escenarios principales de la violencia terrorista del país.

LO CULTURAL

Si bien existe una universidad y un buen número de colegios secundarios en Huancavelica que son focos de atracción

poblacional, estos centros de estudios no colman las expectativas de diversos sectores de la juventud cuya opción personal suele apuntar a la migración temporal, en la expectativa de mejorar sus aspiraciones profesionales. Dicho de otra manera, la universidad de Huancavelica es un foco de atracción para atender las expectativas de educación de importantes sectores de familias pobres de la región. Pero, al mismo tiempo, su posicionamiento académico como entidad formadora de buenos profesionales que compitan exitosamente en el mercado ocupacional deja mucho que desear, pese a ser Huancavelica una ciudad que congrega un porcentaje cada vez mayor de estudiantes.

Desde esta perspectiva la ciudad convoca a los habitantes de otros lugares, pero es poco lo que formalmente revierte al campo como institución. Se trata más bien de un efecto individual que quienes allá estudian y están conectados directamente con intereses rurales de agricultura o ganadería, sobre todo de la crianza de alpacas, acopio de fibra y la comercialización de su fibra y carne, así como productos lácteos de ganado vacuno. Particularmente debe observarse el rol dinamizador que cumple la Universidad de Huancavelica institución que desde su creación, hace algo más de una década, aparece como elemento importante para la economía local por la convocatoria y afluencia de estudiantes y trabajadores docentes y no docentes pero no como foco cultural.

Huancavelica es, al mismo tiempo, una ciudad que mantiene vigentes valores culturales ancestrales. Uno es el idioma aborigen: el quechua es practicado por un buen sector de la población. Otro es un conjunto de festividades que se realizan a lo largo del año y que le dan un atractivo turístico que podría alcanzar mayor realce, como las fiestas del 6 de enero, Los negritos, Semana Santa, 3 de mayo, Santiago y Navidad.

Estas fiestas son espacios para el desarrollo de la música local, mantener tradiciones y costumbres con características

propias como el pique de guitarra, las bandas de música, las corridas de toros y el consumo de platos típicos. Aunque también se constata, como ocurre en muchos lugares, que las nuevas generaciones se sienten mucho más atraídas por la música de moda, el frecuentar discotecas y otras formas de vida con patrones más globalizados de consumo y, por tanto, con fuerte influencia externa.

Las instituciones privadas en la ciudad, como el caso de las ONG, atraen algo de inversión y aportan recursos económicos; pero, sobre todo, aportan al desarrollo de la ciudad en la modernización y actualización tecnológica, y el contacto con el mundo exterior para diferentes sectores productivos, como ocurre con las micro empresas.

Finalmente debe tenerse en consideración el tema de la identidad y la autoestima de los huancavelicanos, que comparativamente al que puede encontrarse en otras ciudades del país, no aparece con la misma fortaleza como elemento que contribuya a generar liderazgos y compromisos de desarrollo colectivo.

La ciudad de Villa Rica en Pasco

El distrito de Villa Rica está ubicado en la Provincia de Oxapampa, en el departamento de Pasco. Tomando como referencia los datos del censo de 1993 tiene una población total de 14,739 habitantes, de los cuáles 7,113 son pobladores urbanos y 7,626 son habitantes rurales. Una mirada atenta en la zona permite concluir que esta población se ha seguido incrementando en los últimos años y que, como en los casos anteriores, la población urbana está estrechamente ligada a las actividades agropecuarias en su vida cotidiana.

LO ECONÓMICO

La actividad agrícola constituye la actividad económica más importante en Villa Rica y es a partir de su dinámica que sus habitantes se vinculan a otros centros urbanos de la zona y fuera de ella. El café es el principal producto que se cultiva en la zona. En Villa Rica son aproximadamente 2,500 las familias que se dedican a este producto, en una extensión cultivada de aproximadamente 5,650 Has. Como resultado de ello arroja una producción anual que bordea los 200,000 quintales de grano de café. Es importante mencionar que el 30% de los agricultores comercializa el café directamente en forma organizada a diferencia de la mayoría que lo hace mediante intermediarios. También es importante tener en cuenta para el estudio de los circuitos económicos que se articulan desde Villa Rica que en época de cosecha se crea una alta demanda de mano de obra (8,000 puestos de trabajo aproximadamente) que dinamiza significativamente la economía urbana local.

Según datos recogidos en la zona, 420 familias se dedican a la crianza de ganado vacuno, en una extensión aproximada de 6,700 Has., en las que se tiene una población aproximada de 10,000 cabezas de ganado. Existen siete organizaciones de ganaderos en la zona. Si bien esta actividad es menor en importancia, no puede desdeñarse el dato de que genera puestos de trabajo relacionados directamente a la actividad como a aquellas personas en actividades conexas, como son el abastecimiento de los insumos requeridos por la ganadería.

La madera fue la principal actividad económica del distrito durante el pasado, pero actualmente, debido a la tala indiscriminada, muchas especies están en proceso de extinción. También está el dato de haberse reducido significativamente las áreas de bosques naturales. De todos modos, en la zona se extrae aproximadamente 3'210,000 pies tablares de madera por año, haciendo uso de 77 especies (prin-

principalmente cedro, diablo fuerte, nogal, tornillo, moena y caoba). La calidad de la madera que se produce no es homogénea, por lo que es difícil para los madereros de Villa Rica competir con mucho éxito ante otros centros madereros. La zona es actualmente una de las pioneras en prácticas de reforestación y se ha avanzado en forma significativa en el desarrollo de sistemas agroforestales, en macizo y de protección de la flora.

Adicionalmente a estos tres productos principales para la economía local, el cultivo de maíz y de frutales está cobrando importancia creciente, siendo los cultivos de plátano y piña los que obtienen mayor valor comercial.

Los flujos económicos comerciales de Villa Rica con el exterior siguen el mismo esquema para todos los productos citados: Lima es el destino final para la salida de los productos para el consumo nacional y la exportación (en este caso el 93% del café, ya que en la zona sólo queda la producción de mala calidad). Las ciudades intermedias de la zona, como La Merced o Pichanaki, e inclusive la misma Villa Rica, constituyen únicamente lugares de paso de la producción rural. La comercialización es sin embargo la actividad urbana más importante identificada por los pobladores de Villa Rica, aunque su dinamismo se ve afectado por la debilidad organizativa de los agricultores en el proceso de acopio.

Entre las principales dificultades está el hecho que las unidades productoras territoriales familiares son muy reducidas, la calidad del suelo es precario, y las prácticas culturales de los agricultores cafetaleros son, en muchos casos, deficientes. Por otro lado, la producción de madera enfrenta problemas ya que diversas especies forestales de valor comercial han ido disminuyendo. Se observa un bajo nivel organizativo de los productores y esta debilidad de las organizaciones existentes los afecta en términos de lograr un mejor posicionamiento en el mercado, principalmente en el tema de la comercialización

del café. Como en muchos lugares del país, la educación que se imparte en las escuelas está muy desfasada de la realidad de la zona y sus necesidades reales, a lo que debe agregarse el poco acceso de la población a la capacitación técnica.

Las vías internas entre poblados en la zona de Villa Rica son muy precarias, lo que dificulta el acceso de vehículos de carga e incrementa significativamente los costos de transporte en detrimento de precios más competitivos para los productores. En la zona se tiene poco conocimiento e información sobre el mercado y sus requerimientos; debido a ello los productos de muchos agricultores cafetaleros no reúnen las condiciones necesarias para acceder exitosamente al mercado. Es claro, además, que en Villa Rica no se promueve lo que se produce. Finalmente, son pocas o ninguna las facilidades locales para acceder al mercado financiero.

Las potencialidades económicas giran en torno a dos aspectos centrales: la agroindustria y el turismo. En la agroindustria el objetivo es darle mayor valor agregado a los productos, principalmente al café de calidad y cumplir con los requisitos necesarios para acceder a mercados alternativos, principalmente de café orgánico. Y el turismo, que ofrece una serie de potencialidades interesantes ligada no sólo al tema paisajístico, sino también en torno al turismo vivencial o ecológico, en la medida que se establezcan circuitos que se relacionen con la producción, como el circuito del café por ejemplo.

Adicionalmente, en Villa Rica se identifica como potencialidad para su desarrollo el poder contar con la participación de los jóvenes profesionales de familias locales que han regresado a la zona y que poseen una suerte de mentalidad empresarial; la que podría expandirse de la mano con el desarrollo de una mayor investigación y tecnología aplicadas a los recursos de la zona.

LO POLÍTICO

Entre las instituciones reconocidas en el ámbito están las públicas, como el Gobierno Municipal (distrital), y el gobierno central, representado fundamentalmente a través de tres sectores: agricultura, salud y educación. Las instituciones privadas relevantes de la zona son las empresas procesadoras y comercializadoras de café (Villa Rica, Eco café y la Cooperativa La Florida) así como las asociaciones de productores ganaderos y madereros. Aunque también hay que tener en cuenta que para la mayoría de la población las instituciones ligadas al sector educación tienen una importancia primordial ya que en el imaginario de muchas familias sus posibilidades de alcanzar una mejor calidad de vida en el futuro depende fundamentalmente de la educación que puedan obtener sus hijos.

Las principales funciones o roles que cumplen las instituciones públicas están ligadas a la provisión de servicios, el cumplimiento de normas y, en el caso de las instituciones privadas, éstas aparecen más bien ligadas a un rol productivo y de comercialización de la producción local. Finalmente es a éstas últimas a las que se les reconoce un aporte significativo para el desarrollo futuro de la zona de Villa Rica, configurada no sólo como su espacio urbano sino más bien incluyendo su entorno rural como un solo espacio socio económico. En contraste, a las instituciones públicas no se les reconoce un aporte relevante para el desarrollo, principalmente por la distancia existente entre éstas con la población y sus expectativas, explicada en términos de exceso de burocracia, y de incumplimiento con la normatividad vigente.

La percepción de la población de la zona es que las instituciones públicas tienen presencia principalmente en las localidades urbanas y no llegan a las áreas rurales. La mayoría de ellas supuestamente con un radio de acción que trasciende el ámbito específico de Villa Rica y su entorno, pero que en la

práctica no están presentes, por lo que para realizar la mayoría de trámites, los pobladores de Villa Rica deben trasladarse a La Merced o hasta Huancayo.

Las características de “ciudad” que los pobladores encuentran en Villa Rica están fuertemente relacionadas con la existencia de determinadas instituciones en la zona como son las entidades bancarias, los centros educativos, la parroquia, el municipio, y la facilidad que exista para transportar los productos. También está relacionada a los servicios básicos de infraestructura urbana: en Villa Rica no hay una buena red de desagüe y el agua potable no está bien tratada. Adicionalmente, el equipamiento urbano es deficiente, lo que sumado pone en cuestión el carácter de “ciudad”.

Existe una total desconfianza y desencanto por los partidos políticos, y difícilmente se identifican las principales fuerzas regionales. En la zona sigue habiendo un porcentaje significativo de población que simpatiza con el fujimorismo. Señalan a la educación y el fortalecimiento organizativo como dos factores importantes a considerar para la formación de una conciencia política en Villa Rica.

El tema de la promoción de la participación ciudadana no es abordado por ninguna institución u organización de la zona. Existe el Consejo de Coordinación Local, CCL –respetando el mandato de la ley–, que recibe la participación de representantes de organizaciones de la sociedad civil; pero no refleja una práctica ciudadana de compromiso con los planes de desarrollo ni la gestión de los presupuestos municipales.

Finalmente es interesante señalar que existen corrientes de opinión en Villa Rica que señalan estar en desacuerdo con el Tratado de Libre Comercio, TLC, con EEUU, dado que no nos encontramos preparados para ello y que sin lugar a dudas será imposible para los productores –poco tecnificados– competir en el mercado.

LO CULTURAL

La mayor parte de los pobladores de Villa Rica son colonos, inmigrantes andinos (80% provenientes de Apurímac-Andahuaylas y un 20% de Cajamarca). Los colonos austro alemanes llegaron a la zona hacia mediados del siglo XIX, gracias a una ley de inmigración que facilitó la colonización de esas tierras por parte de extranjeros. Actualmente representan un porcentaje minoritario de la población y constituyen un grupo muy cerrado. Los nativos, población minoritaria con respecto a los colonos, pertenecen a las etnias Yaneshas o Amueshas, quienes han ocupado dichas tierras desde hace siglos pero que ahora se encuentran limitados a espacios reducidos debido a los procesos de colonización que no reconocieron sus derechos a la tierra. La violencia política que afectó a la zona produjo, sin embargo, un acercamiento entre estos diferentes grupos.

