

Serie: Ciudad y Segregación N° 1

*Lima: ciudad cada vez menos
pretenciosa*

Themis Castellanos
Con Jaime Joseph y Mercedes Ubillús

Julio, 2003



Departamento de Investigación

*Preparado como parte del Programa Ciudad (Universidad de Texas –
Universidad de Princeton)*

Toda ciudad es un destino porque es, en principio, una utopía, y Lima no escapa a la regla. (Salazar Bondy 1964)

En las barriadas de Lima hay problemas de agua, se afirma. Pero no se quiere entender que si en las barriadas no hay agua es en Lima donde no hay agua. En las barriadas de Lima hay pobres, se afirma. Esta afirmación quiere connotar que estamos frente a un problema peculiar de esas urbanizaciones (que, mal que bien, abarcan a un tercio de la superficie construida y de los habitantes de la ciudad. Por ello, hasta en el lenguaje común de los planificadores es frecuente encontrar una oposición entre “barriada” y “ciudad”, en vez de ver en la barriada la forma moderna de los barrios populares. Creció la ciudad, crecieron sus barrios populares. (Riofrío 1991: 54)

La Lima actual con todos sus problemas es el resultado de un largo proceso histórico que explica su crecimiento desordenado, su apariencia caótica, su informalidad y los apuros y peligros entre los que sus habitantes vivimos y sobrevivimos. Lima es de esas ciudades que requieren y demandan todos los sentidos de las personas que transitamos por ella, es pues, una ciudad absorbente, agotadora. Y al igual que el país, es una ciudad pobre.¹

Lima ha llegado al siglo XXI siendo todavía la ciudad más importante del Perú concentrando a aproximadamente un tercio de la población nacional. Refleja también la pobreza y riqueza del país en un dramático contraste: más del 50% del PBI nacional se produce en Lima Metropolitana y el porcentaje de pobres se calculó para 1998 en el 23,4% de la población –siendo el 5,4% considerados pobres extremos –en comparación a las cifras relativas a nivel nacional por las que se estima que el 42,3% de la población total del país es pobre, estando el 21,8% en la pobreza extrema (ENAHO 1998).²

¹ En este documento por “Lima” estamos haciendo referencia a Lima Metropolitana que incluye a la Provincia de Lima y a la Provincia Constitucional del Callao.

² Estas estadísticas son oficiales pero hay que considerar que la pobreza se calcula tomando en cuenta los ingresos que son mayores en Lima Metropolitana. Por otro lado, cifras más recientes estiman que el 54,8% de la población total está en la pobreza, de este porcentaje el 24,4% se encuentran en la pobreza extrema. Lamentablemente no accedimos a cifras para Lima Metropolitana para hacer las comparaciones (ENAHO 2001-IV).

El presente documento tiene el objetivo de sintetizar el proceso de urbanización de Lima desde mediados del siglo XX hasta la actualidad con la finalidad de servir como introducción para la mejor comprensión de los estudios específicos.³ Nuestro interés central está en mostrar cómo Lima, capital del Estado peruano, consolidó su supremacía frente a otros centros urbanos, expresando así el patrón de urbanización predominante en el país: Lima concentró la infraestructura necesaria para la industrialización tales como servicios de todo tipo, comunicaciones y transporte atrayendo la población migrante, la inversión y constituyéndose en el mercado más importante a nivel nacional. Por otro lado, las ciudades de provincia – especialmente de la costa peruana- históricamente han estado limitadas a su rol de centros administrativos para facilitar la explotación de recursos naturales o agropecuarios.

Partimos pues, necesariamente de la etapa posterior a la Segunda Guerra Mundial, en la década de los cincuenta aproximadamente. Es en la coyuntura de un nuevo orden mundial cuando se inicia el proceso de modernización de la economía latinoamericana que tiene como consecuencia más dramática el crecimiento de las ciudades de la región debido a las migraciones internas (CELADEC 1983). La población de América Latina creció entre 1950 a 1990 de 159 millones a 430 millones de habitantes. El incremento de la población de las ciudades latinoamericanas se debió al “boom” de la industrialización en la región. En el mismo período de cuarenta años la población urbana latinoamericana ascendió de 59 millones de personas a 306 millones, es decir el 72% de la población total⁴.

En el Perú, tal como señala Gustavo Riofrío “estos cambios se dieron quizás con mayor dramatismo, puesto que la única ciudad que creció de manera explosiva fue Lima, sojuzgando y hasta destruyendo las economías regionales entonces existentes.”(1991: 27) La migración interna hacia Lima fue impresionante: en 1940 Lima concentraba al 26,1% de la población urbana del país, pasando a ser el 35,5% en 1961, el 41,3% en 1971 y el 42,1% en 1981 (Driant 1991).

³ Nos referimos a los estudios sobre criminalidad, informalidad y movimientos sociales que acompañan a este texto.

⁴ Ver Anexo 1 sobre el crecimiento de las principales ciudades y Anexo 2 que muestra población urbana ambos referidos a América Latina.

Este crecimiento de la ciudad sobrepasó la capacidad del Estado peruano para reglamentar y planificar el crecimiento y el desarrollo de la ciudad, produciéndose una serie de cambios y demandas desde la población por infraestructura urbana. Lima entonces se convirtió en el escenario de masivas luchas populares, obrero y urbano populares. La demanda por vivienda de parte de la población quizás ha sido la más importante y la que ha cambiado definitivamente la fisonomía de la ciudad.

Como veremos más adelante, el desarrollo urbano de Lima estuvo asociado hasta la década de los ochenta a un relativo crecimiento económico que solventó este crecimiento autogestionario. Sin embargo, desde finales de los setenta, el crecimiento de la ciudad se ha producido en condiciones de crisis económica y política lo cual ha repercutido en cómo sigue creciendo la ciudad: A finales de los ochenta Lima fue el blanco principal del terrorismo cuando Sendero Luminoso declaró que había logrado el 'equilibrio estratégico' y se trasladó el centro de la guerra del campo a la ciudad. Los noventa fueron los años en que se inició la aplicación ortodoxa de las políticas de ajuste estructural con la secuela de un proceso de desindustrialización y flexibilización del mercado laboral que se reflejó en despidos masivos y el crecimiento del sector económico informal.

El resultado de este proceso, la Lima actual, concentra una serie de problemas y cada vez contempla soluciones más complejas y de largo plazo. Lima se ha convertido en una ciudad segregada y aparentemente fragmentada que parece más un rompecabezas que un sistema urbano. La ciudad a medio terminar, a medio consolidarse, a medio articularse está cada vez más lejos de pretensiones coloniales pero también nos muestra que el proceso de construir esta ciudad no está aún terminado, y que quienes finalmente articulan Lima son sus habitantes mientras la sobreviven y transitan desordenada y cotidianamente.

Crecimiento de Lima por el Desarrollo: 1950-1975.

En la década del cincuenta el Estado peruano realiza una serie de esfuerzos destinados a concretar la diversificación industrial con la finalidad de sustituir las importaciones, es decir, se opta por el modelo de desarrollo conocido como

Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). La producción de bienes no duraderos –provenientes de la agroindustria, la refinación del petróleo, de la industria pesquera, metalúrgica y siderúrgica— se localizó en los principales centros costeros dándoles dinamismo.

Las áreas rurales fueron afectadas por los cambios derivados por la industrialización produciéndose una migración masiva del campo a la ciudad conjuntamente con un deterioro creciente de las áreas agrícolas y por ende de la agricultura (Golte ; Matos Mar). La PEA agrícola baja su participación del 61,7% en 1940 a 49,8% en 1961 mientras que la PEA no agrícola aumentó del 36,6% a un 46,1%, detectándose un crecimiento de los sectores de comercio y servicios (INEI:1981).

En el caso de Lima ya desde la segunda mitad de la década de los cuarenta las barriadas empiezan a desarrollarse en los cerros que bordean el centro de la ciudad y a las márgenes del río Rímac⁵. Para los cincuenta, las zonas de actividad industrial atraen a la mano de obra poco calificada, como señala Jean-Claude Driant, el eje entre Lima y el Callao, principal puerto del país, era la primera zona industrial y concentró la mayoría de la población obrera de la capital. Para entonces, zonas como las riberas del río Rímac continúan siendo atractivas para la vivienda ya que eran terrenos de bajo valor comercial pero cercanos a los centros de trabajo y de los terminales de transporte de mercaderías de la sierra (Driant 1991).

