

IMPORTANCIA DE LOS ENFOQUES NACIONAL Y LOCAL  
EN LA PLANIFICACION Y GESTION DEL DESARROLLO DE  
LIMA METROPOLITANA

*Raúl Florez \**

RESUMEN

*El propósito esencial de este artículo es examinar los alcances del planeamiento urbano de la metrópoli dentro del contexto del desarrollo nacional, regional y local, así como proponer algunas acciones concretas para alcanzar un manejo más efectivo y participatorio en la solución de los problemas distritales y metropolitanos. De modo más específico, el autor sugiere que al abordar los problemas más importantes de la ciudad, mediante el manejo de la inversión en infraestructura y empleo, se obtendría como subproducto un aumento significativo de la productividad en la gestión urbana local, sin tener que acentuar aún más la injusta distribución de recursos nacionales entre los residentes de Lima Metropolitana y otras ciudades. De esta manera, concluye el autor, se conciliarán las expectativas locales de mejoramiento de la calidad de vida con los objetivos de desarrollo contenidos en las políticas y planes socioeconómicos del país.*

ABSTRACT

*The main purpose of this paper is to examine the impact of the process of metropolitan planning with the context of national, regional and local development, as well as proposing some specific actions to achieve a more effective and participatory management in solving metropolitan and districtal problems. More specially the author suggests that in dealing with the most important problems of the city, by adequately managing investment of infrastructure and employment there could be as, a byproduct, a significant increase in the productivity of the local urban administration, without having to increase even more the unfair difference in distribution of national resources among residents of Metropolitan Lima and those of other cities. The author concludes that in this way, local expectations of improving the quality of life can be matched with the development objectives in the country's socio economic policies and plans.*

1. Algunas Nociones y Apreciaciones Fundamentales

1.1 El Desarrollo Metropolitano y el país.

Se puede concebir el desarrollo del país como un proceso de cambios cualitativos, dirigidos a mejorar las condiciones de vida de todos los peruanos.

El aparato estatal, encargado de conducir dicho proceso—y que involucra tanto a los municipios distritales y provin-

ciales como al Gobierno Central—persigue, en última instancia, obtener un ritmo de crecimiento económico tal que supere al ritmo con que crece la población. A su vez ello supone una distribución equitativa del ingreso nacional que nos permita acceder a todos los bienes y servicios que el país produce.

Bajo esta óptica, y tal como se infiere de la nueva Ley de Municipalidades, el Gobierno Local tiene que contribuir al desarrollo regional y de toda la Nación

<\*) Este artículo se pasa en la ponencia del autor presentada al Foro "ADMINISTRACION Y GESTION DEL DESARROLLO URBANO: DIAGNOSTICO Y PROPUESTAS", organizado por el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano, La Municipalidad de Lima Metropolitana y la Cámara Peruana de la Construcción, en diciembre de 1986. El autor manifiesta su agradecimiento al Instituto Nacional de Desarrollo Urbano por haberle permitido usar y comentar el Estudio "Estrategias de Asentamiento Urbano en el Perú". Sin embargo, deja expresa constancia que los errores, omisiones o inexactitudes que pudiera contener el texto, son de su exclusiva responsabilidad —en parte debido al carácter exploratorio del enfoque.

mediante un manejo adecuado de los asuntos y responsabilidades locales. Ello se debe realizar en forma tal que se facilite el desarrollo de las actividades productivas y se mejore el grado de bienestar y la calidad de vida de los limeños.

Los servicios urbanos tales como el transporte, el saneamiento, la recolección de residuos sólidos, deshechos, la electricidad y ordenamiento del tránsito y las áreas residenciales, industriales, comerciales en fonna armónica constituyen los medios que posibilitan alcanzar el desarrollo metropolitano en primer lugar y, el desarrollo nacional en última instancia.

Es menester por tanto, mantener un buen grado de coherencia entre las inversiones productivas que se localizan en el ámbito' de Lima-Callao con las redes de infraestructura básica de servicios urbanos y las inversiones en equipamiento de salud, educación y vivienda que le dan soporte.

### 1.2 Condiciones para el desarrollo

A partir de lo esbozado, parecerá bastante obvio que el asunto del desarrollo distrital, provincial o regional concierne e involucra a los aspectos estructurales del país, pues no se trataría solamente de perseguir una expansión global de la economía, sino también y principalmente, de modificar las estructuras económicas y sociales. De esta manera, el tema del desarrollo se convierte en una cuestión de orden político ya que la condición previa del progreso nacional radicaría en tales reformas estructurales.<sup>1</sup>

Ello conlleva a su vez algunas reglas de funcionamiento de la economía y el país en general. Más específicamente, por ejemplo, que la libre empresa, el mercado y las actividades lucrativas pueden tener lugar dentro de ciertos parámetros constituidos por los deseos y expectativas de la sociedad. Así resulta entonces que el "bien común" o utilidad global es la que da sentido a los intereses y utilidades individuales. Dentro de este contexto no

ha de sorprender que se postule cambios fundamentales en cuanto al traslado del poder económico, político y administrativo, como condiciones esenciales para un mejor y más equitativo manejo de los recursos regionales o locales, y en suma el Gobierno Local auténtico.