Las costumbres, reglas de convivencia y normas sociales se diferencian básicamente entre colonos y nativos. Los colonos de la sierra mantienen las relaciones de paisanaje y han llevado a la zona sus costumbres y el idioma quechua. El conflicto se da más a nivel generacional, dado que los jóvenes –según los adultos– se muestran desinteresados y hasta se avergüenzan de sus orígenes. No existe ninguna expresión simbólica clara que genere un sentido de pertenencia al núcleo urbano. Entre los colonos el elemento unificador es su historia y origen común como pobladores provenientes de la sierra. Aunque el café aparece finalmente como el eje que da identidad a la zona de Villa Rica, no forma parte de la percepción inmediata de sus pobladores. Villa Rica es, en realidad, una ciudad pequeña marcada por una gran heterogeneidad, siendo el mestizaje el elemento que mejor la define.

En el caso de la población joven, la mayoría piensa en salir de la zona debido principalmente a las pocas oportunidades para continuar sus estudios. El retorno a la zona de Villa Rica

está sujeto a las oportunidades de empleo que pudieran surgir, las que también son escasas. En términos generales el flujo migratorio es rural-urbano, es decir, las personas que habitan en las zonas rurales que se desplazan hacia los núcleos urbanos aledaños en busca de trabajo. Las motivaciones para migrar son múltiples, la principal es la búsqueda de una mejor educación para los hijos, el acceso a los servicios médicos y a la vivienda.

La mejora de la calidad educativa y la ampliación de oportunidades de capacitación –sobre todo técnica– son dos factores considerados como prioritarios para la zona. El distrito de Villa Rica y los centros poblados menores cuentan con escuelas, aunque las comunidades nativas y los anexos sólo tienen escuelas de nivel primario (4 colegios y 2 escuelas primaria). En el núcleo urbano de Villa Rica también existe un Instituto Superior Tecnológico, pero el problema central de este centro educativo gira en torno a la inadecuación entre la capacitación formal y las necesidades locales.

Conclusiones preliminares

En los tres casos presentados se constata la importancia que tiene el núcleo urbano para el dinamismo económico de cada zona, es decir su entorno rural. Es interesante anotar que los flujos económicos que se identifican consideran a estas ciudades intermedias básicamente como ciudades de paso –no es allí donde se realizan las transacciones comerciales más importantes– pero constituyen al mismo tiempo espacios fundamentales para la integración del mundo campesino con el espacio moderno, urbanizado.

No sucede lo mismo cuando miramos estos espacios desde el rol político e institucional que cumplen. En este caso existe una desarticulación muy evidente entre la esfera política y las

dinámicas económico territoriales. El Estado, desde los niveles más centrales hasta los locales, no tiene una presencia gravitante para las actividades de los espacios urbanos que no sea la que se ofrece en la gran ciudad. Aquí se puede constatar entonces el carácter estratégico del proceso de descentralización que tiene una gran tarea que cumplir, particularmente en términos de la generación de espacios de decisión y de poder fuera de los grandes núcleos urbanos ya constituidos en el país.

Según las tasas de crecimiento que se estiman en la actualidad, es en este tipo de ciudades donde se registra un incremento mayor de la población que vive en zonas urbanas del país. Las grandes urbes ya no ofrecen ni aseguran puestos de trabajo y es claro que no logran insertar a los migrantes a su dinámica. Los jóvenes que salieron a estudiar –mejor preparados– regresan a su lugar de origen en busca de oportunidades que no encontraron en la gran ciudad. Este es un fenómeno que encontramos de manera más frecuente en los centros urbanos menores y en las ciudades intermedias. La migración, en el proyecto de vida de los jóvenes, ya no se plantea como en el pasado como un camino sin vuelta, para toda la vida, sino más bien como incursiones temporales. La movilidad poblacional interna entre centros urbanos menores también parece haberse incrementado. Ya no es la gran capital el centro de atracción por excelencia. Estos procesos, que avanzan poco a poco, invisibles para muchos, van configurando un nuevo patrón de urbanización y nuevas centralidades urbanas que será necesario tomar en cuenta en el análisis de ciudades en adelante en un contexto de consolidación de los procesos de globalización.

Asistimos hoy en día a cambios importantes en el proceso de urbanización en nuestras ciudades que no están siendo debidamente atendidos. Las formas y tipos de crecimiento urbano han ido mutando y sin embargo las políticas y senti-

dos comunes de muchas autoridades y políticos parecen seguir siendo las mismas. Ya no podemos hablar únicamente del predominio de un tipo de urbanización centro-periferia. La ciudad construida se ocupa nuevamente, se transforma, se recicla. Las relaciones al interior de las grandes urbes están más marcadas por la desigualdad mientras que en las ciudades intermedias estas relaciones se caracterizan por el déficit de necesidades básicas satisfechas en la población, la que es considerablemente más pobre.

Estos cambios también han generado dinámicas y flujos interurbanos y entre las ciudades intermedias y el mundo rural que no se daban anteriormente con la misma nitidez. Estos núcleos urbanos en construcción constituyen nodos fundamentales para las transacciones económicas, para las manifestaciones políticas y la construcción de identidades. Por lo tanto, unos de los retos pendientes para su desarrollo será dotarlas de servicios e infraestructura que, a su vez, permitan mejorar la productividad del trabajo rural y el acceso competitivo y exitoso al mercado. En este sentido, las ciudades intermedias ofrecen una serie de nuevas oportunidades ya que funcionan como centros privilegiados para la provisión de servicios para el campo. Sin embargo, no hay que perder de vista que entre el campo y la ciudad no hay sólo una diferencia de acceso sino de poder. El proceso de descentralización tiene una tarea que cumplir en ese sentido.

Las ciudades intermedias en el Perú presentan, a partir de esta rápida mirada a tres casos muy diferentes, un escenario en el cual los límites entre lo rural y lo urbano son más difusos y sus compromisos mutuos más intensos. Ambas realidades se articulan e interactúan dando lugar a un nuevo espacio conceptual que no es del todo rural o del todo urbano y que requiere estudiarse para levantar nuevas políticas que orienten o reorienten los procesos de desarrollo, acondicionamiento

territorial y ocupación del territorio. El poblador en estas tres ciudades mantiene una relación estrecha con el campo, dado que la actividad económica principal que solventa su existencia sigue siendo agropecuaria. Podríamos hablar de un nuevo tipo de poblador que no es un campesino tradicional pero que continúa manteniendo una relación con el campo, y por otro lado no es obrero o profesional urbano pero tiene una relación y compromiso con la ciudad.

Referencias bibliográficas

Arriagada Camilo, Pobreza en América latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano. CEPAL – ECLAC. Santiago de Chile, octubre del 2000.

Bellet Carmen y Llop Joseph María, Miradas a otros espacios urbanos: Las ciudades Intermedias. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Universidad de Barcelona. Mayo del 2004.

Carrión Fernando, Pobres las ciudades de pobres. Mimeo. Consultoría para Oxfam GB.

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Habitat Debate: Cities – Engines of rural development. Septiembre del 2004, Vol. 10, N° 3.

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Habitat Debate: Strengthening rural – urban linkages. 1999, Vol. 5, N° 1.

United Nations – Department of Economic and Social Affairs, “World Urbanization Prospects: The 1996 Revision”. New York, 1998.

Lima: consolidación y expansión de una
ciudad popular

José Barreda
Daniel Ramírez Corzo



“Por más cuidado y diligencia que pusieron los pobladores de esta ciudad en asentarla con el orden y concierto que hemos visto y en prevenir los accidentes que la podían alterar, sin mudar su forma o traza, con todo eso, en tan pocos años como han pasado por ella, sin haber padecido las calamidades de incendios, sacos y asolamientos que las ciudades de Europa, tiene ahora tan diferente figura y estado del que le dieron en su institución, que admira.”

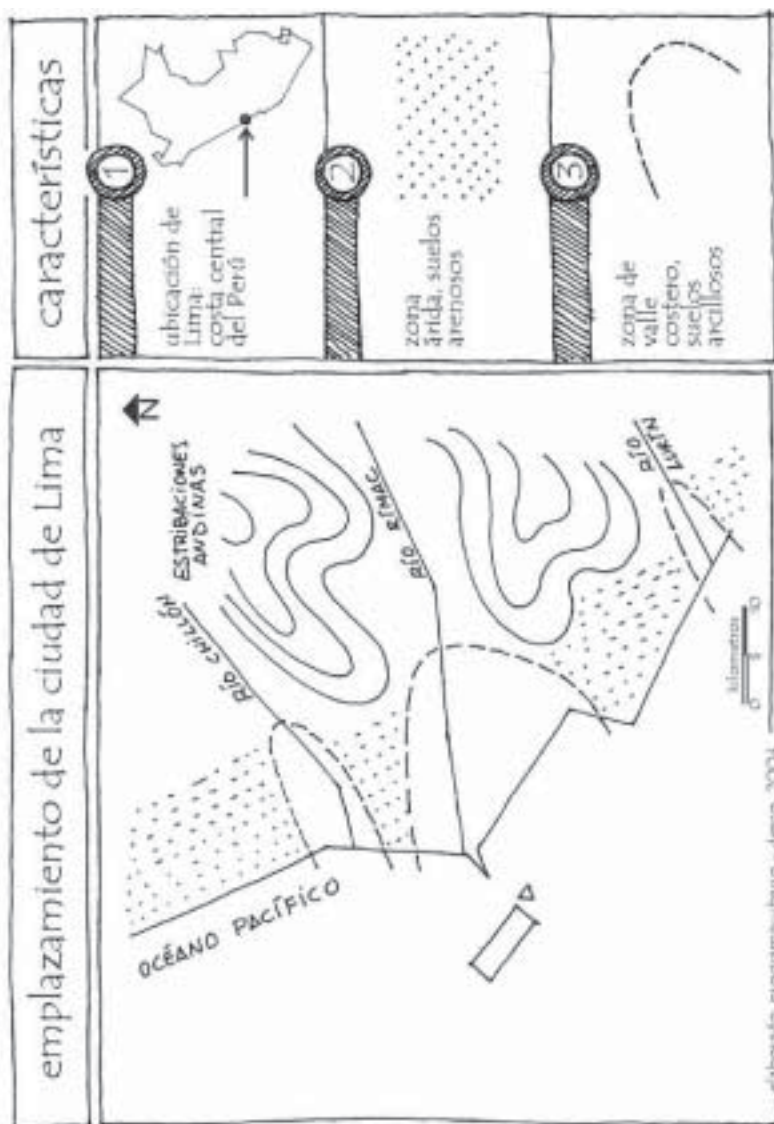
Bernabé Cobo. Historia del Nuevo Mundo. 1653.

I. Introducción

La ciudad de Lima, capital del Perú, es habitada actualmente por alrededor de 8 millones¹ de personas. Esta población representa la tercera parte de habitantes del país y la mi-

NOTA: Este artículo ha sido elaborado en base al documento preparado para el libro: *Experiencias y prácticas sobresalientes en mejoramiento de barrios. Una visión compartida en América Latina, los casos de El Salvador, Colombia, Perú y Honduras*. San Salvador: FUNDASAL / CORDAID. 2004.

¹ Según proyecciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), aunque algunos estiman una población menor



tad de su población urbana. Sin embargo, hace sólo 64 años, la ciudad tenía una población de 614,354 personas, que representaba menos del 10% de la población actual. Este cambio demográfico radical fue acompañado de un cambio igualmente significativo en la morfología urbana y en su composición socio-cultural. El principal actor de estos cambios es el sector urbano popular, originalmente conformado por migrantes del interior del país. Son las familias provenientes de este sector, quienes en el último medio siglo moldearon la fisonomía de la ciudad, con su forma de construir sobre y más allá de la vieja y tradicional Lima, una nueva Lima.

II Evolución de la ciudad de Lima²

Aunque las barriadas existen en Lima, al menos desde inicios del siglo XX³, es durante la década de los cincuenta que estas aparecen como una modalidad de urbanización relevante para la ciudad. Podemos definir la barriada como una forma de urbanización en la cual primero se accede al suelo – generalmente por invasión– y, posteriormente se construyen la vivienda y el barrio, dotándolos finalmente de servicios urbanos (agua y desagüe, vías, espacios públicos, etc). Es decir que la vivencia de las familias precede a la construcción física de la urbe. Esto hace que en su origen estos barrios posean condiciones sub estándar de hábitat, las que se van superando según avanza su consolidación.

Por lo general han sido los mismos sectores populares los que han asumido la mayor parte del costo de la construcción de la ciudad a través del trabajo comunitario –para la habilita-

² Ver Anexo 1: Periodos del proceso de crecimiento de la ciudad popular.

³ Al respecto está el clásico libro de José Matos Mar, *Las barriadas en Lima 1954*. Lima: IEP, 1977.