Se inicia además el crecimiento de la ciudad hacia el norte y el sur con una fuerte aceleración de formación de barriadas tales como La Libertad al norte de la ciudad y Ciudad de Dios al sur. Estas nuevas barriadas marcan la expansión de la ciudad fuera del casco urbano posibilitada por el rol tolerante del Estado frente a las barriadas que además eran la forma de adquirir vivienda de una población en crecimiento.

⁵ “La barriada es una modalidad de urbanización con características particulares. En ella primero se habita el terreno y luego se trata de dotarla de sus servicios y obras complementarias (agua, desagüe, electricidad, pavimento, veredas), a la vez que se edifica la vivienda.” (Riofrío 1991: 31)

Cuadro 1

POBLACION DE LIMA METROPOLITANA: 1940-2000

Años	Habitantes	Tasa de Crecimiento
1940	661508	
1961	1901927	5,2
1972	3418452	5,5
1981	4835793	3,9
1993	6434323	2,4
1998	7200936	2,3
1999	7349535	2,1
2000	7496831	2,0

Fuente: INEI

En la década de los sesenta se produce un crecimiento del PBI nacional a una tasa de 5,3% debido al modelo de ISI. El comportamiento de la PEA continúa la tendencia de la década anterior: cae la PEA agrícola y del sector manufacturero y continúa incrementándose la PEA en el sector terciario.

Las principales actividades económicas y políticas, así como la población se concentran en la costa del país, especialmente en el eje entre Lima y Callao. En este período Lima Metropolitana pasa de representar el 17,7% de la población nacional a ser el 24,3%, llegando a alcanzar un incremento anual del 5,9% (INEI:1981).

Entre 1960 y 1963 se forman las barriadas que constituyen la base del Cono Norte (Independencia, El Progreso, Tahuantisuyo, El Carmen, Ermitaño) y el Cono Sur (José Carlos Mariátegui, Pamplona Alta) de la ciudad. Durante el resto de la década hay un continuo crecimiento de los conos. Nuevos distritos son conformados para mejorar la administración tales como Comas (1961) e Independencia (1964) al Norte, Villa María del Triunfo (1961) y San Juan de Miraflores (1965) al sur.

En este período, quienes migraron a Lima no eran los más pobres de las regiones rurales sino los más dinámicos y mejor educados. Salían hacia las ciudades para buscar trabajo y mejores oportunidades, y los encontraron, tanto en las fábricas

que se instalaron en el Cono Norte de Lima como en el margen izquierdo del río Rímac, como en los alrededores del mercado central que también creció para atender a la nueva población limeña. Los migrantes no sólo consiguieron un puesto de trabajo, sino también se incorporaron a la organización moderna de la sociedad vía los sindicatos de trabajadores y empleados estatales y a través del sistema educativo. Muchos de los pobladores traían una experiencia sindical y de la comunidad campesina, lo que sin duda contribuyó a la rápida organización de los pobladores y la eventual fundación de la Federación de Pueblos Jóvenes del Perú. Las organizaciones barriales, los Comités Vecinales, luchaban contra y negociaban con el Estado para lograr la propiedad del terreno, su vivienda y los servicios básicos. La inversión del Estado en el hábitat era prácticamente nula, -Perú nunca ha tenido un Estado de Bienestar- pero sí el gobierno permitía la ocupación de tierras erizas de propiedad del Estado y dio facilidades para la instalación de los servicios urbanos básicos.

Otro aspecto importante de estos años, en particular al final del período de crecimiento por desarrollo industrial, fue la fuerte presencia de partidos políticos, especialmente de la izquierda en las organizaciones barriales. Esta presencia contribuyó a que los movimientos urbano populares jugaran un papel importante – conjuntamente con los sindicatos y la confederación campesina— en la lucha contra la dictadura militar y las iniciales medidas de ajuste⁶.

A inicios de los setenta, la población que habitaba en barriadas representaba la cuarta parte de la población limeña. Los Conos Norte y Sur de Lima representaban el 47,2% del total de las barriadas (Driant 1991). El Cono Norte se consolidó debido a su cercanía con el centro de Lima y a las zonas industriales ubicadas a lo largo de la Panamericana Norte. El Cono Sur encontró en la creación de Villa El Salvador la primera barriada planificada y que tuvo intervención directa del Estado. A finales de los setenta se empieza a consolidar el crecimiento de la ciudad por el este siguiendo el curso de la carretera central y la ruta de ferrocarril hacia la sierra. Es en este periodo

⁶ Resaltamos el carácter político de las organizaciones sociales porque contribuyeron a que los pobladores, sobre todo sus líderes, tuvieran la convicción de ser parte de un movimiento más grande en la lucha por ‘cambiar el país’. Eran parte de un pueblo en ascenso. La pérdida de este impulso y del sentimiento de ser actor en un escenario y en procesos de trascendencia es, quizás, el obstáculo más grande y su superación es el reto más importante en nuestra reflexión y trabajo con los actores.

de tiempo en que proliferan nuevos tipos de urbanización como las asociaciones pro vivienda y las cooperativas de vivienda que van a representar formas alternativas de adquisición de terrenos y de organizaciones territoriales para la demanda de servicios.

Crecimiento de Lima durante la Crisis: 1975 – 1990.

El Perú entró en lo que podríamos llamar una *crisis estructural* al inicio de la segunda fase de la dictadura militar de Velasco Alvarado. Su versión del socialismo participativo sin partido colisionó con las debilidades de la base productiva industrial, el agro y con el cambiante mundo globalizado. Lima contaba para 1972 con el 72,9% de los establecimientos industriales y el 47% de la mano de obra ocupada en la industria (INEI 1981). Durante el segundo quinquenio se detecta una disminución del crecimiento del PBI y un retraimiento de la construcción y la agricultura. La crisis mundial afectó gravemente la economía social considerando el modelo económico se basaba en ISI y en la exportación de recursos naturales.

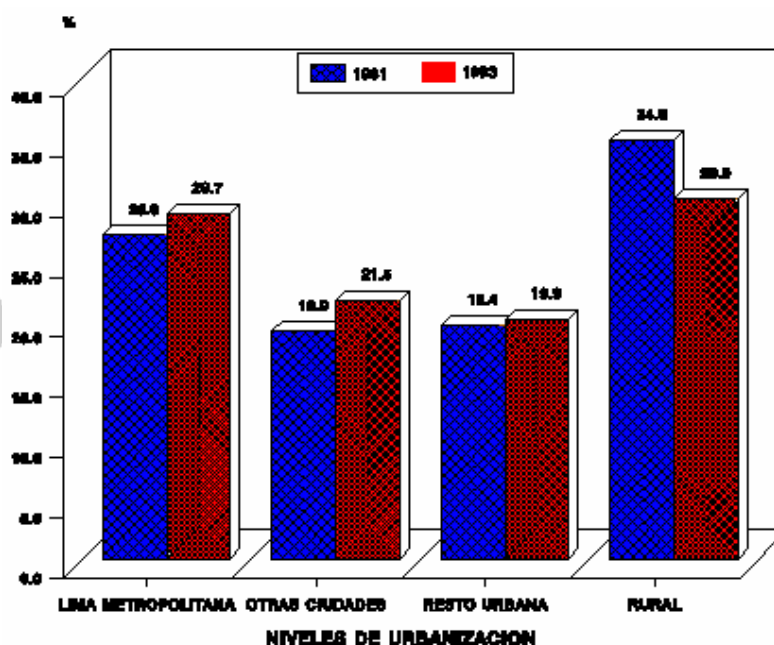
En 1975 se iniciaron los ajustes económicos y los cambios de la política del Estado. La inflación y ‘sinceramiento’ de los precios, la reducción de los salarios reales, la ‘flexibilización’ en las leyes laborales, los despidos, junto con las crecientes exigencias por deuda, pusieron al país frente a un partir de aguas, y el curso que se siguió fue el inicio de las políticas de ajuste estructural que marcaron el cambio de rumbo. La reacción de los sectores populares –campesino, obrero y urbano popular– fue de rechazo a las medidas y a la dictadura. La dictadura se fue con un retiro concertado y ordenado, convocando a una Asamblea Constituyente y luego a elecciones presidenciales y municipales.

