

CIUDADES

VOLUMEN 3

Pablo Vega Centeno,
editor

Lima, diversidad y fragmentación de una metrópoli emergente



OLACCHI

Organización Latinoamericana
y del Caribe de Centros Históricos

Editor general
Fernando Carrión

Coordinador editorial
Manuel Dammert G.

Comité editorial
Fernando Carrión
Michael Cohen
Pedro Pérez
Alfredo Rodríguez
Manuel Dammert G.

Diseño y diagramación
Antonio Mena

Edición de estilo
Andrea Pequeño

Impresión
Crearimagen

ISBN: 978-9978-370-06-3

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Tel.: (593-2) 2462 739

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org

Quito, Ecuador

Primera edición: noviembre de 2009

Contenido

Presentación	7
Introducción	9
<i>Pablo Vega Centeno</i>	
I. Geografía urbana y globalización	
La ciudad latinoamericana: la construcción de un modelo. Vigencia y perspectivas	27
<i>Jürgen Bähr y Axel Borsdorf</i>	
Lima de los noventa: neoliberalismo, arquitectura y urbanismo	47
<i>Wiley Ludeña</i>	
Dimensión metropolitana de la globalización: lima a fines del siglo XX	71
<i>Miriam Chion</i>	
La formación de enclaves residenciales en Lima en el contexto de la inseguridad	97
<i>Jörg Plöger</i>	

II. Cultura urbana

Urbanización temprana en Lima, 1535-1900 143

Aldo Panfichi

Los rostros cambiantes de la ciudad:
cultura urbana y antropología en el Perú 167

Pablo Sandoval

III. Gobierno de la ciudad: planificación y gestión de políticas públicas

Políticas urbanas y expansión
de las barriadas, 1961-2000 223

Julio Calderón

Pobreza y desarrollo urbano en el Perú 255

Gustavo Riofrío

Lima: descentralización,
democratización y desarrollo 283

Jaime Joseph

Espacios públicos, centralidad y democracia.
El Centro Histórico de Lima. Periodo 1980 – 2004 325

Miriam Chion y Wiley Ludeña

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 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 sola-

* Publicado originalmente en: Riofrío, Gustavo (2006). "Pobreza y desarrollo urbano en el Perú". *Perú Hoy*, No. 6. Lima: DESCO: 71-111.

mente 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 Pachacutik 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 en-

cuentra 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 sufragado 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 peruano 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,

Cuadro 1. Población, 2002		
Población (miles)		26.749
Tasa de crecimiento		1,53
Promedio diario de crecimiento		11,01
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	13.454	50,3
Mujeres	13.295	40,7
Estructura por edades		
De 0 a 14 años	9.014	33,7
De 15 a 64 años	16.424	61,4
Más de 65 años	1.311	4,9
Estructura según área de residencia		
Urbana	19.313	72,2
Rural	7.436	27,8
Fuente: INEI.		

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, siete años más que sus compatriotas rurales (cuadro 2). 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.

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.

Cuadro 2. Esperanza de vida al nacer (años), 2002

Según género	Nacional 69,7	Hombre 66,6	Mujer 71,6
Según área de residencia	Nacional 71,6	Urbana 72	Rural 64,8
Fuente: INEI.			

Aumento de la desigualdad social

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

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.

Cuadro 3. Evolución del precio de la canasta familiar, 1997 - 2002*

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 Estadísticas e Informática. Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.
* Año Base: 1994

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.

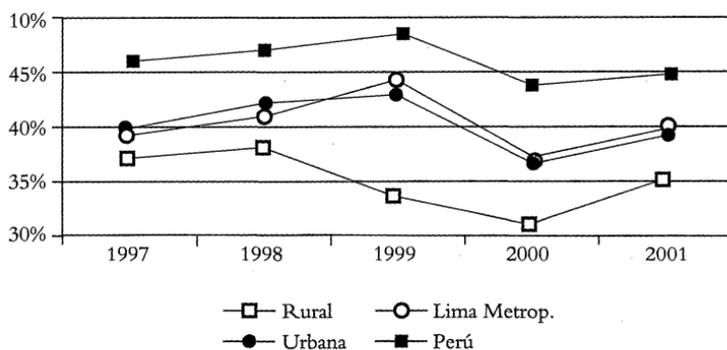
El análisis del coeficiente de Gini –que mide la desigualdad– nos permite apreciar varios hechos. En primer lugar, la serie que va desde 1997 indica que tras una bajada en la desigualdad el año 2000 (que algunos explican como resultado de modificaciones en los procedimientos de medición), ésta ha empezado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

Gráfico 1. Evolución de los índices de Gini



Fuente: ENAHOS; elaboración Desco.