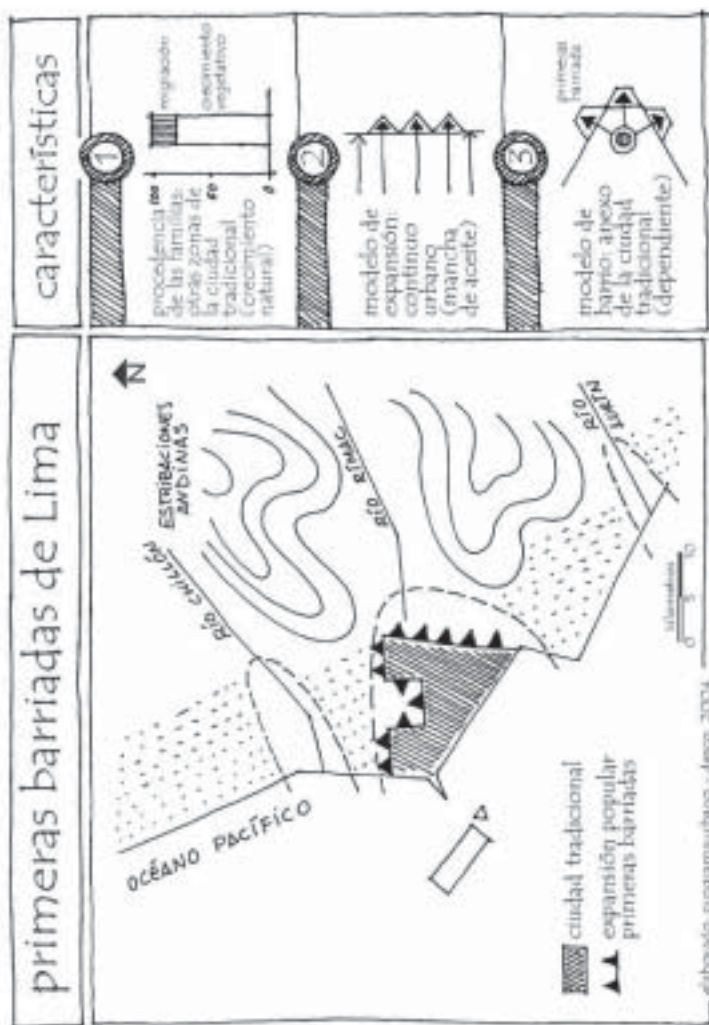
ción de los barrios– y de la movilización de sus redes familiares –especialmente para las viviendas–. En esto estriba la principal diferencia entre las *barriadas* y las urbanizaciones convencionales. Las familias de los sectores sociales medios y altos acceden a las urbanizaciones convencionales mediante una inversión significativa de capital, en estos barrios encuentran viviendas dotadas de casi todos los servicios urbanos. En tanto que las familias de los estratos sociales más bajos, al no contar con un capital transable en el mercado que les permita adquirir o arrendar viviendas en barrios convencionales de la ciudad, encuentran una buena alternativa en el modelo de urbanización de *barriada*, la que se edifica invirtiendo trabajo y tiempo de sus pobladores. Su consolidación dependerá de múltiples factores, entre ellos, la capacidad de los vecinos para organizarse y resolver colectivamente sus necesidades

Las primeras barriadas: el eje Lima – Callao (1940 - 1954)

Las primeras *barriadas* que se crearon en Lima se ubicaron en las riberas del río Rímac, en la zona que unía Lima con el puerto del Callao (hoy conurbado*) y en las zonas de los cerros adyacentes al casco urbano. Estos terrenos eran para la ciudad, en ese entonces, marginales, pues se encontraban fuera de la dinámica urbana, ya sea por su emplazamiento o su baja constructibilidad. Estas primeras *barriadas* eran relativamente pequeñas y fragmentadas, tanto física como organizativamente. A pesar de su diferencia con la ciudad tradicional, aun no constituían un fenómeno significativo, sino más bien marginal a la dinámica de crecimiento de la ciudad.

* Se refiere a un conjunto de varios núcleos urbanos inicialmente independientes y contiguos por sus márgenes, que al crecer acaban uniéndose en unidad funcional. (Nota del editor.)

Primer momento de expansión barrial



Las barriadas de este primer periodo fueron constituidas básicamente por criollos pobres cuyas viviendas se habían visto afectadas por el terremoto del año 1940 y por los primeros migrantes que llegaron atraídos a la capital por el incipiente proceso de industrialización de esa época. Estas zonas de la ciudad dependían del área tradicional de Lima para abastecerse de productos y servicios y se ubicaron, lógicamente, en terrenos aledaños a las zonas consolidadas de la ciudad, por lo que funcionaban en buena cuenta como un anexo pobre de la ciudad tradicional.

El periodo clásico de la expansión barrial (1954 – finales de los 80)

A partir de 1954, con la invasión de Ciudad de Dios –ubicada en lo que hoy es el centro del distrito de San Juan de Miraflores en el Cono Sur de Lima–, el modelo de ocupación del terreno fue cambiando. A diferencia de la etapa anterior, las barriadas se empezaron a ubicar (emplazar) fuera del casco urbano de la ciudad, en terrenos de muy bajo o nulo valor de mercado (la mayoría de las veces eriazos) de propiedad del Estado. Esta etapa, que se extiende hasta la década de los años ochenta, se caracterizó por la gran expansión poblacional y territorial de Lima. La ciudad pasó de alrededor de 1 millón de habitantes a 5 millones, en sólo 30 años.

En la práctica, estas invasiones fundaban nuevos polos o núcleos de expansión barrial desde los cuales se ocupan los terrenos adyacentes. Esto hacía que las barriadas continuaran creciendo y, con los años y según se fueron rellenando los espacios entre el casco urbano y las barriadas pioneras, formaron lo que ahora son los conos de la ciudad. Es también a partir de este periodo que podemos hablar de ciudad popular como un fenómeno trascendente y definitorio para la urbe.

Los principales ejes de expansión fueron la carretera a Atocongo, hacia el sur de Lima, la carretera a Canta hacia el norte, y la carretera central hacia el este. A pesar de que las barriadas que se creaban en esta época iniciaban su historia con muy graves problemas para el transporte y para la dotación de servicios, los terrenos eran de mayor calidad constructiva que los que ocuparon en los terrenos marginales de la ciudad durante la primera etapa de expansión barrial de Lima

Los principales protagonistas de esta etapa de la expansión barrial de la ciudad, fueron los grandes contingentes de migrantes del interior el país, y especialmente de la zona andina, que llegaron a la capital en busca de mejorar sus condiciones de vida.

Hay que tener en cuenta que las dos principales condiciones físicas evaluadas para la elección de un terreno a ocupar son: el emplazamiento, es decir, qué tan buena es su ubicación respecto al resto de la ciudad, y su constructibilidad o potencial para ofrecer condiciones futuras de habitabilidad. Dado que, por lo general aquellas áreas que cumplen satisfactoriamente con ambas condiciones ofrecen la mayor resistencia a la ocupación (por que son las consideradas de mayor valor), el futuro poblador de una barriada debe decidir, evaluando su capacidad y el contexto específico en que se va a realizar la ocupación, entre una y otra condición. Esta decisión, que responde necesariamente a una racionalidad, afectará las posibilidades y el modo en que el barrio se consolidará en el futuro.

Durante estas décadas, hubo una significativa movilización y articulación política que buscaba reivindicar los derechos de los sectores populares. El Estado, incapaz de satisfacer la demanda de vivienda de los sectores más pobres, muy rápidamente asumió la modalidad de urbanización por barriadas como una válvula de escape a la presión popular por vivienda. Esto hizo que el Estado asumiera una actitud de “he-

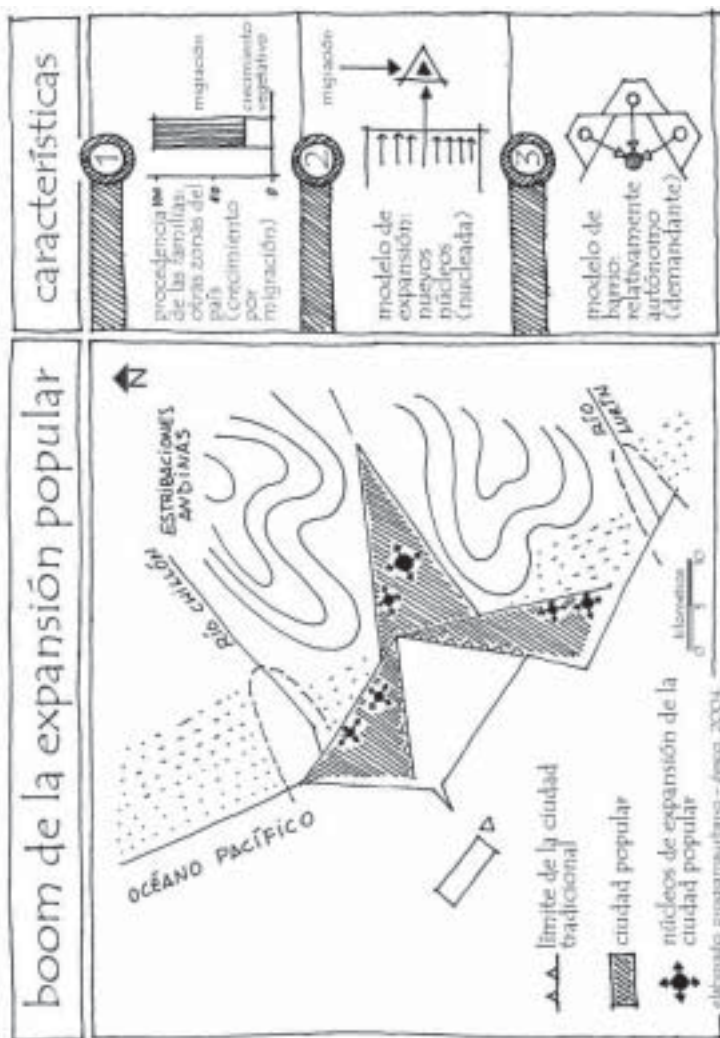
chos consumados” respecto a la urbanización por barriadas – siempre y cuando las invasiones de terrenos no afectaran los intereses del capital inmobiliario–, actitud que terminó de validar esta forma de acceso al suelo, y eventualmente a la vivienda, de los sectores populares. El tejido social y político existente en las barriadas generadas en este momento sumado a la relación con el Estado –ya fuera clientelar o de reivindicación según el caso y momento específico de la historia– permitía que los nuevos vecinos vieran su proyecto auto-urbanizador como un camino que los llevaría a construir una ciudad capaz de brindar calidad de vida para ellos y sus familias.

Periodo de expansión marginal (finales de los 80 – 2004)

En los ochenta las condiciones que sustentaban este modelo de ciudad popular cambiaron. Por una parte, la migración disminuyó sustancialmente debido a que la ciudad no ofrecía mejores condiciones de vida que los lugares de origen; y por otra, la ciudad había ocupado ya gran parte de los terrenos con (relativa) buena constructibilidad⁴, por lo que la ocupación de nuevos terrenos suponía realizar un esfuerzo por abrir otras cabeceras de playa fuera de la frontera urbana existente en ese momento (lo que hubiera requerido, a su vez, formas de relación con el Estado y niveles de organización popular que ya no existían en ese contexto), u ocupar los terrenos marginales de la ciudad popular, como en el primer periodo respecto a la ciudad tradicional⁵.

⁴ Ya desde finales de la década de los años setenta se decía que el terreno para nuevas barriadas estaba prácticamente agotado. Riofrío, Gustavo. Se busca terreno para nueva barriada. Lima: DESCO, 1978.