Es en los ochenta cuando resulta evidente que el modelo de desarrollo económico de sustitución de importaciones por el cual se optó estaba en crisis. El desempleo masivo, el deterioro de la infraestructura básica económica y social conjuntamente con la violencia política, son distintivas de los gobiernos democráticos de Fernando Belaúnde y Alan García, llegando incluso con éste último a la terrible crisis hiperinflacionaria. La crisis económica afecta definitivamente el crecimiento de la ciudad: Lima disminuye su participación en el PBI nacional y los sectores más

dinámicos de la ciudad; tanto el sector manufacturero y el de servicios, no contribuyeron a generar ingresos como en décadas pasadas. Se constituye y crece la “economía informal” que muestra gran dinamismo y diversificación. Cabe mencionar que en este período, luego de la apertura de la democracia representativa y el fracaso de las izquierdas de ofrecer una alternativa a la población, surge el terrorismo de Sendero Luminoso y del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru. Si bien en este período los escenarios de lucha eran principalmente rurales, se empezaba a debilitar el sistema político de partidos y crecía el rol de las fuerzas militares.

Gráfico 1

Peru concentración de la población 1981- 1993



Fuente: INEI, 1993

Al iniciarse los años ochenta un tercio de la población de Lima vivía en barriadas, sin embargo hay que distinguir la heterogeneidad que esta afirmación representa ya que habían barriadas que tenían hasta más de cuarenta años de existencia mientras que nuevas áreas eran ocupadas. No obstante estas diferencias en nivel de consolidación, Lima empieza a padecer de problemas que la afectan en su conjunto:

La expresión urbana más importante de esta realidad fue el colapso de los servicios públicos. Los años ochenta son los de la crisis en la producción y abastecimiento de agua, electricidad y disposición de los desperdicios

sólidos para el conjunto de la ciudad y ya no solamente para los sectores de más bajos ingresos. (Riofrío 1991: 63)

Los servicios públicos colapsados trascienden los servicios básicos mencionados, destacando el transporte público y la seguridad ciudadana que son demandas importantes hasta la actualidad y que han cambiado la vida pública. El crecimiento de la ciudad significó también una creciente demanda por un sistema de transporte público masivo que abarcara rutas por las nuevas zonas pobladas y conectándolas con el resto de la ciudad. El transporte público se convierte desde los ochenta en una importante demanda de la población que no ha sido aún satisfecha. Por otro lado, la seguridad ciudadana es otro servicio público que entra en crisis desde mediados de los noventa y que va a tener un correlato en organizaciones sociales destinadas a proteger a los vecindarios⁷.

Los sectores urbano populares se adaptaron a los cambios utilizando su experiencia organizativa. Nacieron las nuevas organizaciones de ‘sobrevivencia’ para enfrentar el hambre, el desempleo y la pérdida de cobertura en salud. Surgen entonces los Comedores Populares, las organizaciones de micro empresas, y los comités de salud marcaron el campo del movimiento social. Los Comités Vecinales, que habían liderado la conquista del hábitat y los inicios de la lucha contra la dictadura en la segunda fase, perdieron su primacía y muchos, sobre todo en los sectores consolidados de las barriadas, perdieron su vigencia. Un aspecto de gran importancia en las nuevas organizaciones, tanto de alimentación y salud como empresariales, es la presencia de mujeres quienes han sido protagonistas centrales en este período y en los que siguen. (Ver informe sobre nuevos movimientos sociales)

Para Riofrío (1991) las barriadas explican y son explicadas por la dinámica de la ciudad. Con la crisis de los ochenta, la barriada deja de cumplir el rol de promover de ciudad y de vivienda a las mayorías de bajos ingresos, mostrando claramente los límites en sus posibilidades de desarrollo. Los nuevos asentamientos humanos se

⁷ En los informes sobre transporte y criminalidad se profundizará sobre estos problemas de la ciudad de Lima. En cuanto al transporte público, hay que recalcar que diferentes proyectos para solucionar este grave problema han servido como banderas políticas tanto para candidatos presidenciales como para alcaldes. Quizás los casos más emblemáticos sean la propuesta inconclusa del tren eléctrico durante el gobierno Aprista de Alan García y la privatización del transporte público durante el gobierno de Alberto Fujimori que cambió la fisonomía de la ciudad a partir de la proliferación de las camionetas rurales o “combis”.

sitúan en terrenos que necesitarán una inversión muy alta para su habilitación urbana ya sea por sus condiciones topográficas (zonas altas de cerros) como por su ubicación más lejana de los puntos de aprovisionamiento de agua y electricidad. El acceso a terrenos cada vez se hace más difícil ya que progresivamente éstos se hacen más escasos. Por otro lado, el costo de construcción de una vivienda ha aumentado considerando la caída del ingreso desde la década de los ochenta. Una familia enfrenta mayores dificultades para la edificación de la vivienda que en décadas anteriores. En las zonas ya consolidadas se observa que las casas a medio terminar se han convertido, como señalara Riofrío, en su característica más saltante. Además, hay un número mayor de ocupantes por habitación ya que viviendas pensadas como unifamiliares están convirtiéndose en viviendas multifamiliares. Cada vez se utiliza menos el recurso de la autoconstrucción que caracterizó el crecimiento horizontal de la ciudad para dar paso a una creciente turgurización de viviendas.

Durante el período comprendido entre 1950 y 1990 encontramos que no existió una continuidad en políticas de vivienda social. Cada presidente y cada gobierno propusieron y llevaron a cabo, dentro de sus posibilidades y de acuerdo con su voluntad política, diferentes políticas de vivienda. La ausencia de programas masivos para responder a la demanda de migrantes pobres consolidó a la autoconstrucción y la “informalidad” como las modalidades más utilizadas para generar vivienda. El papel del Estado se caracterizó por la permisividad y la tolerancia ante las invasiones “ilegales” de sus propiedades donde posteriormente se construyeron barriadas, pueblos jóvenes y asentamientos humanos. Driant (1991) ha llamado a esta actitud la “política de dos caras” ya que por un lado el Estado llegó a considerar a la barriada como la solución para el problema de la vivienda para sectores populares, justificando además la poca inversión pública realizada en programas de vivienda y en la infraestructura urbana básica.

Un hecho de mucha importancia, sobre todo para lo que vendría en las siguientes etapas, fue la elección de autoridades municipales en 1980, luego de las elecciones presidenciales. En este rincón del Estado los partidos más ligados al pueblo, la Izquierda Unida y el APRA, pudieron mantener una presencia. En los municipios se iniciaron formas participativas de gestión, vía cabildos abiertos y otras

consultas. La Constitución aprobada en la transición, 1979, otorgó a las municipalidades las funciones de planificación del desarrollo, aunque los gobiernos no les dieron los recursos económicos y técnicos necesarios para ejercer este rol. Con las autoridades municipales elegidas por los pobladores se inicia una mayor preocupación por el ordenamiento de la ciudad y la planificación.

Entre 1990 y 1992, recién iniciado el gobierno de Alberto Fujimori, se produce el período de ajuste neoliberal. En un día la inflación subió en más de 400% y el Estado redujo su responsabilidad en las áreas de servicios básicos, iniciando el proceso de privatización, aumentando la flexibilización laboral y los despidos masivos. Del mismo modo, siguiendo la pauta de los organismos multilaterales, se aumentaron los recursos y los programas para la lucha contra la pobreza, pero a la vez se expusieron nuestros mercados locales a la libre importación de bienes finales, lo que dificultó la posibilidad de competir de nuestros empresarios ‘informales’ cuya baja productividad y altos costos relativos son conocidos.