En los últimos meses [2006], 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%; y 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 maneras 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.

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 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.

Cuadro 4. Porcentaje de incremento de la pobreza, 1997 y 2001

	Incremento de la pobreza % 1997-2001	Incremento de la pobreza extrema % 1997-2002
Lima	25	0
Ciudades capital de departamento	55	117
Otras ciudades	58	131
Rural	18	23
Pení	28	34

Fuente: ENAHOs. Elaboración DESCO.

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 mejorar sus relaciones con el mundo rural o del pequeño centro poblado.¹

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 esta, se señalan, de manera general, las carencias en este rubro que, por cierto, afectan a las familias de más bajos ingresos.

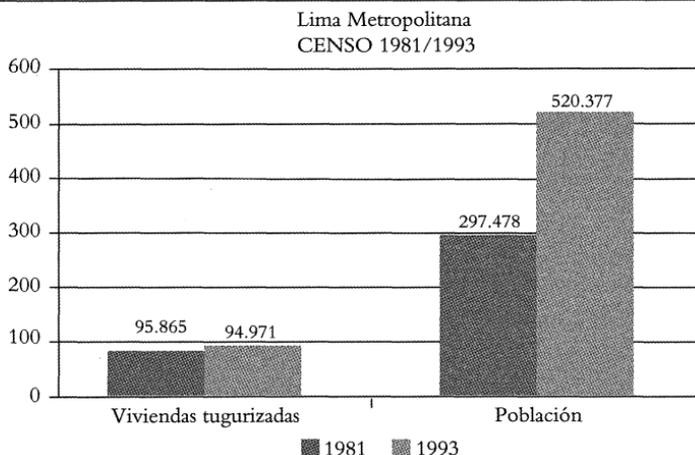
Además del déficit de vivienda existente, el informe presta atención a la situación de quienes viven en viviendas de alquiler, generalmente en condiciones de hacinamiento y tugurización. Esta situación afecta de manera particular a las ciudades de Lima, Trujillo, Arequipa y Cusco, las que reflejan los mayores índices de hacinamiento en los centros urbanos.

El asunto del déficit de vivienda y su falta de atención será tratado más adelante. En esta sección, nos interesa destacar que las carencias en

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.

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 peruanas. Citando a la Organización Panamericana de la Salud (OPS), 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.

Gráfico 2. Cuadro comparativo: Viviendas tuzurizadas y población



Fuente: Censos Nacionales, elaboración CIDAP.

En relación a la educación, el INEI (año) 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 5, solamente en la educación primaria hay un acceso similar entre los pobres y no pobres. No ocurre 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.

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

Cuadro 5. Educación, 2000			
Años promedio de estudio de la población de 15 años a más			
Según género	Nacional	Hombre	Mujer
	8,3	8,9	7,8
Según área de residencia	Nacional	Urbana	Rural
	8,3	9,7	5,4
Tasa de analfabetismo de la población de 15 años a más (%)			
Según género		11,7	17
Tasa de asistencia por condición de pobreza (%)			
A educación inicial de la población de 3 a 5 años	Pobre	No pobre	
	42,3	56,9	
A educación inicial de la población de 6 a 11 años	93,6	93,2	
A educación inicial de la población de 12 a 16 años	50,9	76,4	
Fuente: INEI.			

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, como se dijo, 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, y 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 empre-

sas 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.

270 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, 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 ciu-

dad – y no una sola. Todas estas modalidades necesitan de atención pública específica y que la ciudad las acoja con equidad, es decir, 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 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, y 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 generis* 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 volunces 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, etc., 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 este carácter, 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 ningún 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 (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 mil préstamos hipotecarios, equivalente al 3,2% del total de títulos inscritos, la mayoría de los cuales pertenecen 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 mil 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 mil 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. 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, por tanto 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.

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 Banco Interamericano de Desarrollo (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 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 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 ha 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's). 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. 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.

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 [2006], 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, Proviás 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 dema-

siado 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 “amarrados” 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 6.

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 al 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.

Cuadro 6. Percepción sobre procesos de descentralización					
		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, Perímetro #6, opinión de los líderes empresariales 2002. Muestra en julio 2002 de 134 presidentes de directorio de las 1 mil empresas con mayor facturación a nivel nacional.