Segundo momento de expansión barrial



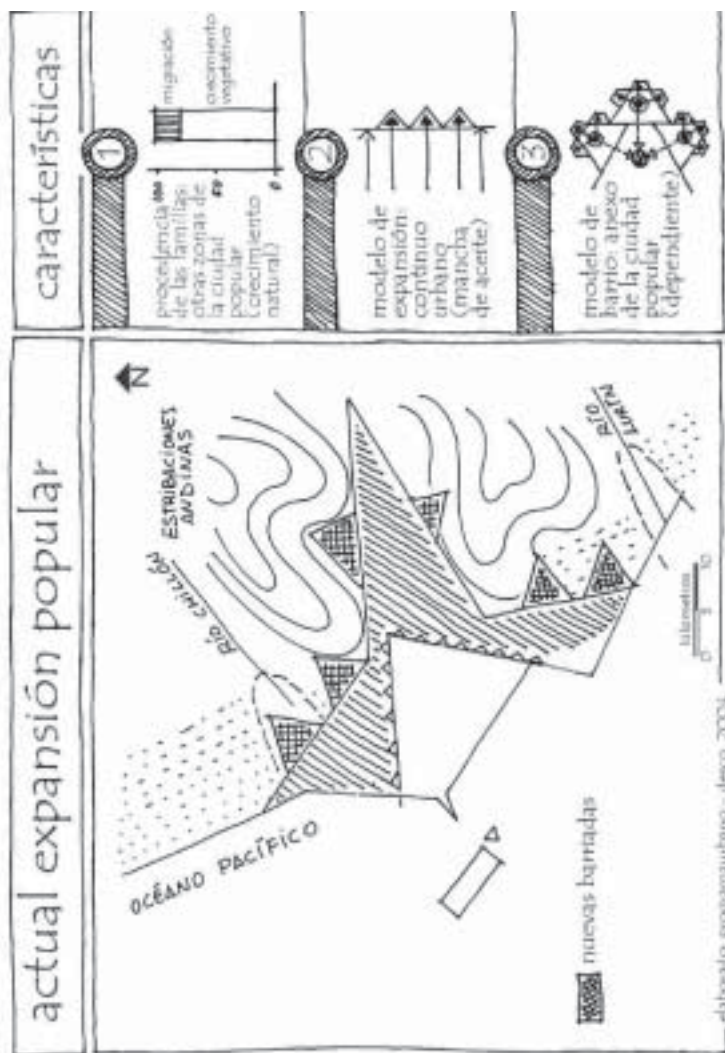
III La ciudad popular hoy

La ciudad popular puede ser dividida en dos: (1) aquella formada en los dos primeros periodos, en proceso de consolidación y conformada por barrios o distritos emblemáticos de la ciudad popular (Comas en el cono norte, Huaycán en el cono este, o Villa El Salvador en el cono sur), con antigüedad de más de 20 años, y (2) aquellas zonas de más reciente formación en terrenos ocupados básicamente en la década de los noventa en territorios marginales (intersticiales) a la ciudad popular clásica.

Para comprender esta nueva etapa del desarrollo barrial de Lima, hay que tener en cuenta que, además del cambio de la dinámica migracional del campo a la ciudad (de migraciones permanentes a migraciones estacionales mucho más fluidas) y del aumento relativo del crecimiento vegetativo, la ciudad popular ha desacelerado su crecimiento. En este contexto sus principales procesos urbanísticos son tres: (1) la mejora de la habitabilidad y consolidación urbana de la ciudad popular *clásica*, conformada por el grueso de los barrios populares formados en el segundo periodo, los cuales han logrado acceder a los principales servicios básicos, aunque no necesariamente superar la pobreza, (2) el deterioro y tugurización de algunos de los barrios más antiguos, especialmente de aquellos que nacieron en terrenos de muy baja constructibilidad –como gran parte de los formados en el primer periodo– y (3) la continua expansión urbana y la formación de nuevos barrios sub estándar en los terrenos marginales –pequeñas quebradas, espacios de relleno urbano destinados a otros usos o incluso antiguos rellenos sanitarios– de la ciudad popular.

⁵ Ver los detalles de este crecimiento en el Anexo 2: Expansión de Lima Metropolitana (1940– 1993).

Tercer momento de expansión barrial



Consolidación de la ciudad popular

Durante las cinco décadas en que las barriadas han sido el principal modo de acceso al suelo y a la vivienda para los sectores populares, éstos han asumido la tarea de urbanizar sus comunidades y de construir sus viviendas. Se han tenido diferentes niveles de avance en este objetivo dependiendo de la capacidad de los pobladores para organizarse y conseguir recursos para el desarrollo urbano de sus comunidades, por un lado, y del tipo de relación que estos sectores desarrollarán con el Estado, por otro.

Las zonas más antiguas de la ciudad popular han logrado, por lo general, el saneamiento físico y legal de sus comunidades, acceder a los servicios básicos y construir equipamientos como escuelas, mercados y hospitales. Aunque en pocas ocasiones han logrado niveles de habitabilidad similares a las urbanizaciones de clase media y alta, esta diferencia es más de carácter cualitativo que cuantitativa. La problemática que nos plantea este sector de la ciudad ya no es la de los asentamientos precarios marginales, sino la de una ciudad consolidada, pero con características diferentes a la ciudad convencional.

El tejido urbano de la ciudad fue albergando en poco tiempo, como uno de sus signos más evidentes de su consolidación, una serie de servicios, y tanto el comercio como los aspectos productivos fueron incorporándose en ella; usos que fueron, y son, compartidos por los aspectos más residenciales, no sin conflictos y competencias por los espacios. Conforme la consolidación se ha acentuado y se han formado algunos núcleos económicos en la ciudad popular, éstos se han ido convirtiendo en un mercado atractivo para la inversión de los sectores la ciudad tradicional –especialmente en la parte norte de Lima, aunque también se hace evidente en las otras zonas de la ciudad popular–.

Otro aspecto de la consolidación de la ciudad popular es su importante proceso de densificación habitacional, impulsado por iniciativa de la misma población. Las familias expanden el área construida de las viviendas, especialmente en los segundos y terceros pisos para alojar nuevos núcleos domésticos. Si bien esta forma de resolver el acceso a vivienda, de los hijos o parientes de la familia, no cubre la necesidad de nuevas viviendas generada por el crecimiento de la población, sí evidencia el potencial cualitativo de este proceso para la densificación demográfica de la ciudad, lo que permitiría optimizar la inversión realizada por los sectores populares en la autoconstrucción y dotación de servicios para sus barrios.

Deterioro y tugurización

En las zonas más antiguas de la ciudad popular, y especialmente en aquellas ubicadas en terrenos de muy baja calidad constructiva, como las surgidas en el primer periodo de expansión de la ciudad popular, se torna muy difícil hacer una densificación habitacional en buenas condiciones, por lo que la misma presión ejercida por el crecimiento poblacional ha generado tugurización (aumento de la densidad poblacional sin un correlato en la mejora de la infraestructura). El deterioro de la infraestructura urbana que no está preparada para el exceso de la población, ha generado bolsones de muy alta densidad poblacional, y que actualmente sufren avanzados procesos de tugurización.

Expansión urbana y la formación de nuevos barrios

Por mucho tiempo se pensó que las características físicas de la ciudad impondrían límites naturales a la expansión de la urbe y, por lo tanto, el fin del modelo de expansión predomi-

nante de la ciudad popular. Sin embargo, ello no es así. La ampliación de la frontera urbana generó y sigue generando nuevas oportunidades para emplazar nuevos barrios.

Aunque la ciudad popular está en permanente densificación, este proceso no satisface la totalidad de la demanda por nuevas viviendas que genera el crecimiento poblacional. Ello hace que las barriadas sigan vigentes como forma de acceso al suelo. Sin embargo, estos nuevos barrios, construidos, especialmente, durante la década de los años noventa tienen importantes diferencias, tanto en el aspecto físico territorial como en lo político organizativo, con los generados durante el segundo periodo. Algunas de las principales diferencias son las siguientes:

- *Composición de su población:* el 90 % de los pobladores de los nuevos barrios provienen de otro lugar de la ciudad de Lima, incluso el 50% vivía antes en el mismo distrito popular y sólo el restante 10% es migrante⁶. Este hecho hace significativa su distinción con la ciudad popular clásica pues a diferencia de aquella, las familias de los nuevos barrios poseen una cultura urbana, así como redes sociales relativamente arraigadas en la ciudad.
- *Apoyo del Estado:* de una u otra manera, la ciudad popular, especialmente en su segundo momento de expansión barrial, recibió un fuerte apoyo estatal, no sólo en términos políticos sino técnicos, lo cual le permitió generar las bases para la construcción de barrios con mayor capacidad para su habitabilidad adecuada.
- *Emplazamiento de los barrios:* las actuales familias de la ciudad popular son menos osadas en la construcción de la ciudad que los migrantes del periodo clásico. Los nuevos barrios se ubican a poca distancia de los antiguos barrios,

⁶ Estudio Nuevos Barrios del Cono Sur. Documento interno del Programa Urbano de **desco**.

lo cual les permite a estos nuevos ocupantes acceder a los servicios haciendo uso de sus redes familiares, que generalmente viven en esas zonas aledañas.

- *Fragmentación*: su alta fragmentación, en parte, es determinada por las condiciones del terreno pero, principalmente, por las características de su organización vecinal. Terrenos que podrían conformar unidades barriales amplias tales como Nueva Pamplona (año 2000) en San Juan de Miraflores o Parque Metropolitano (año 1994) en Villa El Salvador, que se ubican en terrenos homogéneos, se subdividen en un número bastante alto de pequeños barrios con organizaciones y dirigencias autónomas.
- *Estrategias para encarar su desarrollo*: a pesar de encontrarse en una situación similar a la que enfrentaron sus padres hace un par de décadas, las estrategias para encarar su desarrollo han variado. Ha habido un desplazamiento de las fórmulas comunales para la resolución de sus demandas hacia acciones sustentadas por sus redes familiares, lo que les permite tener una mayor capacidad para soportar las carencias físicas de los nuevos barrios, pues parte de sus necesidades pueden ser satisfechas en la ciudad popular consolidada de sus padres. Este fenómeno, que implica una crisis del modelo de organización comunal de la época clásica, suele ser visto como uno de los más serios impedimentos para la consolidación de estos barrios.

IV Retos de la ciudad popular

Los principales retos que debe enfrentar la ciudad popular de Lima, para lograr alcanzar mejores niveles de consolidación son:

- Su continua expansión bajo la fórmula de barriadas, con los altos costos que ello significa para las familias que la habi-

tan y el Estado, quienes deben, tarde o temprano, realizar grandes inversiones para mejorar su habitabilidad. Desco, desde inicio de los años noventa, viene implementando una propuesta de densificación habitacional, que busca impulsar un uso más intensivo de los servicios de la ciudad popular “consolidada”, buscando con ello reducir la expansión de nuevos barrios marginales.

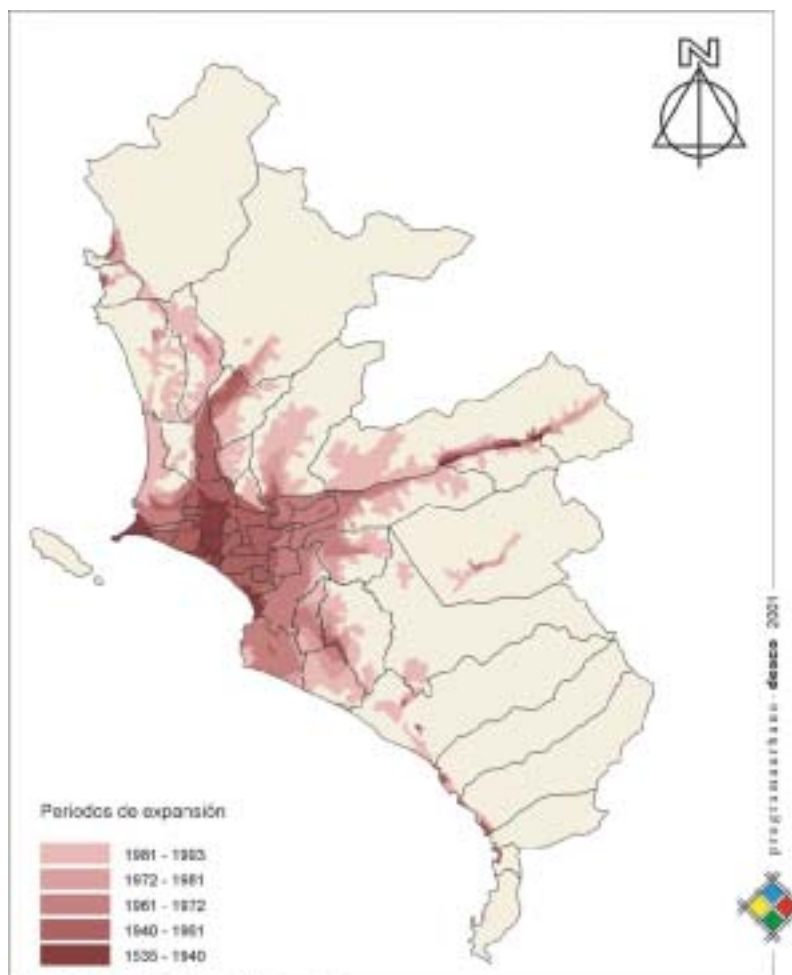
- La falta de espacios públicos habilitados para cumplir la función de nodos de relaciones sociales, deficiencia que persiste aun en los barrios más antiguos. La generación de estos espacios de encuentro han sido postergados por años, frente a la urgencia de servicios básicos; y, además, por la dificultad técnica que implica su construcción en terrenos áridos o topográficamente complicados, como lo son la mayoría de terrenos que ocupa la ciudad popular. Desde desco se han impulsado diversas alternativas técnicas para facilitar esta tarea. La propuesta de reciclaje de aguas servidas para su uso, en la generación de áreas verdes, acompañada de una propuesta urbanística en la Alameda de la Juventud en Villa El Salvador, es un buen ejemplo de ello.