En abril de 1992, Fujimori puso fin a la democracia representativa, principalmente para eliminar la oposición del Congreso a sus medidas económicas y para encubrir la creciente corrupción en el gobierno. El período de dictadura duró hasta 1999. Con el golpe Fujimori cerró el Congreso y las Asambleas Regionales. Pudo intervenir a su antojo el poder judicial y las instituciones electorales, sin una protesta por parte de la mayoría de la población. Su discurso anti partido y anti política había calado hondo. El único espacio estatal que no logró intervenir directamente fueron las municipalidades. Los partidos fueron reducidos a su mínima expresión con vigencia en momentos electorales y en alguna medida en el Congreso. Al inicio de este período Sendero Luminoso trasladó su centro de lucha a las ciudades y por ende en ellas crecieron las políticas anti-terroristas y las violaciones de los derechos humanos básicos, particularmente el derecho a la vida contribuyendo aún más a la despolitización y desarticulación de los actores sociales. Sin embargo, el desmantelamiento de Sendero Luminoso a partir de la detención de sus principales líderes, legitimó al régimen de Fujimori frente a la población.

Paralelamente al ajuste económico, se destinaron recursos y programas para el alivio de la pobreza. Las organizaciones populares beneficiarias de estos recursos dieron su apoyo al gobierno. Los líderes sociales fueron cooptados por el gobierno a través de miles de sus representantes reclutados de entre la población misma. Durante este mismo período, muchas de las municipalidades fueron escenarios discretos, incluso silenciosos, de oposición a la gestión dictatorial y neoliberal. En los municipios se pudo iniciar procesos de planificación participativa que permitieron que los líderes populares y representantes de entidades públicas y privadas sobrepasaran los estrechos márgenes que los programas de lucha contra la pobreza habían impuesto.⁸

Con la caída del régimen de Fujimori y el gobierno provisional de Valentín Paniagua, se inicia 'la transición democrática' y la elección de Alejandro Toledo, quien se colocó como líder de la oposición a la dictadura. La transición inició un proceso intenso pero algo 'desordenado' hacia la institucionalidad democrática como lo muestra la elección de gobiernos municipales y regionales antes de tener la base constitucional y las leyes aprobadas para ordenar el ejercicio de los gobiernos locales.

Una de las características más resaltantes de esta transición democrática es la importancia dada a la participación, la cual está en la boca de todos, tanto de empresarios, entidades financieras multilaterales, empresarios, gobiernos, ONG y para cada quién significa algo distinto (Grompone 2002). Desde el gobierno de transición se ha promovido instancias de participación ciudadana a todo nivel.⁹ Sin embargo, está por verse si esta participación, sobre todo al nivel local, tendrá incidencia en la

⁸ En estas experiencias, con métodos de planificación estratégica, los líderes y autoridades fueron orientados a ir más allá de sus demandas sectoriales y de corto plazo para encontrar relaciones y sinergias entre áreas problemáticas y entre los actores involucrados en cada área. Los estudios de casos del informe sobre “nuevos movimientos sociales” están dedicados a experiencias de este tipo. Somos plenamente conscientes de la precariedad de estas experiencias debido a la falta de sustento legal, pocos recursos que posibiliten la planificación y sin partidos políticos que contribuyan a que lo avanzado al nivel local tenga un impacto en el ámbito nacional. El reconocimiento de estas debilidades no nos impide, empero, apostar por el fortalecimiento de estas experiencias y espacios, en una estrategia de descentralización que también ha de marcar la dinámica en la megaciudad.

⁹ Como veremos con más detalle más adelante, a nivel nacional la participación se da en el marco de la firma del Acuerdo Nacional y su reglamentación. A nivel sub-nacional se ha promovido la instalación y funcionamiento de Mesas de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza que han ido más allá de la planificación de las políticas de lucha contra la pobreza y han planteado sus

toma de las decisiones que orientan la política y el desarrollo. Pese a los límites que los organismos estatales y de cooperación internacional pueden intentar imponer a la participación, es significativo que la participación al nivel local, (con los gobiernos locales) no nace con la transición sino que se practicaba en los peores momentos del terrorismo urbano y de la dictadura de Fujimori. Los núcleos que eran parte de esas experiencias han llamado la atención de muchos y forman parte central en las estrategias por construir las ciudades y la red de ciudades en el Perú.

Es difícil pronosticar el futuro de estas experiencias. Ya hemos mencionado la debilidad en el soporte legislativo para estos espacios. Por otro lado al proponer planes de desarrollo local los participantes colisionan con las políticas macro económicas del gobierno que sigue en lo general dentro de los parámetros de las políticas de ajuste neoliberales y la primacía del mercado sobre la política. Los presupuestos regionales, aprobados por el Ministerio de Economía y Finanzas, los reducidos recursos asignados a los gobiernos municipales y regionales, y la política de fronteras abiertas son trabas casi insuperables para la realización de lo planificado. La resolución de estas contradicciones y la manera en que se resuelven determinarán en gran medida si la transición democrática se consolidará o si el péndulo político regresará una vez más al autoritarismo.

La primacía de Lima y las otras ciudades del país.

Como hemos revisado, en el Perú el proceso de industrialización estuvo centrado en Lima con lo cual no se consolidaron las condiciones necesarias para que otras ciudades del país se industrializaran. El crecimiento de población más importante se produjo en el período comprendido entre 1961-1972 en el que la tasa de crecimiento llega a 5,5%. Entre 1972 y 1981 la tasa anual bajo a 3,9%, para finalmente, ser el período 1981-1993 el de menor crecimiento (2,4%) explicable por los nuevos polos de atracción urbana a partir de la década del 70, como las ciudades de Trujillo, Arequipa, San Martín y Tarapoto, entre otras que fueron centros importantes de industrialización y de comercio.

planes de desarrollo integral. Además de esta iniciativa nacional y extensa, siguen las experiencias locales promovidas por gobiernos locales y por el sector privado, particularmente las ONG.

En el país las capitales de los 24 departamentos más la Provincia Constitucional del Callao constituyen las principales ciudades del país. Además de éstas, existen 5 ciudades que a pesar de no ser capitales departamentales son centros urbanos muy importantes debido a su rol económico por las actividades productivas, comerciales o extractivas. Este es el caso Chimbote (Ancash), de Sullana y Talara (Piura), Juliaca (Puno), Chíncha (Ica) y Tarapoto en San Martín. En su conjunto estas ciudades reúnen más del 50 % de la población nacional y han tenido una tasa de crecimiento anual mayor al 2,0% que es el promedio nacional¹⁰ (INEI 2002).

Cuadro 2

Las diez ciudades más pobladas del Perú, 1996

<i>Nombre de la ciudad</i>	<i>Población</i>
<i>Lima Metropolitana</i>	6 884 022
<i>Arequipa</i>	680 573
<i>Trujillo</i>	680 573
<i>Chiclayo</i>	457 804
<i>Iquitos</i>	313 995
<i>Piura</i>	297 292
<i>Chimbote</i>	293 242
<i>Huancayo</i>	287 758
<i>Cusco</i>	274 990
<i>Tacna</i>	200 675

Fuente: INEI - Censos de Población y Vivienda de 1993

En la actualidad, demográficamente el Perú se encuentra en una etapa de transición ya que contamos con índices moderados de natalidad y mortalidad (INEI 2002). Se estima que la Tasa Global de Fecundidad (TGF) en el año 2000 a nivel nacional es de 2.9 hijos por mujer, mostrando un descenso de 17% en cuatro años. Lima Metropolitana por su parte, disminuyó en un 20% teniendo una TGF de 2.0 (ENDES 2000)¹¹.