ANEXO 1:

Periodos del proceso de crecimiento de la ciudad popular

Periodo	Principal fenómeno	Procesos urbanos	Ocupación
Primer momento: Las primeras barriadas.	Formación de ciudad popular.	<ul style="list-style-type: none"> • Formación de barriadas. 	Terrenos marginales del cono de eyección del Rímac.
Segundo momento: El periodo clásico.	Boom de la expansión barrial.	<ul style="list-style-type: none"> • Deterioro de las barriadas del primer periodo. • Formación de nuevas barriadas. • Consolidación de nuevas barriadas. 	Terrenos fuera de los límites naturales del valle del Rímac. Aparición de los "conos" norte, este y sur.
Tercer momento: La expansión marginal.	Expansión marginal.	<ul style="list-style-type: none"> • Deterioro de las barriadas del primer y segundo periodo. • Formación y consolidación de nuevas barriadas. 	Terrenos marginales de los "conos".

ANEXO 2: Expansión de Lima Metropolitana (1940 – 1993)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, 1997
Elaboración: Programa Urbano - desce, 1999

Anexo: El Estatuto de las Ciudades



Presentación

Las ciudades en el mundo son hoy mucho más importantes de lo que nunca antes fueron, entre otras cosas, porque más de la mitad de la población del planeta vive en centros urbanos. Las proyecciones indican que más de las dos terceras partes de todos los seres humanos seremos habitantes de zonas urbanas para el año 2025.

Su crecimiento ha generado grandes problemas, pero las ciudades no son algo negativo por definición: son centros importantes de productividad y desarrollo social, han producido grandes organizaciones culturales y económicas y ofrecen importantes economías de escala en la generación de puestos de trabajo, la construcción de viviendas y la prestación de servicios. Sin embargo, los graves problemas de tasas de pobreza de hasta un 60%, viviendas deficientes y falta de servicios básicos empezando por el acceso al agua potable nos retan a identificar soluciones para crear ciudades mejores y más sanas. Una de ellas es el “Estatuto de la Ciudad” soporte jurídico, instrumental y conceptual para que los gobiernos municipales brasileños enfrenten las graves cuestiones urbanas, sociales y

ambientales que afectan la vida de decenas de millones de personas que viven en sus ciudades.

El 10 de julio de 2001 se promulgó en Brasil un nuevo marco regulador nacional para la política urbana: la Ley N° 10257, denominada “Estatuto de la Ciudad” desarrollada en Brasil durante la última década, reglamentando el capítulo de política urbana que había sido introducido en la Constitución de 1988. Esta nueva ley brasileña tiene cuatro dimensiones fundamentales: a) consolida un nuevo marco conceptual jurídico político para el derecho urbanístico, aportando elementos para la interpretación del principio constitucional de la función social de la ciudad y de la propiedad urbana; b) reglamenta y crea nuevos instrumentos para la construcción de un nuevo orden urbano por parte de las municipalidades; c) sugiere procesos para la gestión democrática de las ciudades y, finalmente, d) identifica estrategias e instrumentos de regularización de asentamientos informales en áreas públicas y privadas.

Funciona como una especie de “caja de herramientas” para una política urbana local que merece ser analizada por nosotros como un ejemplo de “mejores políticas” y de leyes urbanas en dirección hacia la reconstrucción del orden urbanístico bajo nuevos principios, con nuevos métodos, nuevas concepciones y herramientas en cuanto a la equidad, eficiencia y transparencia de la participación ciudadana. Es, en gran medida, la definición de la “ciudad que queremos” en los planes maestros de cada ciudad. Es, por lo tanto, un instrumento importante para la superación de un orden urbanístico excluyente, patrimonialista y predador.

Constituye un ejemplo relevante de aplicación de los principios contenidos en la Agenda Hábitat que debe estudiarse cuidadosamente y es, para la Agencia Hábitat/Programa de las Naciones Unidas de Asentamientos Humanos, la materialización de las propuestas contenidas en las campañas globales

de *Urban Governance* y *Secure Tenure for the Urban Poor* por intensificar el control social sobre el desarrollo urbano y reafirmar la función social primaria sobre el espacio urbano y la propiedad. Sin embargo, como ya se sabe, la aprobación de un marco legal no es sino un comienzo, que en nuestro caso, debiéramos empezar a transitar.

A continuación se transcribe el texto de la citada norma.

Ley N° 10.257, del 10 de Julio de 2001

ESTATUTO DE LA CIUDAD

Reglamenta los arts. 182 y 183 de la Constitución Federal, establece las directrices generales de la política urbana y dicta otras medidas.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Hago saber que el Congreso Nacional decreta y yo sanciono la siguiente Ley:

CAPÍTULO I

DIRECTRICES GENERALES

Art. 1° En la ejecución de la política urbana, a la que se refieren los arts. 182 y 183 de la Constitución Federal, se aplicará lo previsto en esta Ley.

Inciso único. Para todos los efectos, esta Ley, denominada Estatuto de la Ciudad, establece normas de orden público e interés social que regulan el uso de la propiedad urbana en pro del bien colectivo, de la seguridad y del bienestar de los ciudadanos, así como del equilibrio ambiental.

Art. 2° La política urbana tiene por objetivo ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales y de la propiedad urbana, mediante las siguientes directrices generales:

I - garantizar el derecho a contar con ciudades sustentables, entendido como el derecho a la tierra urbana, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana, al trans-

porte y a los servicios públicos, al trabajo y al esparcimiento, para las generaciones presentes y futuras;

II - gestión democrática a través de la participación de la población y de asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad en la formulación, ejecución y seguimiento de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano;

III - cooperación entre los gobiernos, la iniciativa privada y los demás sectores de la sociedad en el proceso de urbanización, atendiendo al interés social;

IV - planificación del desarrollo de las ciudades, de la distribución espacial de la población y de las actividades económicas del Municipio y del territorio bajo su área de influencia, de modo a evitar y corregir las distorsiones del crecimiento urbano y sus efectos negativos sobre el medio ambiente;

V - oferta de equipamientos urbanos y comunitarios, transporte y servicios públicos adecuados a los intereses y necesidades de la población y a las características locales;

VI - ordenamiento y control del uso del suelo, de forma de evitar:

- a) la utilización inadecuada de los inmuebles urbanos;
- b) la proximidad de usos incompatibles o inapropiados;
- c) el parcelamiento del suelo, la edificación o el uso excesivos o inadecuados en relación a la infraestructura urbana;
- d) la instalación de emprendimientos o actividades que puedan funcionar como polos generadores de tráfico, sin haberse previsto su correspondiente infraestructura;
- e) la retención especulativa del inmueble urbano, cuyo resultado sea la subutilización o no utilización;
- f) el deterioro de las zonas urbanizadas;
- g) la contaminación y la degradación ambiental;

VII - integración y complementación entre las actividades urbanas y rurales, teniendo en vista el desarrollo socioeconómico del Municipio y del territorio bajo su área de influencia;

VIII - adopción de patrones de producción y consumo de bienes y servicios y de expansión urbana compatibles con los límites de la sustentabilidad ambiental, social y económica del Municipio y del territorio bajo su área de influencia;

IX - justa distribución de las cargas y los beneficios generados por el proceso de urbanización;

X - adecuación de los instrumentos de política económica, tributaria y financiera y de los gastos públicos a los objetivos del desarrollo urbano, de modo a privilegiar las inversiones generadoras de bienestar general y el disfrute de los bienes por parte de los diferentes sectores sociales;

XI - recuperación de las inversiones del Poder Público cuyo resultado haya sido la valorización de inmuebles urbanos;

XII - protección, preservación y recuperación del medio ambiente natural y construido, del patrimonio cultural, histórico, artístico, paisajístico y arqueológico;

XIII - oír la opinión tanto del Poder Público municipal como de la población interesada frente a todo emprendimiento o actividad con efectos potencialmente negativos sobre el medio ambiente natural o construido, el bienestar o la seguridad de la población;

XIV - regularización fundiaria y urbanización de áreas ocupadas por población de bajos ingresos mediante el establecimiento de normas especiales de urbanización, uso y ocupación del suelo y edificación, tomándose en consideración la situación socioeconómica de la población y las normas ambientales;

XV - simplificación de la legislación de parcelamiento, uso y ocupación del suelo y de las normas edilicias, con vistas a permitir la disminución de los costos y el aumento de la oferta de lotes y unidades habitacionales;

XVI - igualdad de condiciones para los agentes públicos y privados en la promoción de emprendimientos y actividades

relativos al proceso de urbanización, atendiendo al interés social.

Art. 3º Es competencia de la Nación, entre otras atribuciones de interés de la política urbana:

I - crear normas generales de derecho urbanístico;

II - crear normas para la cooperación entre la Nación, los Estados provinciales, el Distrito Federal y los Municipios en relación a la política urbana, teniendo en vista el equilibrio del desarrollo y el bienestar a nivel nacional;

III - promover, por iniciativa propia y en conjunto con los Estados provinciales, el Distrito Federal y los Municipios, programas de construcción de viviendas y mejoramiento de las condiciones habitacionales y de saneamiento básico;

IV - crear directrices para el desarrollo urbano, incluyendo vivienda, saneamiento básico y transportes urbanos;

V - elaborar y poner en marcha planes nacionales y regionales de ordenamiento territorial y de desarrollo económico y social.

CAPÍTULO II

DE LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA URBANA

Sección I

De los instrumentos en general

Art. 4º A los fines de esta Ley, se utilizarán, entre otros instrumentos:

I - planes nacionales, regionales y estatales de ordenamiento territorial y desarrollo económico y social;

II - planeamiento de las regiones metropolitanas, conglomerados urbanos y micro regiones;

III - planeamiento municipal, en especial:

a) plan maestro;

b) ordenamiento del parcelamiento, el uso y la ocupación del suelo;

- c) zonificación ambiental;
 - d) plan plurianual;
 - e) directrices presupuestarias y presupuesto anual;
 - f) gestión presupuestaria participativa;
 - g) planes, programas y proyectos sectoriales;
 - h) planes de desarrollo económico y social;
- IV - institutos tributarios y financieros:
- a) impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana (IPTU);
 - b) contribución de mejoría;
 - c) incentivos y beneficios fiscales y financieros;
- V - institutos jurídicos y políticos:
- a) expropiación;
 - b) servidumbre administrativa;
 - c) limitaciones administrativas;
 - d) preservación de inmuebles o de mobiliario urbano;
 - e) creación de unidades de conservación;
 - f) creación de zonas especiales de interés social;
 - g) concesión de derecho real de uso;
 - h) concesión de uso especial para fines de vivienda;
 - i) parcelamiento, edificación o utilización obligatorios;
 - j) usucapión* especial de inmueble urbano;
 - l) derecho de superficie;
 - m) derecho de precedencia;
 - n) concesión onerosa del derecho de construir y de modificaciones de uso;
 - o) transferencia del derecho de construir;
 - p) operaciones urbanas consorciadas;
 - q) regularización fundiaria;

* Adquisición de un derecho mediante su ejercicio en las condiciones y durante el tiempo previsto por la ley. (Nota del editor.)

r) asistencia técnica y jurídica gratuita para las comunidades y grupos sociales menos favorecidos;

s) referéndum popular y plebiscito;

VI - estudio previo de impacto ambiental (EIA) y estudio previo de impacto del entorno (EIE).

1º Los instrumentos mencionados en este artículo se rigen por la legislación que les compete, observándose lo dispuesto en esta Ley.

2º En los casos de programas y proyectos habitacionales de interés social, desarrollados por órganos o entidades de la Administración Pública con actuación específica en esa área, la concesión de derecho real de uso de inmuebles públicos podrá ser convenida colectivamente.

3º Los instrumentos previstos en este artículo que impliquen erogación de recursos del Poder Público municipal deben ser objeto de control social, quedando garantizada la participación de comunidades, movimientos y entidades de la sociedad civil.

Sección II

Del parcelamiento, edificación o utilización obligatorios

Art. 5º Una ley municipal específica para el área incluida en el plan maestro podrá determinar el parcelamiento, la edificación o la utilización obligatorios del suelo urbano no edificado, subutilizado o no utilizado, debiendo fijar las condiciones y los plazos para la implementación de la referida obligación.

1º Se considera subutilizado el inmueble:

I - cuyo aprovechamiento sea inferior al mínimo establecido en el plan maestro o en la legislación consecuente.

II - (VETADO)

2º El propietario será notificado por el Poder Ejecutivo municipal del cumplimiento de la obligación, debiendo que-

dar una constancia de dicha notificación en la dirección de catastro.

3º La notificación será realizada:

I - a través de un funcionario del órgano competente del Poder Público municipal al propietario del inmueble o, en caso de que se trate de una persona jurídica, a quien tenga atribuciones de gerente general o administrador;

II - a través de edicto, luego de intentarse tres veces notificar según lo previsto en el punto I.

4º Los plazos a los que se refiere el primer párrafo de este artículo no podrán ser inferiores a:

I - un año, a partir de la notificación, para que el proyecto sea protocolizado en el órgano municipal competente;

II - dos años, a partir de la aprobación del proyecto, para iniciar las obras del emprendimiento.

5º En emprendimientos de gran envergadura, con carácter excepcional, la ley municipal específica a la que se refiere el primer párrafo de este artículo podrá prever la conclusión en etapas, garantizándose que el proyecto aprobado comprenda el emprendimiento como un todo.

Art. 6º La transmisión del inmueble, mediante acto *inter vivos* o *causa mortis*, posterior a la fecha de la notificación, transfiere las obligaciones de parcelamiento, edificación o utilización previstas en el art. 5º de esta Ley, sin interrupción de ningún plazo.

Sección III

Del IPTU progresivo en el tiempo

Art. 7º En caso de incumplimiento de las condiciones y los plazos previstos en el primer párrafo del art. 5º de esta Ley, o no habiéndose cumplido las etapas previstas en el 5º del art. 5º de esta Ley, el Municipio procederá a la aplicación del impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana (IPTU) progre-

sivo en el tiempo, mediante aumento de la alícuota por un plazo de cinco años consecutivos.

1º El valor de la alícuota a aplicarse cada año será fijado en la ley específica a la que se refiere el primer párrafo del art. 5º de esta Ley, y no excederá dos veces el valor referente al año anterior, respetándose la alícuota máxima del quince por ciento.

2º En caso de que la obligación de parcelar, edificar o utilizar no esté cumplida en un plazo de cinco años, el Municipio continuará cobrando la alícuota máxima, hasta que se cumpla la citada obligación, garantizándose la prerrogativa prevista en el art. 8º.

3º Queda prohibido conceder exenciones o amnistías relativas a la tributación progresiva a la que alude este artículo.

Sección IV

De la expropiación con pago en títulos

Art. 8º Transcurridos cinco años de cobro del IPTU progresivo sin que el propietario haya cumplido la obligación de parcelamiento, edificación o utilización, el Municipio podrá proceder a la expropiación del inmueble, con pago en títulos de la deuda pública.

1º Los títulos de la deuda pública contarán con la aprobación previa del Senado Federal y serán rescatados en un plazo de hasta diez años, en cuotas anuales, iguales y sucesivas, garantizándose el valor real de la indemnización y los intereses legales del seis por ciento anual.

2º El valor real de la indemnización:

I - reflejará el valor de la base de cálculo del IPTU, descontado el monto incorporado en función de las obras realizadas por el Poder Público en la zona en donde el mismo se localiza luego de la notificación a la que se refiere el 2º del art. 5º de esta Ley;

II - no computará expectativa de ganancias, lucros cesantes ni intereses compensatorios.

3º Los títulos a los que se refiere este artículo no tendrán poder liberatorio para pago de tributos.

4º El Municipio procederá al adecuado aprovechamiento del inmueble en un plazo máximo de cinco años, contado a partir de su incorporación al patrimonio público.

5º El aprovechamiento del inmueble podrá hacerse efectivo directamente por el Poder Público o mediante la enajenación o concesión a terceros, observándose, en dichos casos, el debido procedimiento licitatorio.

6º Se mantienen para el adquirente del inmueble, como lo estipula el 5º, las mismas obligaciones de parcelamiento, edificación o utilización previstas en el art. 5º de esta Ley.

Sección V

De la usucapión especial de inmueble urbano

Art. 9º El que posea como suya un área o edificación urbana de hasta doscientos cincuenta metros cuadrados, durante cinco años, ininterrumpidamente y sin oposición, utilizándola para vivienda propia o de su familia, se le adquirirá el dominio, en tanto no sea propietario de otro inmueble urbano o rural.

1º Se otorgará el título de dominio al hombre o a la mujer, o a ambos, independientemente del estado civil.

2º El derecho al que se refiere este artículo no se le reconocerá al mismo poseedor más de una vez.

3º A los efectos de este artículo, el heredero legítimo podrá continuar, de pleno derecho, con la posesión del inmueble en manos de su antecesor, en tanto ya esté residiendo en éste en ocasión de la apertura de la sucesión.

Art. 10º Las áreas urbanas con más de doscientos cincuenta metros cuadrados, ocupadas por personas de bajos ingresos con fines de vivienda, durante cinco años, ininterrumpidamente y sin oposición, en donde no fuera posible identificar los terrenos ocupados por cada poseedor, son susceptibles de ser

tomadas colectivamente en usucapión, en tanto los poseedores no sean propietarios de otro inmueble urbano o rural.

1º El poseedor puede, a los fines de contar el plazo exigido por este artículo, adicionar su posesión a la de su antecesor, en tanto ambas sean continuas.

2º El juez declarará la usucapión especial colectiva de inmueble urbano a través de una sentencia que servirá de título para su registro en la dirección de catastro.

3º En la sentencia, el juez atribuirá igual fracción ideal de terreno a cada poseedor, independientemente del tamaño del terreno que cada uno ocupe, excepto en caso de acuerdo escrito entre los condóminos, estableciendo fracciones ideales diferenciadas.

4º El condominio especial constituido es indivisible, no siendo pasible de extinción, salvo resolución favorable tomada por al menos dos tercios de los condóminos, en caso de ejecución de urbanización posterior a la constitución del condominio.

5º Las resoluciones relativas a la administración del condominio especial se tomarán por mayoría de votos de los condóminos presentes, obligando también a los demás, discordantes o ausentes.

Art. 11º En los pleitos por usucapión especial urbana, quedará en suspenso toda otra acción, de petición o posesoria, que pueda llegar a interponerse en relación al inmueble usucapido.

Art. 12º Son partes legítimas para la interposición de la acción de usucapión especial urbana:

I - el poseedor, individualmente o en litis consorcio originario o sobreviniente;

II - los poseedores, en estado de coposesión.

III - como sustituto procesal, la asociación de moradores de la comunidad, regularmente constituida, con personería

jurídica, en tanto esté explícitamente autorizada por los representados.

1º En la acción de usucapión especial urbana es obligatoria la intervención del Ministerio Público.

2º El actor tendrá los beneficios de la justicia y de la asistencia judicial gratuita, incluso ante la dirección de catastro.

Art. 13º La usucapión especial de inmueble urbano podrá ser invocada como materia de defensa, teniendo valor la sentencia que la reconozca como título para ser registrada en la dirección de catastro.

Art. 14º En la acción judicial de usucapión especial de inmueble urbano, el procedimiento a seguirse es el sumario.

Sección VI

De la concesión de uso especial con fines de vivienda

Art. 15º (VETADO)

Art. 16º (VETADO)

Art. 17º (VETADO)

Art. 18º (VETADO)

Art. 19º (VETADO)

Art. 20º (VETADO)

Sección VII

Del derecho de superficie

Art. 21º El propietario urbano podrá conceder a otros el derecho de superficie de su terreno, por tiempo determinado o indeterminado, mediante escritura pública registrada en la dirección de catastro.

1º El derecho de superficie comprende el derecho de utilizar el suelo, el subsuelo o el espacio aéreo relativo al terreno, según lo establecido en el contrato respectivo, observándose la legislación urbanística.

2º La concesión del derecho de superficie podrá ser gratuita u onerosa.

3º El superficiario responderá íntegramente por las cargas y tributos correspondientes a la propiedad superficiaria, haciéndose incluso responsable, proporcionalmente a su parcela de ocupación efectiva, de las cargas y tributos relativos al área objeto de la concesión del derecho de superficie, salvo disposición en contrario del contrato respectivo.

4º El derecho de superficie puede ser transferido a terceros, observándose lo dispuesto en el contrato respectivo.

5º Por muerte del superficiario, sus derechos se transmiten a sus herederos.

Art. 22º En caso de enajenación del terreno, o del derecho de superficie, el superficiario y el propietario, respectivamente, tendrán derecho de preferencia, en igualdad de condiciones a la oferta de terceros.

Art. 23º El derecho de superficie se extingue:

I - a su término;

II - ante el incumplimiento de las obligaciones contractuales asumidas por el superficiario.

Art. 24º Extinguido el derecho de superficie, el propietario recuperará el pleno dominio del terreno, así como de las accesiones o mejoras introducidas en el inmueble, independientemente de la indemnización, si las partes no hubieren estipulado lo contrario en el respectivo contrato.

1º Antes del final del contrato, se extinguirá el derecho de superficie si el superficiario le da al terreno un destino diferente a aquel para el que fue concedido.

2º La extinción del derecho de superficie será registrada en la dirección de catastro.

Sección VIII

Del derecho de preferencia

Art. 25º El derecho de preferencia otorga preeminencia al Poder Público municipal para la adquisición de inmuebles urbanos objeto de enajenación onerosa entre particulares.

1º Una ley municipal, basada en el plano maestro, delimitará las áreas que estarán sujetas al derecho de preferencia, y fijará el plazo de vigencia, no superior a cinco años y renovable a partir de un año luego de transcurrido el plazo inicial de vigencia.

2º El derecho de preferencia estará garantizado durante el plazo de vigencia establecido en el 1º, independientemente del número de enajenaciones referentes al mismo inmueble.

Art. 26º El derecho de preferencia se ejercerá toda vez que el Poder Público se vea necesitado de áreas para:

I - regularización fundiaria;

II - ejecución de programas y proyectos habitacionales de interés social;

III - constitución de reserva fundiaria;

IV - orden y direccionamiento de la expansión urbana;

V - implantación de equipamientos urbanos y comunitarios;

VI - creación de espacios públicos de esparcimiento y áreas verdes;

VII - creación de unidades de conservación o protección de otras áreas de interés ambiental;

VIII - protección de áreas de interés histórico, cultural o paisajístico;

IX - (VETADO)

Inciso único. La ley municipal prevista en el 1º del art. 25º de esta Ley deberá delimitar cada área en la que incidirá el derecho de preferencia en una o más de las finalidades enumeradas en este artículo.

Art. 27º El propietario deberá notificar su intención de enajenar el inmueble, para que el Municipio, en un plazo máximo de treinta días, manifieste por escrito su interés en comprarlo.

1º A la notificación mencionada en el párrafo anterior se le anexará la propuesta de compra firmada por un tercero inte-

resado en la adquisición del inmueble, en la cual constarán precio, condiciones de pago y plazo de vencimiento.

2º El Municipio hará publicar, en un órgano oficial y en al menos un diario local o regional de gran circulación, un edicto de aviso de la notificación recibida según lo dispuesto en el primer párrafo y de la intención de adquisición del inmueble en las condiciones de la propuesta presentada.

3º Transcurrido el plazo mencionado en el primer párrafo sin ninguna manifestación, el propietario queda autorizado a efectuar la enajenación para terceros, en la condiciones de la propuesta presentada.

4º Concretada la venta a un tercero, el propietario está obligado a presentar al Municipio, en un plazo de treinta días, una copia del instrumento público de enajenación del inmueble.

5º La enajenación efectuada en condiciones diferentes de la propuesta presentada es nula de pleno derecho.

6º De ocurrir lo previsto en el 5º, el Municipio podrá adquirir el inmueble por el valor de la base de cálculo del IPTU o por el valor indicado en la propuesta presentada, si éste fuera inferior a aquél.

Sección IX

Del otorgamiento oneroso del derecho de construir

Art. 28º El plan maestro podrá establecer áreas en las cuales el derecho de construir podrá ejercerse por encima del coeficiente de aprovechamiento básico adoptado, mediante el otorgamiento de una contrapartida por parte del beneficiario.

1º A los efectos de esta Ley, coeficiente de aprovechamiento es la relación entre el área edificable y el área del terreno.

2º El plan maestro podrá establecer un coeficiente de aprovechamiento básico único para toda la zona urbana o diferenciado para áreas específicas dentro de la zona urbana.

3º El plan maestro definirá los límites máximos a que pueden llegar los coeficientes de aprovechamiento, considerando la proporcionalidad entre la infraestructura existente y el aumento de la densidad esperado en cada área.

Art. 29º El plan maestro podrá establecer áreas en las cuales se podrá permitir modificaciones de uso del suelo, mediante el otorgamiento de una contrapartida por parte del beneficiario.