De cualquier manera, Lima Metropolitana no ha perdido su supremacía poblacional: se estima que su población asciende a 7 496 831 habitantes (ENDES 2000), es decir, diez veces mayor que Arequipa la segunda ciudad del país y doce veces mayor que Trujillo, la tercera. Sin embargo, como vemos en el Gráfico 1, Lima

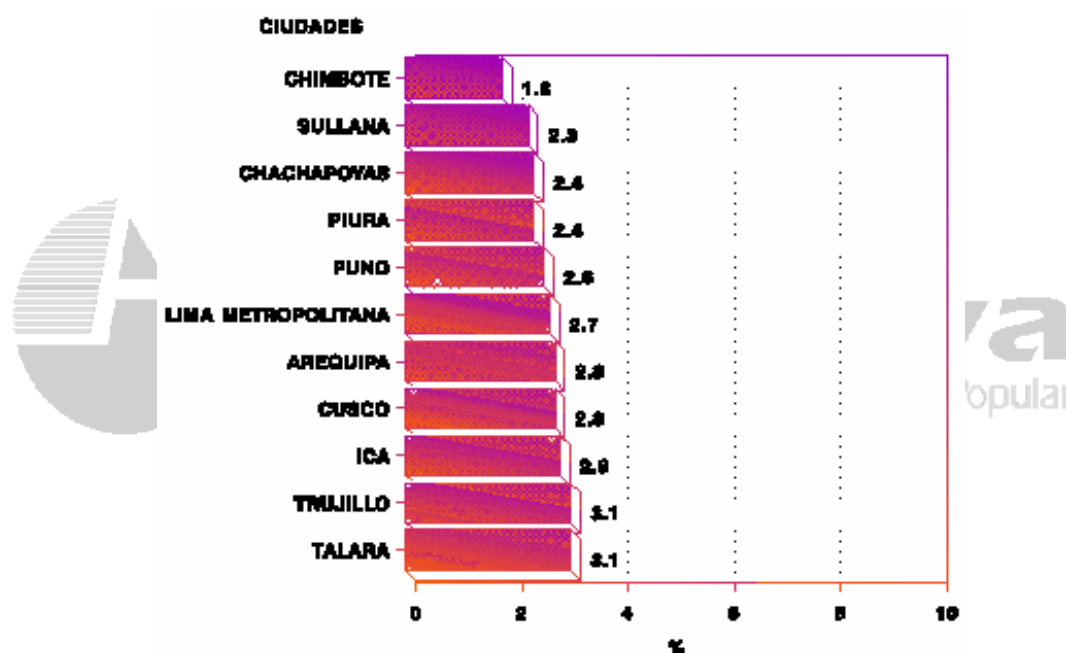
¹⁰ Las excepciones son la ciudad costera de Chimbote, centro de la industria pesquera y Cerro de Pasco, ciudad de la Sierra Central centro minero.

¹¹ Ver cuadro 2 de las ciudades más importantes del país.

Metropolitana no se encuentra entre las ciudades que más crecieron, así como tampoco las dos ciudades secundarias más importantes del país, Arequipa y Trujillo.

El crecimiento de las ciudades secundarias se ha debido a su creciente importancia económica relacionada a actividades de explotación y extracción de riquezas tales como la pesca, minería o de comercio e incluso, contrabando. De cualquier manera, no se ha creado en el Perú una red de ciudades secundarias que refleje un crecimiento económico moderno y articulado (INEI, 1996).

Gráfico 2
Ciudades que menos crecieron: 1993



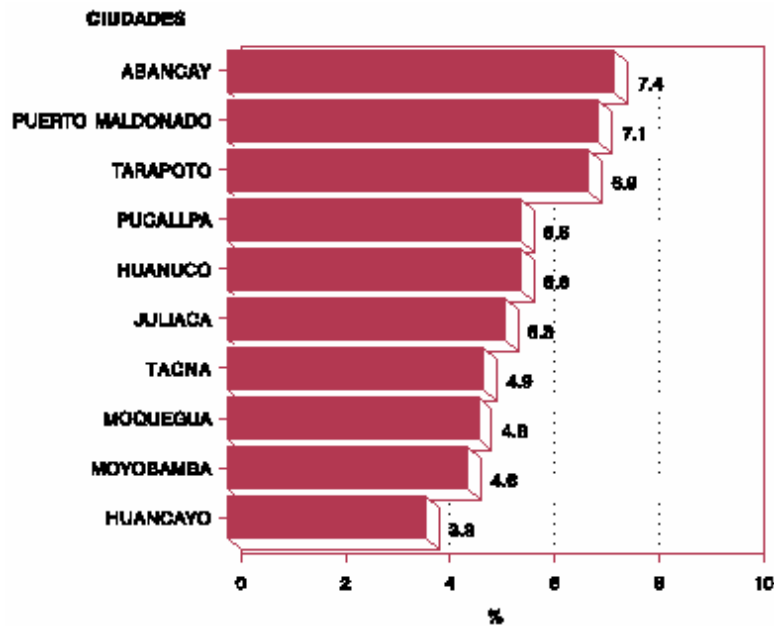
Fuente: INEI Lima Metropolitana: Perfil Socio-demográfico, 1996.

El mismo gráfico muestra que aquellas ciudades como Lima Metropolitana misma, Talara o Chimbote, que crecieron vertiginosamente durante los setenta por la industrialización no muestran un gran crecimiento poblacional debido a que ya no son un polo de atracción de mano de obra y porque han sido las más afectadas por la recesión de la economía nacional.

En el Gráfico 2 observamos las ciudades menores que más crecieron – especialmente las ubicadas en la selva y en las fronteras— se han insertado en el “mercado globalizado” como fuente de recursos naturales para la cadena económica,

sin embargo el impacto económico no se siente en la economía nacional en su conjunto. Desde los ochenta se observa un crecimiento demográfico de otro grupo de ciudades como Pucallpa (5.6%), Huánuco (5.6%), Tarapoto (6.9%), Abancay (7.4%), Huancavelica (3.3%), Moyobamba (4.6%), Chachapoyas (2.4%), Tocache (15.4%), Moquegua (4.8%) y Huancayo (3.8%). La mayor parte de estas ciudades corresponden a la Selva y algunas a la Sierra que secundariamente se han estado configurando en polos atracción y concentración de población. Una de las explicaciones de esta redistribución poblacional en espacios urbanos andinos y selváticos corresponde a la influencia de la violencia política y por actividades vinculadas al narcotráfico. De todas formas, las ciudades de la costa siguen constituyendo los principales focos de atracción de población aunque analistas demográficos están empezando a hablar de una tendencia a la “selvatización”. Aunque falta hacer investigaciones al respecto, también habría que precisar si el crecimiento económico y poblacional de algunas de estas ciudades menores se deba al comercio ilegal o contrabando que, al igual que el narcotráfico, posibilitan el empleo de mano de obra. Lo que si parece claro es que el crecimiento de estas ciudades no está relacionado con el desarrollo de la industria sino con la terciarización de su economía.

Gráfico 3
Ciudades que más crecieron: 1993



Fuente: INEI Lima Metropolitana: Perfil Socio-demográfico, 1996.

En el caso del Perú, la alta primacía de Lima se explica porque corresponde a un país altamente centralizado tanto política como económicamente. El crecimiento de ciudades menores no ha correspondido con un patrón de cambio de primacía. Queda para futura investigación cuál será el nuevo rol de Lima Metropolitana ahora que se ha iniciado el proceso de descentralización y que el país empieza con la que se espera será una nueva conformación geo-política a partir de las regiones.