Art. 30º Una ley municipal específica establecerá las condiciones a ser observadas para el otorgamiento oneroso del derecho de construir y de las modificaciones de uso, determinando:

I - la fórmula de cálculo para el cobro;

II - los casos pasibles de exención de pago del otorgamiento;

III - la contrapartida del beneficiario.

Art. 31º Los recursos obtenidos con la adopción del otorgamiento oneroso del derecho de construir y de la modificación de uso se aplicarán en las finalidades previstas en los incisos I a IX del art. 26 de esta Ley.

Sección X

De las operaciones urbanas consorciadas

Art. 32º Una ley municipal específica, basada en el plano maestro, podrá delimitar el área de aplicación de las operaciones consorciadas.

1º Se considera operación urbana consorciada al conjunto de intervenciones y medidas coordinadas por el Poder Público municipal, con la participación de los propietarios, moradores, usuarios permanentes e inversores privados, con el objetivo de alcanzar una determinada área transformaciones urbanísticas estructurales, mejoras sociales y la valorización ambiental.

2º En las operaciones urbanas consorciadas se podrán prever, entre otras medidas:

I - la modificación de índices y características de parcelamiento, uso y ocupación del suelo y del subsuelo, así

como modificaciones de las normas edilicias, previéndose el impacto ambiental que estas generen;

II - la regularización de construcciones, reformas o ampliaciones llevadas a cabo en desacuerdo con la legislación vigente.

Art. 33º En la ley específica que apruebe la operación urbana consorciada constará el plan de operación urbana consorciada, que deberá contener, como mínimo:

I - definición del área a ser afectada;

II - programa básico de ocupación del área;

III - programa de atención económica y social para la población directamente afectada por la operación;

IV - finalidades de la operación;

V - estudio previo de impacto del entorno;

VI - contrapartida a exigirse a los propietarios, usuarios permanentes e inversores privados en función de la utilización de los beneficios previstos en los incisos I y II del 2º del art. 32º de esta Ley;

VII - modo de control de la operación, obligatoriamente compartido con una representación de la sociedad civil.

1º Los recursos obtenidos por el Poder Público municipal de acuerdo a lo dispuesto en el inciso VI de este artículo se aplicarán exclusivamente en la propia operación urbana consorciada.

2º A partir de la aprobación de la ley específica a la que alude el primer párrafo de este inciso, se consideran nulas las licencias y autorizaciones a cargo del Poder Público municipal otorgadas en desacuerdo con el plan de operación urbana consorciada.

Art. 34º La ley específica que apruebe la operación urbana consorciada podrá prever que el Municipio emita una cantidad determinada de certificados de potencial adicional de construcción, que serán enajenados en subasta pública o utilizados directamente en el pago de las obras necesarias a la propia operación.

1º Los certificados de potencial adicional de construcción se negociarán libremente, pudiendo no obstante convertirse en el derecho de construir únicamente en el área objeto de la operación.

2º Una vez presentado el pedido de permiso para construir, el certificado de potencial adicional se utilizará en el pago del área de construcción que supere los niveles establecidos por la legislación de uso y ocupación del suelo, hasta el límite fijado por la ley específica que apruebe la operación urbana consorciada.

Sección XI

De la transferencia del derecho de construir

Art. 35º Una ley municipal, basada en el plan maestro, podrá autorizar al propietario de un inmueble urbano, privado o público, a ejercer en otro lugar –o a enajenar, mediante escritura pública– el derecho de construir previsto en el plan maestro o en la legislación urbanística emanada de éste, cuando el referido inmueble sea considerado necesario a los fines de:

I - implantación de equipamientos urbanos y comunitarios;

II - preservación, cuando el inmueble sea considerado de interés histórico, ambiental, paisajístico, social o cultural;

III - servir a programas de regularización fundiaria, urbanización de áreas ocupadas por personas de bajos ingresos y vivienda de interés social.

1º Se le podrá conceder la misma facultad al propietario que done al Poder Público su inmueble, o parte de él, para los fines previstos en los incisos I a III del primer párrafo de este artículo.

2º La ley municipal a que se refiere el primer párrafo de este artículo establecerá las condiciones relativas a la aplicación de la transferencia del derecho de construir.

Sección XII

Del estudio de impacto del entorno

Art. 36° Una ley municipal definirá los emprendimientos y actividades privados o públicos en áreas urbanas que dependerán de la elaboración de un estudio previo de impacto del entorno (EIE) para obtener las licencias o autorizaciones de construcción, ampliación o funcionamiento a cargo del Poder Público municipal.

Art. 37° El EIE se implementará de manera que sean contemplados los efectos positivos y negativos del emprendimiento o actividad en cuanto a la calidad de vida de la población que reside en el área y sus proximidades, incluyendo como mínimo el análisis de las siguientes cuestiones:

I - densidad poblacional;

II - equipamientos urbanos y comunitarios;

III - uso y ocupación del suelo;

IV - valorización inmobiliaria;

V - generación de tráfico y demanda de transporte público;

VI - ventilación e iluminación;

VII - paisaje urbano y patrimonio natural y cultural.

Inciso único. Se dará publicidad a los documentos integrantes del EIE, los cuales quedarán a disposición para ser consultados por cualquier interesado, en el órgano competente del Poder Público municipal.

Art. 38° La elaboración del EIE no reemplaza la elaboración y aprobación de un estudio previo de impacto ambiental (EIA), como lo establece la legislación ambiental.

CAPÍTULO III

DEL PLAN MAESTRO

Art. 39° La propiedad urbana cumple su función social cuando atiende a las exigencias fundamentales de ordenación de la ciudad plasmadas en el plan maestro, garantizando la

atención de las necesidades de los ciudadanos en lo que respecta a la calidad de vida, la justicia social y el desenvolvimiento de las actividades económicas, respetándose las directrices establecidas en el art. 2º de esta Ley.

Art. 40º El plan maestro, aprobado por ley municipal, es el instrumento básico de la política de desarrollo y expansión urbana.

1º El plan maestro es parte integrante del proceso de planeamiento municipal, debiendo el plan plurianual, las directrices presupuestarias y el presupuesto anual incorporar las directrices y las prioridades contenidas en él.

2º El plan maestro deberá considerar al territorio del Municipio como un todo.

3º La ley que instituya el plan maestro deberá ser revisada cada diez años, como mínimo.

4º En el proceso de elaboración del plan maestro y en el control de su implementación, los Poderes Legislativo y Ejecutivo municipales garantizarán:

I - que se promuevan las audiencias públicas y los debates con participación de la población y las asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad;

II - la publicidad de los documentos e informaciones producidos;

III - el acceso de cualquier interesado a los documentos e informaciones producidos;

5º (VETADO)

Art. 41º El plan maestro es obligatorio para ciudades;

I - con más de veinte mil habitantes;

II - integrantes de regiones metropolitanas y conglomerados urbanos;

III - en que el Poder Público municipal pretenda utilizar los instrumentos previstos en el 4º del art. 182 de la Constitución Federal;

IV - integrantes de zonas de especial interés turístico;

V - situadas dentro del área de influencia de emprendimientos o actividades con significativo impacto ambiental de alcance regional o nacional.

1º En caso de llevarse a cabo emprendimientos o actividades encuadrados en el inciso V del primer párrafo de este artículo, los recursos técnicos y financieros para la elaboración del plan maestro estarán incluidos entre las medidas de compensación adoptadas.

2º En el caso de ciudades con más de quinientos mil habitantes, se deberá elaborar un plan de transporte urbano integrado, compatible con el plan maestro o incluido en él.

Art. 42º El plan maestro deberá incluir como mínimo:

I - la delimitación de las áreas urbanas en las cuales se podrá aplicar el parcelamiento, la edificación o la utilización obligatorios, tomando en consideración la existencia de infraestructura y la demanda de utilización, como lo dispone el art. 5º de esta Ley;

II - las disposiciones requeridas por los arts. 25º, 28º, 29º, 32º y 35º de esta Ley;

III - un sistema de seguimiento y control.

CAPÍTULO IV

DE LA GESTIÓN DEMOCRÁTICA DE LA CIUDAD

Art. 43º Para garantizar una gestión democrática de la ciudad, se deberán utilizar, entre otros, los siguientes instrumentos:

I - órganos colegiados de política urbana, a nivel nacional, estadual y municipal;

II - debates, audiencias y consultas públicas;

III - conferencias sobre asuntos de interés urbano, a nivel nacional, estadual y municipal;

IV - iniciativa popular para proyectos de ley y de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano;

V - (VETADO)

Art. 44° En la esfera municipal, la gestión presupuestaria participativa a la que se refiere el punto f) del inciso III del art. 4° de esta Ley incluirá la realización de debates, audiencias y consultas públicas sobre las propuestas del plan plurianual, de la ley de directrices presupuestarias y del presupuesto anual, como condición obligatoria para que sean aprobados por el Legislativo municipal.

Art. 45° Los organismos gestores de las regiones metropolitanas y conglomerados urbanos incluirán la participación obligatoria y significativa de la población y de las asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad, de manera de garantizar el control directo de sus actividades y el pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos.

CAPÍTULO V

DISPOSICIONES GENERALES

Art. 46° El Poder Público municipal podrá facultar al propietario del área afectada por la obligación a que alude el primer párrafo del art. 5° de esta Ley, a requerimiento de éste, el establecimiento de un consorcio inmobiliario como forma de viabilización financiera de aprovechamiento del inmueble.

1° Se considera consorcio inmobiliario a la forma de viabilización de planes de urbanización o edificación por medio de la cual el propietario transfiere su inmueble al Poder Público municipal y, luego de la realización de las obras, recibe como pago unidades inmobiliarias debidamente urbanizadas o edificadas.

2° El valor de las unidades inmobiliarias a ser entregadas al propietario se corresponderá con el valor del inmueble an-

tes de la ejecución de las obras, observándose lo dispuesto en el 2º del art. 8º de esta Ley.

Art. 47º Los tributos sobre inmuebles urbanos, así como los gravámenes relativos a servicios públicos urbanos, serán diferenciados en función de su interés social.

Art. 48º En los casos de programas y proyectos habitacionales de interés social, desarrollados por los órganos o entidades de la Administración Pública con actuación específica en dicha área, los contratos de concesión de derecho real de uso de inmuebles públicos:

I - tendrán, a todos los fines legales, carácter de escritura pública, no aplicándose lo dispuesto en el inciso II del art. 134 del Código Civil;

II - constituirán un título de aceptación obligatoria en garantía de los contratos de financiamientos habitacionales.

Art. 49º Los Estados provinciales y los Municipios tendrán un plazo de noventa días, a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, para establecer los plazos legales para el establecimiento de las directrices de los emprendimientos urbanísticos, la aprobación de los proyectos de parcelamiento y de edificación, la realización de inspecciones y la emisión del documento de verificación y final de obra.

Inciso único. No cumpliéndose con lo determinado en el primer párrafo de este artículo, queda establecido un plazo de sesenta días para la realización de cada uno de los referidos actos administrativos, lo que tendrá validez hasta que los Estados provinciales y los Municipios dispongan por ley algo diferente.

Art. 50º Los Municipios encuadrados en la obligación prevista en los incisos I y II del art. 41º de esta Ley que no tengan plan maestro aprobado en la fecha de entrada en vigencia de esta Ley, deberán aprobarlo en un plazo de cinco años.

Art. 51° A los efectos de esta Ley, se aplican al Distrito Federal y al Gobernador del Distrito Federal las disposiciones relativas a Municipio y a Alcalde, respectivamente.

Art. 52° Sin perjuicio de las sanciones a otros agentes públicos involucrados y de otras penas aplicables, el Alcalde incurre en falta de probidad administrativa, según la Ley N° 8.429, del 2 de junio de 1992, cuando:

I - (VETADO)

II - dejar de proceder, en un plazo de cinco años, al adecuado aprovechamiento del inmueble incorporado al patrimonio público, según lo dispuesto en el 4° del art. 8° de esta Ley;

III - utilizar áreas obtenidas mediante el derecho de preferencia en desacuerdo con lo dispuesto en el art. 26° de esta Ley;

IV - aplicar los recursos obtenidos con el otorgamiento oneroso del derecho de construir y de modificación de uso en desacuerdo con lo previsto en el art. 31° de esta Ley;

V - aplicar los recursos obtenidos en operaciones consorciadas en desacuerdo con lo previsto en el 1° del art. 33° de esta Ley;

VI - impedir o dejar de garantizar los requisitos contenidos en los incisos I a III del 4° del art. 40° de esta Ley;

VII - dejar de tomar las medidas necesarias para garantizar la observancia de lo dispuesto en el 3° del art. 40° y en el art. 50° de esta Ley;

VIII - adquirir un inmueble sujeto al derecho de preferencia, según lo previsto en los arts. 25° a 27° de esta Ley, por el valor de la propuesta presentada, si éste fuera comprobadamente superior al de mercado.