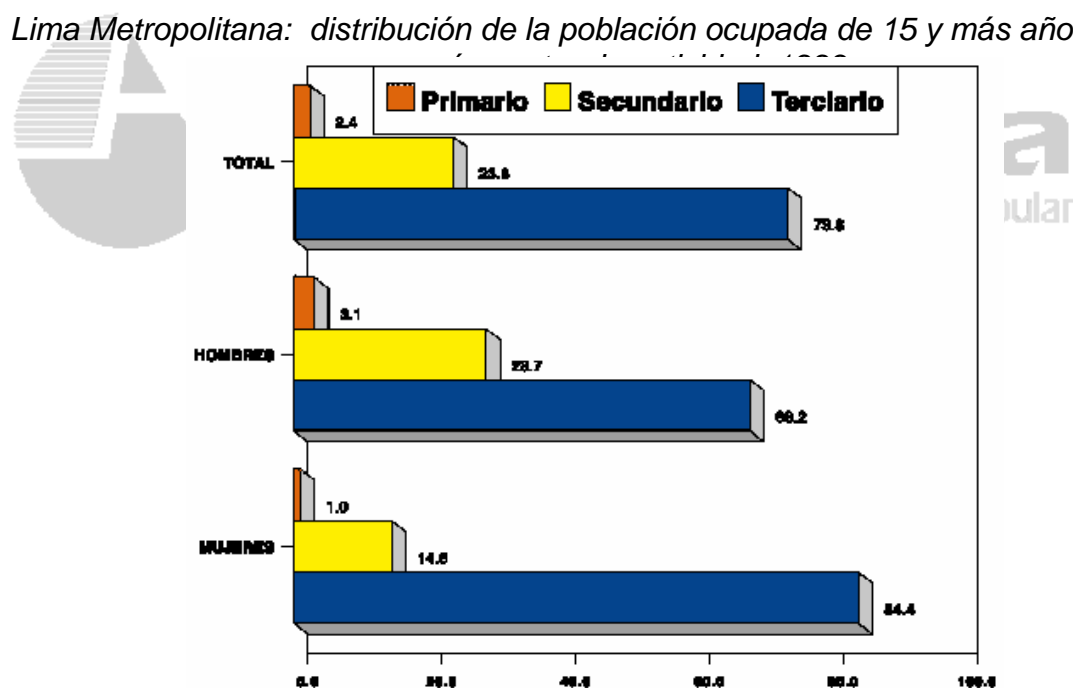
Lima en el mundo globalizado.

Como hemos descrito hasta ahora, Lima ejemplifica muchos de los problemas asociados a las grandes ciudades del tercer mundo (Roberts 2003). El estado de urbanización, aunque es muy alto, también muestra los problemas asociados a una insuficiente y precaria infraestructura urbana. Los problemas de vivienda, servicios básicos tanto como transporte público y criminalidad se han multiplicado. Nuevos problemas sociales se relacionan directamente con las nuevas características estructurales que enmarcan la vida en las grandes ciudades.

La terciarización de la economía es una de las características más saltantes teniendo consecuencias en la vida cotidiana de los pobladores, en el uso de los espacios públicos pero también en la relación con los gobiernos locales y central. (Ver Gráfico 4).¹² La economía informal se ha convertido en la forma más extendida de ocupación de la mano de obra pero también en un modo de vida, trascendiendo las transacciones económicas y/o comerciales. Como veremos en el informe de transporte, muchas actividades económicas tienen un importante sustento en la informalidad y no solamente el comercio ambulatorio o la producción en las microempresas. Desde este punto de vista, estudiar al transporte público como un ejemplo de informalidad es un aporte que plantea una discusión sobre cómo la informalidad ha replanteado las transacciones económicas y las relaciones interpersonales.

Gráfico 4

Lima Metropolitana: distribución de la población ocupada de 15 y más años



¹² A nivel distrital, la PEA ocupada en el Sector Primario, destaca en Pucusana con 38,7%, Pachacamac con 24,7%, Lurín con 22,2%, Cieneguilla con 21,7% y Santa María del Mar con 21,6%. En el Sector Secundario, la mayor proporción de PEA ocupada se encuentra en los distritos de Carmen de La Legua (32,4%), Puente Piedra (30,3%), San Juan de Lurigancho y Villa El Salvador (29,0%). En el Sector Terciario, la mayor proporción de PEA ocupada se encuentra en Santa Rosa (86,0%), La Punta (85,5%), Jesús María (84,6%), San Isidro (84,5%) y San Borja (84,4%).

Desde la autoconstrucción de los pobladores, la autogestión de las organizaciones sociales y el autoempleo se hace más notoria la tendencia de auto-determinar cómo se realiza cualquier actividad, y autorregular cualquier regla o norma. Encontramos que por ejemplo, la seguridad ciudadana está siendo también solucionada a partir de organizaciones vecinales con sus correspondientes problemas de aplicación de la “Ley Ovejuna” en casos de ajusticiamiento público llegando incluso, al crimen. El informe de criminalidad ilustra el caso de un linchamiento así como las complejas circunstancias que rodean los barrios marginales donde se hace patente la poca presencia institucional de la policía así como su desprestigio. Un caso interesante, y poco estudiado en general, pero especialmente no ha sido estudiado en sus implicancias sociales, es la piratería que reúne no solamente el aspecto informal de esta actividad pero que linda con la criminalidad desde su producción, distribución, comercialización y consumo. La piratería, especialmente la digital tanto en audio como en video, está convirtiéndose en un porcentaje importante de la economía informal.

También queda pendiente para mayor profundización cómo la inserción de nuestro país a la economía globalizada afecta los sistemas urbanos existentes. En el caso de Lima Metropolitana encontramos una serie de cadenas de supermercados y empresas transnacionales, especialmente latinoamericanas, que están centralizando su inversión en la ciudad y comercializando sus productos. Estos supermercados y tiendas de departamentos han contribuido a no solamente cambiar la fisonomía de los centros comerciales de la ciudad o generar un impacto negativo en los mercados tradicionales locales, también están significando cambios en la vida cotidiana urbana y en los patrones de consumo.¹³

Por último, en el informe sobre movimientos sociales y nuevas formas de participación ciudadana, presentaremos experiencias de participación que tienen como

¹³ Este fenómeno no sólo afecta al Perú o Lima. Como señala Bryan Roberts es una tendencia mundial. “Over half of FDI (Foreign Direct Investment) in Latin America in the 1990s went into the service sector, such as financial services, real estate, telecommunications and commerce (malls and supermarkets)... Over half of FDI in Latin America in the 1990s went into the service sector, such as financial services, real estate, telecommunications and commerce (malls and supermarkets). The restructuring of domestic enterprises through foreign investment, however, has

objetivo buscar el consenso político de múltiples actores y sectores en torno a las políticas sociales y de desarrollo. Veremos cómo se hace cada vez más necesaria la presencia e intervención del Estado en cualquier programa de solución a largo plazo ya que no es posible lograr mejores condiciones sin la acción concertada del Estado en sus diferentes niveles. Sin embargo, el Estado peruano al igual que en muchos otros países, ha estado en una creciente actitud de desligarse de responsabilidades y delegándolas a ONG, municipios, sin contar las posibilidades positivas y negativas de la descentralización. Como finalmente discutiremos, la descentralización es esperada por los diferentes actores sociales como una posibilidad para el desarrollo mientras que por otros es vista como una amenaza ya que implica la redesignación de recursos y competencias.

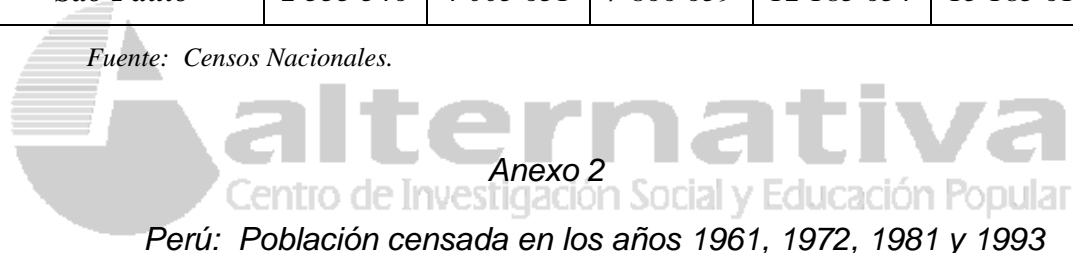
El crecimiento de Lima ha logrado que sea cada vez más difícil precisar sus fronteras. Cada vez ha visto más integrado no solamente las áreas del *hinterland* sino que además está articulándose con pueblos de sus alrededores. Está presente en la discusión pública, especialmente en el nivel local, cuál será el futuro de Lima Metropolitana en el marco de la descentralización y con una democracia que no termina de consolidarse.

also led to job losses as enterprises were rationalized to produce more efficiently for the domestic market.” (Roberts 2003: 21)

Anexo 1
Ciudades más grandes de América Latina
1950 -1990

<i>Ciudad</i>	<i>1950</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>
<i>Bogotá</i>	647,429	1 682,667	2 892,668	4 122,978	4 851,000
<i>Buenos Aires</i>	4 622,959	6 739,045	8 314 341	9 723 966	10 886 163
<i>Caracas</i>	683 659	1 346 708	2 174 759	2 641 844	2 989 601
<i>Lima</i>	645 172	1 845 910	3 302 523	4 608 010	6 422 875
<i>Ciudad de México</i>	3 145 351	5 173 549	8 900 513	13 811 946	15 047 385
<i>Río de Janeiro</i>	2 885 165	4 392 067	6 685 703	8 619 559	9 600 528
<i>Santiago de Chile</i>	1 509 169	2 133 252	2 871 060	3 937 277	4 676 174
<i>Sao Paulo</i>	2 333 346	4 005 631	7 866 659	12 183 634	15 183 612

Fuente: Censos Nacionales.