Art. 53° El art. 1° de la Ley N° 7.347, del 24 de julio de 1985, incorpora un nuevo inciso III, renumerando el actual inciso III y los siguientes:

Art.1º
 III – al orden urbanístico;

Art. 54. El art. 4º de la Ley N° 7.347, de 1985, pasa a tener la siguiente redacción:

Art. 4º Podrá darse curso a una acción cautelar, a los fines de esta Ley, con el objetivo de evitar el daño al medio ambiente, al consumidor, al orden urbanístico o a los bienes y derechos de valor artístico, estético, histórico, turístico y paisajístico (VETADO).

Art. 55º El art. 167, inciso I, ítem 28, de la Ley N° 6.015, del 31 de diciembre de 1973, modificado por la Ley N° 6.216, del 30 de junio de 1975, pasa a regir con la siguiente redacción:

Art.167º

28) de las sentencias declaratorias de usucapión, independientemente de la regularidad del parcelamiento del suelo o de la edificación;

.....

Art. 56º El art. 167º, inciso I, de la Ley N° 6.015, de 1973, pasa a incorporar los siguientes puntos 37, 38 y 39:

Art.167º

I -

37) de las resoluciones administrativas o de las sentencias declaratorias de concesión de uso especial con fines de vivienda, independientemente de la regularidad del parcelamiento del suelo o de la edificación;

38) (VETADO)

39) de la constitución del derecho de superficie de un inmueble urbano;

Art. 57º El art. 167º, inciso I, de la Ley N° 6.015, de 1973, pasa a incorporar los siguientes puntos 18, 19 y 20:

Art.167°

II -

18) de la notificación para parcelamiento, edificación o utilización obligatorios de un inmueble urbano;

19) de la extinción de la concesión de uso especial con fines de vivienda;

20) de la extinción del derecho de superficie de un inmueble urbano.

Art. 58° Esta Ley entra en vigencia luego de transcurridos noventa días de su publicación.

Brasilia, 10 de julio de 2001; 180° de la Independencia y 113° de la República.

MEDIDA PROVISORIA N° 2.220, DEL 4 DE SEPTIEMBRE DE 2001

Dispone acerca de la concesión de uso especial a la que se refiere el 1° del art. 183 de la Constitución, crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) y establece otras medidas.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, en uso de las atribuciones conferidas por el art. 62 de la Constitución, adopta la siguiente Medida Provisoria, con fuerza de ley:

CAPÍTULO I

DE LA CONCESIÓN DE USO ESPECIAL

Art. 1° El que hasta el 30 de junio de 2001 poseyó como suyo, durante cinco años, ininterrumpidamente y sin cada poseedor, la concesión de uso especial con fines de vivienda se otorgará en forma colectiva, en tanto los poseedores no sean propietarios o concesionarios, a cualquier títulos, de otro inmueble urbano o rural.

1º El poseedor puede, a los fines de contar el plazo exigido por este artículo, adicionar su posesión a la de su antecesor, en tanto ambas sean continuas.

2º En la concesión de uso especial a la que alude este artículo, se atribuirá igual fracción ideal de terreno a cada poseedor, independientemente del tamaño del terreno que cada uno ocupe, excepto en caso de acuerdo escrito entre los ocupantes, estableciendo fracciones ideales diferenciadas.

3º La fracción ideal atribuida a cada poseedor no podrá ser superior a los doscientos cincuenta metros cuadrados.

Art. 2º También se garantizará la opción de ejercer los derechos a los que se refieren los arts. 1º y 2º a los ocupantes, regularmente inscriptos, de inmuebles públicos de hasta doscientos cincuenta metros cuadrados, de la Nación, de los Estados provinciales, del Distrito Federal y de los Municipios, que estén situados en zona urbana, como lo establece el reglamento.

1º La concesión de uso especial con fines de vivienda será otorgada de manera gratuita al hombre o a la mujer, o a ambos, independientemente de su estado civil.

2º El derecho al que se refiere este artículo no será reconocido al mismo concesionario más de una vez.

3º A los efectos de este artículo, el heredero legítimo continúa, de pleno derecho, la posesión de su antecesor, en tanto ya esté residiendo en el inmueble en el momento de la apertura de la sucesión.

Art. 3º En los inmuebles a los que se refiere el art. 1º, con más de doscientos cincuenta metros cuadrados, que hasta el 30 de junio de 2001 estaban ocupados por personas de bajos ingresos con fines de vivienda, durante cinco años ininterrumpidos y sin oposición, en donde no fuera posible identificar los terrenos ocupados por oposición, hasta doscientos cincuenta metros cuadrados de un inmueble público situado en una zona urbana, utilizándolo para vivienda suya o de su familia,

tiene derecho a una concesión de uso especial con fines de vivienda en relación al bien objeto de posesión, en tanto no sea propietario o concesionario, a cualquier título, de otro inmueble urbano o rural.

Art. 4º En caso de que la ocupación implique riesgos para la vida o la salud de los ocupantes, el Poder Público garantizará al poseedor el ejercicio del derecho al que se refieren los arts. 1º y 2º en otro lugar.

Art. 5º El Poder Público está facultado para asegurar el ejercicio del derecho al que se refieren los arts. 1º y 2º en otro lugar, en caso de ocupación de inmueble:

I - de uso común del pueblo;

II - destinado a un proyecto de urbanización;

III - de interés de la defensa nacional, de la preservación ambiental y de la protección de los ecosistemas naturales;

IV - reservado a la construcción de represas y obras semejantes; o

V - situado en una vía de comunicación.

Art. 6º El título de concesión de uso especial con fines de vivienda se obtendrá por vía administrativa en el órgano competente de la Administración Pública o, en caso de negación u omisión de éste, por vía judicial.

1º La Administración Pública tendrá un plazo máximo de doce meses para decidir acerca de la solicitud, contados desde la fecha de su inscripción.

2º En el caso de un bien inmueble de la Nación o de los Estados provinciales, el interesado deberá anexar el requerimiento de concesión de uso especial con fines de vivienda con un certificado emitido por el Poder Público municipal, que atestigüe la localización del inmueble en zona urbana y su destino como vivienda del ocupante o de su familia.

3º En caso de acción judicial, el juez declarará la concesión de uso especial con fines de vivienda mediante una sentencia.

4º El título otorgado por vía administrativa o por sentencia judicial servirá a los efectos de registro en la dirección de catastro.

Art. 7º El derecho de concesión de uso especial con fines de vivienda es transferible mediante un acto *inter vivos* o *causa mortis*.

Art. 8º El derecho a la concesión de uso especial con fines de vivienda se extingue en caso de que:

I - el concesionario le dé al inmueble un destino diferente del de vivienda para sí o para su familia; o

II - el concesionario adquiera la propiedad o la concesión de uso de otro inmueble urbano o rural.

Inciso único. La extinción a la que se refiere este artículo será registrada en la dirección de catastro, mediante una declaración del Poder Público concedente.

Art. 9º El Poder Público competente queda facultado para dar autorización de uso a aquel que, hasta el 30 de junio de 2001, poseyó como suyo, durante cinco años ininterrumpidos y sin oposición, hasta doscientos cincuenta metros cuadrados de un inmueble público situado en una zona urbana, utilizándolo para fines comerciales.

1º La autorización de uso a la que se refiere este artículo se otorgará en forma gratuita.

2º El poseedor puede, a los fines de contar el plazo exigido por este artículo, agregar su posesión a la de su antecesor, en tanto ambas sean continuas.

3º A la autorización de uso prevista en el primer párrafo de este artículo le es aplicable, en lo pertinente, lo dispuesto en los arts. 4º y 5º de esta Medida Provisoria.

CAPÍTULO II

DEL CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

Art. 10° Créase el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU), órgano resolutorio y consultivo, integrante de la estructura de la Presidencia de la República, con las siguientes competencias:

I - proponer directrices, instrumentos, normas y prioridades de la política nacional de desarrollo urbano;

II - controlar y evaluar la implementación de la política nacional de desarrollo urbano, en especial las políticas de vivienda, saneamiento básico y transportes urbanos, y recomendar las medidas necesarias para el cumplimiento de sus objetivos;

III - proponer la edición de normas generales de derecho urbanístico y manifestarse acerca de las propuestas de modificación de la legislación relativa al desarrollo urbano;

IV - emitir orientaciones y recomendaciones sobre la aplicación de la Ley N° 10.257, del 10 de julio de 2001, y de los demás actos normativos relacionados con el desarrollo urbano;

V - promover la cooperación entre los gobiernos de la Nación, los Estados provinciales, el Distrito Federal y los Municipios y la sociedad civil en la formulación y ejecución de la política nacional de desarrollo urbano; y

VI - elaborar el reglamento interno.

Art. 11° El CNDU está compuesto por su Presidente, el Plenario y una Secretaría Ejecutiva, cuyas atribuciones se definirán por decreto.

Inciso único. El CNDU podrá instituir comités técnicos de asesoramiento, según lo dispuesto en el reglamento interno.

Art. 12° El Presidente de la República dispondrá acerca de la estructura del CNDU, la composición de su Plenario y la designación de los miembros y suplentes del Consejo y de sus comités técnicos.

Art. 13° La participación en el CNDU y en los comités técnicos no será remunerada.

Art. 14° Las funciones de miembro del CNDU y de los comités técnicos serán consideradas tareas de relevante interés público, siendo la ausencia a éstas justificada y computada como jornada efectiva de trabajo, a todos sus efectos legales.

CAPÍTULO III DE LAS DISPOSICIONES FINALES

Art. 15° El inciso I del art. 167° de la Ley N° 6.015, del 1 de diciembre de 1973, pasar a regir con las siguientes modificaciones:

28) de las sentencias declaratorias de usucapión;

37) de las resoluciones administrativas o de las sentencias declaratorias de concesión de uso especial con fines de vivienda;

40) del contrato de concesión de derecho real de uso de un inmueble público.

Art. 16. Esta Medida Provisoria entra en vigencia en la fecha de su publicación.

Brasilia, 4 de septiembre de 2001; 180° de la Independencia y 113° de la República.

Sobre los autores

Carlos Eduardo Aramburú es licenciado en antropología con estudios de post grado en Demografía y desarrollo rural en el London School of Economics y la Cambridge University, Inglaterra. Actualmente se desempeña como Director Ejecutivo del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), y es catedrático de la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Universidad Peruana Cayetano Heredia.

Eduardo Ballón E. es antropólogo, responsable del Area de Iniciativas Legales y Políticas del Grupo Propuesta Ciudadana. Investigador de **desco**.

José Barreda S. es geógrafo graduado en la Pontificia Universidad Católica del Perú y cartógrafo. Es actualmente el Jefe del Programa Urbano de **desco**.

Mariana Llona R. Socióloga de la Pontificia Universidad Católica del Perú, especializada en temas urbanos, gestión local y desarrollo, actualmente miembro del Consejo Directivo y de la Unidad de Planificación y Desarrollo Estratégico de **desco**.

Alex Huerta-Mercado es licenciado en antropología de la Pontificia Universidad Católica, institución a la que pertenece como profesor e investigador. En la actualidad se encuentra en la Universidad de Nueva York cursando estudios de doctorado en antropología. Ha publicado artículos en varias revistas y libros con temas relacionados a cultura popular y medios de comunicación.

Daniel Ramírez Corzo N. es bachiller en antropología. Dedicado a la antropología urbana, actualmente es responsable de la línea de mejoramiento de barrios en el Programa Urbano y miembro del Grupo de Investigación Social y Económica de **desco**.

Gustavo Riofrío B. Sociólogo de la Universidad Mayor de San Marcos y Urbanista graduado en la Universidad de Grenoble, miembro del Programa Urbano de **desco**. Actualmente está participando en el Programa Especial de Investigación coordinado por Cordaid y el IHS de Holanda.

Pablo Vega-Centeno S.L. es sociólogo dedicado al estudio de los temas urbanos tanto en lo referido a procesos de producción del espacio como en lo que toca a cultura urbana. Es Magister en Urbanismo, orientación Habitat y Desarrollo por la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica) y en la actualidad se encuentra culminando su tesis de doctorado en Urbanismo en dicha Universidad. Es profesor del Departamento de Arquitectura de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Director del Centro de Investigación de la Arquitectura y la Ciudad de esa misma casa de estudios.

Mario Zolezzi Ch. es sociólogo dedicado a los temas de desarrollo urbano y gestión municipal . Es investigador del Programa Urbano de desco y profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.