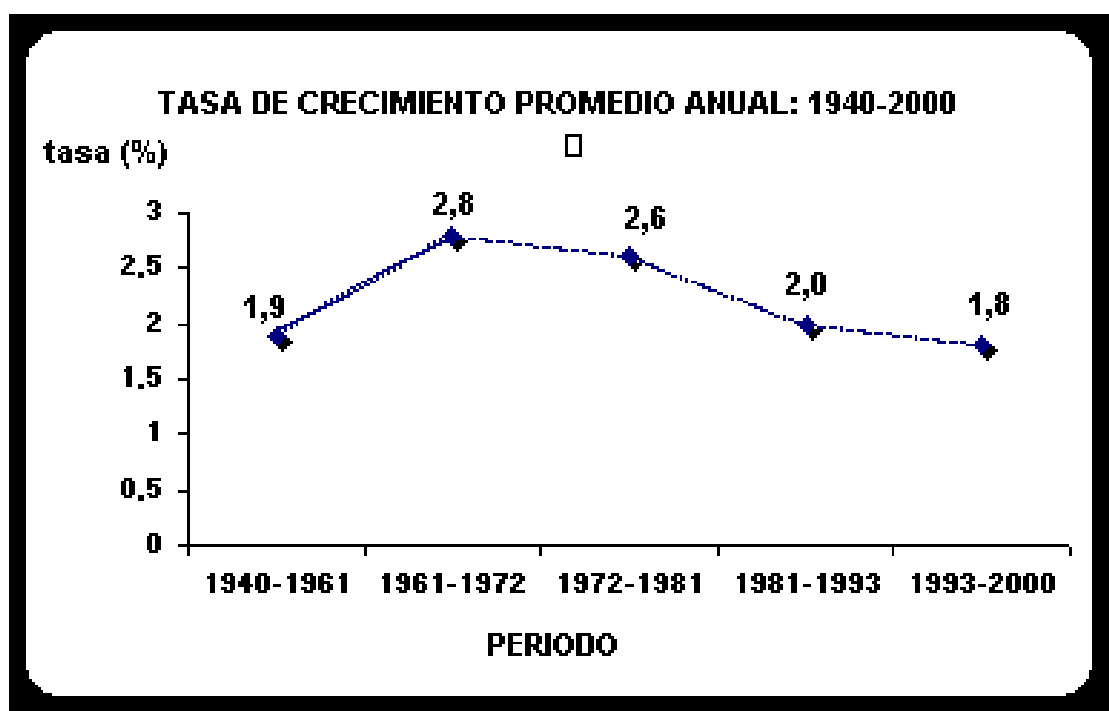
Anexo 2

Perú: Población censada en los años 1961, 1972, 1981 y 1993

<i>Años</i>	<i>Poblacion Intercensal</i>	<i>Tasa de crecimiento Promedio anual</i>
<i>1961</i>	9 906 746	2.9
<i>1972</i>	13 538 208	2.5
<i>1981</i>	17 005 210	2.2
<i>1993</i>	22 048 356	

Fuente: Instituto Nacional de estadística e Informática - Censos Nacionales.

Anexo 3



Anexo 4

Indicadores básicos

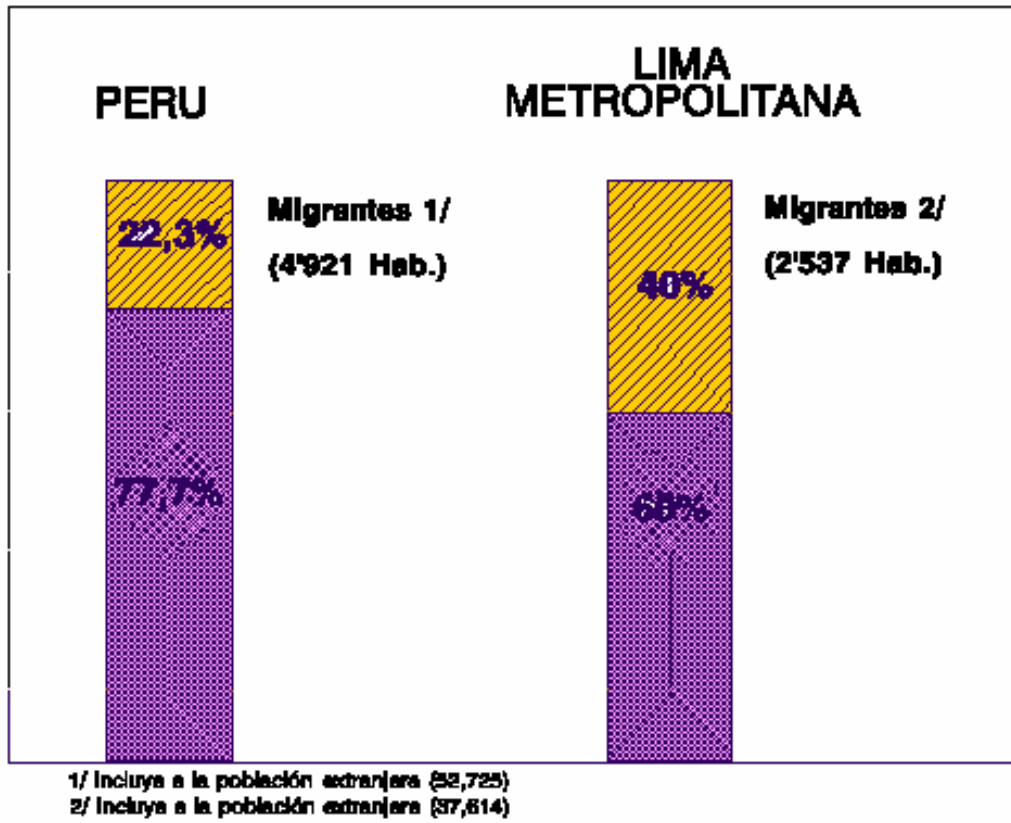
Indicadores básicos 1993	Perú	Lima Metropolitana
A. Territorio		
1. Superficie (Km. ²)	1285215,60	2811,65
2. Densidad (Hab./Km. ²)	17,6	2288,5
B. Características demográficas		
1. Población Total	22 639 443	6 434 323
2. Población Censada en el Area Urbana (Porcentaje)	70,1	99,6
3. Población Censada Masculina (Porcentaje)	49,7	48,9
4. Incremento de la Población en 12 Años (Por Cien)		
- Absoluto	4 877 212	1 598 530
- Porcentaje	27,5	33,1
5. Incremento Anual de la Población		
- Absoluto	406 434	133 211
- Tasa de Crecimiento (Porcentaje)	2,0	2,4
6. Tiempo de Duplicación (Años)	35	29
7. Población Censada por Grandes Grupos de Edad (Porcentaje)		
0-14	37,0	29,8
15-64	58,4	65,5
65 y más	4,6	4,7
8. Índice de Masculinidad (Hombres por cada 100 Mujeres)	98,8	95,6
9. Relación de Dependencia Demográfica (Porcentaje)	71,4	52,6
10. Edad Mediana (Años)	21	24
11. Mujeres de 15 a 49 Años	5 630 376	1 867 023
12. Número Medio de Hijos Nacidos Vivos en Mujeres de 15-49 Años	5,2	3,8
C. Características educativas de la población de 15 y mas años		
1. Tasa de Analfabetismo (Porcentaje)		
Total	12,8	3,6
Hombres	7,1	1,7
Mujeres	18,3	5,4
2. Tasa de Asistencia Escolar (Porcentaje)		
6-11 años	87,3	92,3
12-17 años	74,1	80,5
3. Nivel Educativo Promedio (Años de Estudio)	7,7	10,0
4. Proporción de Población con Primaria (Porcentaje)	31,5	18,8

<i>D. Características económicas de la población de 15 y mas años</i>		
1. Población de 15 y más Años	13 892 980	4 454 989
2. Población Económicamente Activa	7 109 527	2 394 113
3. Tasa de Actividad (Porcentaje)		
Total	51,2	53,7
Hombres	73,4	72,3
Mujeres	29,7	36,5
4. Tasa de Actividad por grupos de edad (Por cien)		
15-64	52,7	56,0
65 y más	32,0	22,5
5. Tasa de Desocupación (Por cien)		
	7,1	8,0
6. Distribución de la Población ocupada por Sectores Económicos (Porcentaje)		
Extractivo	33,0	2,4
Transformación	16,4	23,8
Servicios	50,6	73,8
<i>E. Características de la vivienda y los hogares</i>		
1. Vivienda		
- Viviendas Particulares (Miles)	5 099,6	1 343,4
- Viviendas Ocupadas (Porcentaje)	96,2	96,0
- Viviendas Ocupadas de Hecho 1/ (Porcentaje)	4,4	8,5
- Viviendas Improvisadas (Porcentaje)	3,5	9,8
- Abastecimiento de Agua a través de Camión, Cisterna u Otro (Porcentaje)	5,2	12,9
- Viviendas con Servicio Higiénico, tipo Pozo Ciego o Negro (Porcentaje)	20,5	16,5
- Viviendas sin Servicio Higiénico (Porcentaje)	37,8	10,9
- Viviendas con Estera en las Paredes (Porcentaje)	3,4	8,2
- Viviendas con Piso de Tierra (Porcentaje)	49,6	19,5
- Viviendas sin Alumbrado Eléctrico (Porcentaje)	45,1	15,0
2. Hogares		
- Jefes de Hogar (Porcentaje)	23,3	23,8
- Hogares con Hacinamiento 2/ (Porcentaje)	17,8	12,0
- Hogares con Servicio Telefónico (Porcentaje)	8,5	18,5
- Hogares que destinan un espacio en la Vivienda para realizar una Actividad Económica (Porcentaje)	11,9	13,0
1/ Se refiere a viviendas ocupadas por invasión.		
2/ Se considera a los donde más de tres personas comparten un mismo cuarto.		

Anexo 5

Migración de toda la vida:

Nacidos en un lugar diferente al lugar de empadronamiento



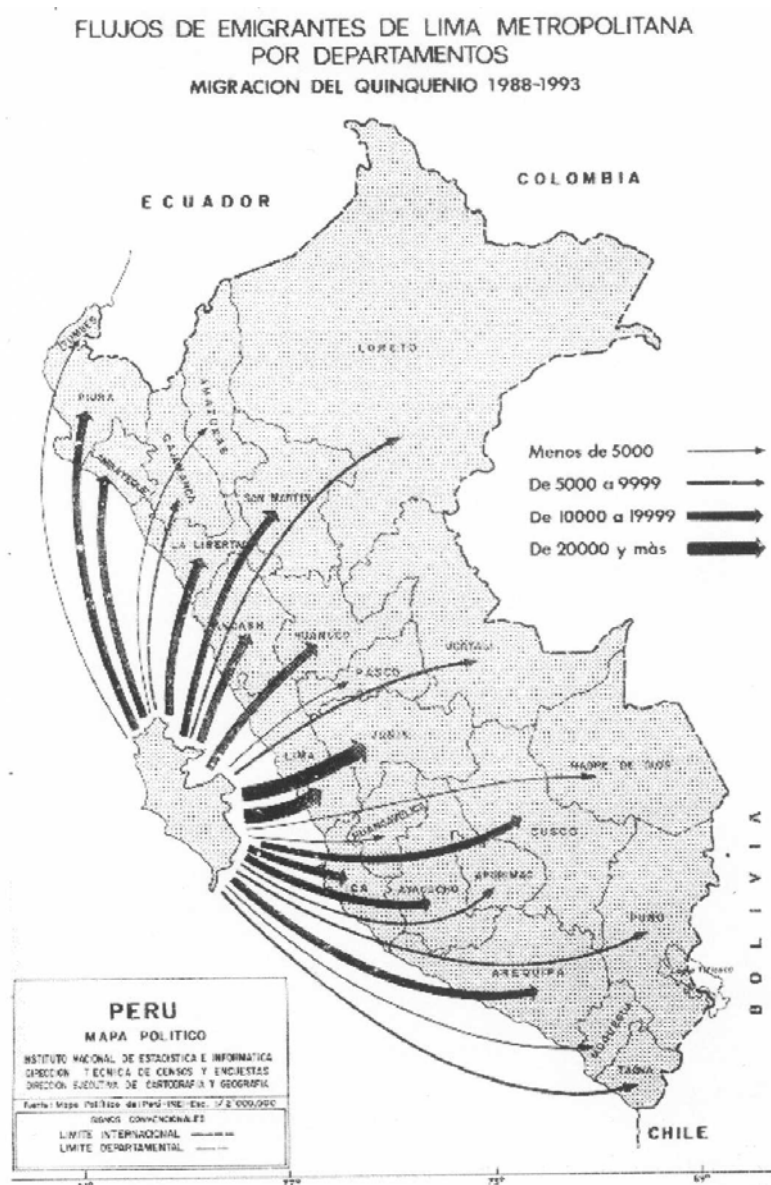
Anexo 6

Flujos de inmigrantes a Lima Metropolitana: 1988-1993



Anexo 7

Flujos de emigrantes de Lima Metropolitana: 1988-1993



Bibliografía

- Borja, Jordi (1997). *Significado y función en el Espacio Urbano Moderno*. Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, España.
- CELADE (1983). *Centro Latinoamericano de Demografía*. San José.
- CELADE (1989). *Investigación de la Migración Internacional en América Latina*.
- CELADE (1993). *Proyecciones de Población 1950-2025*. Boletín, América Latina.
- Degregori, Carlos Iván, Cecilia Blondet y Nicolás Lynch (1986). *Conquistadores de un nuevo mundo. De invasores a ciudadanos en San Martín de Porres*.
- Driant, Jean-Claude (1991). *Las barriadas de Lima. Historia e interpretación*. Lima. IFEA- DESCO.
- Friedman, John (2002). *The Prospect of Cities*. University of Minnesota Press, Minneapolis/London.
- Golte, Jürgen y Norma Adams (1987). *Los caballos de Troya de los invasores. Estrategias campesinas en la conquista de la Gran Lima*. IEP, Lima, Perú.
- Grompone, Romeo (2002). *Argumentos a favor de la participación en contra de sus defensores*. (Borrador de discusión).
- INEI (2002). *Estado de la Población Peruana 2002*. Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima, Perú.
- INEI (2001). *Estadísticas vitales en Lima Metropolitana 1999-2000*. Instituto Nacional de Estadística e Informática- Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales, Lima, Perú.
- INEI (1996). *Dimensiones y características del Crecimiento Urbano en el Perú*. Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima, Perú.
- INEI (1996). *Lima Metropolitana: Perfil Socio-demográfico*. Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima, Perú.
- INEI (1994). *Perú: Perfil sociodemográfico*. Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima, Perú.
- Matos Mar, José (1977). *Las barriadas de Lima 1957*. IEP, Lima, Perú.
- Matos Mar, José (1984). *Desborde Popular y crisis del Estado. El nuevo rostro del Perú en la década de 1980*. IEP, Lima, Perú.
- Salazar Bondy, Sebastián (1964). *Lima, la horrible*. Populibros, Lima, Perú.

- Riofrío, Gustavo (1991). *Producir la ciudad (popular) de los '90. Entre el mercado y el Estado*. DESCO, Lima, Perú.
- Roberts, Bryan (2003). “*Comparative Systems: An Overview*”. Paper prepared for Conference on African Migration in Comparative Perspective, Johannesburg, South Africa, 4-7 June, 2003.