Ahumada agrega una condición de eficiencia importante referida a que ese desarrollo se haga en condiciones tales de lograr el máximo de eficiencia en la utilización de los recursos y el mínimo de costo social para obtenerla.<sup>2</sup>

### 1.3 La Planificación del Desarrollo

En este siglo se ha visto renacer<sup>3</sup> la planificación nacional o estatal, pero con dos características que antes no poseía.

a) Es contraria a la ideología del liberalismo del "dejar hacer-dejar pasar"; y  
b) Adquiere una racionalidad técnica que exige cierta pericia.<sup>4</sup>

Respecto a la primera característica a menudo se señala que el desarrollo "espontáneo" de las actividades económicas conduce frecuentemente a desperdiciar los recursos productivos, sututilizar las capacidades existentes, crear presiones inflacionarias o expandir insuficientemente algunos sectores productivos. También, frecuentemente las decisiones públicas y privadas tienden a ser adoptadas sobre la base de condiciones presentes y transitorias del mercado o bajo presión de necesidades inmediatas-muchas veces de manera improvisada<sup>5</sup>

De allí el reconocimiento de que la libre operación de las fuerzas del mercado no conduce automáticamente a una asignación óptima de los recursos productivos, ni lleva en consecuencia al ritmo más rápido de crecimiento del ingreso ni a su mejor distribución.<sup>6</sup>

Respecto a la segunda característica, se manifiesta por ejemplo que como el político no está capacitado para decidir con bases racionales, el trabajo del planificador consiste en reducir el conjun-

to de alternativas posibles a una proporción más manejable, mediante técnicas especiales. En ese sentido si bien los planificadores no toman las decisiones finales, aportan elementos técnicos y ayudan a quienes deben adoptarlas esclareciendo los fines que se desea alcanzar y estudian a fondo los medios más adecuados para ello<sup>7</sup>.

La planificación del desarrollo surge así como un intento sistemático y racional de corregir las anomalías que conducen a injusticias y desequilibrios regionales y locales y ofrecer criterios distintos para asignar los recursos.

#### 1.4 Consideraciones en torno a los objetivos metropolitanos

En vista a formular un plan de desarrollo urbano para Lima Metropolitana, se debería precisar las orientaciones cualitativas de los fines a alcanzar y los medios a utilizar-orientaciones que bien podrían exceder el período del plan.

Estos se deberían referir en forma especial al rol que desempeñaría Lima dentro del desarrollo nacional para que ello no implique el estancamiento de otras zonas. En ese sentido cabría preguntar si toda acción o proyecto que se persiga para Lima redundará en beneficio del país; si los recursos empleados para ejecutar dichas acciones guardan proporción con la importancia y rol que tiene la capital de la República respecto a las provincias; y finalmente, si es social y políticamente admisible que exista diferencias marcadas entre el nivel de desarrollo de Lima y otras ciudades y municipios del país.

Indudablemente, la gran concentración de capitales, industrias, servicios y mano de obra especializada en Lima brinda economías de aglomeración a cualquier industria, empresa o actividad establecida o que se decidiera implantar. Incluso grandes proyectos estatales han sido localizados en Lima para no sustraerse a esas ventajas.

Los problemas y desventajas que ello acarrea tendrían que verse bajo consideraciones tales como las deseconomías producto de la congestión (vgr. contaminación, extinción del suelo agrícola) que son pagados por todo el país, y el costo de oportunidad de tales inversiones, pensando en cuanto más rentables serían si fueran ubicadas en otros lugares de la nación.

También se podría decir que al abandonar los recursos provinciales o dejarlos inexplorados, el país en su conjunto pierde la oportunidad de desarrollarse más.

En último caso, vista así la dinámica de crecimiento económico, físico y político de Lima Metropolitana, estaríamos asistiendo a un proceso de creciente diferenciación entre lo que es vivir en Lima, y el resto de la República, el cual, como todo, tiene un costo que es necesario medir. Al menos socialmente, no podríamos justificar porqué un habitante limeño deba tener más posibilidades y oportunidades de vivir mejor que cualquier otro peruano que, seguramente, trabaja tanto o más que el limeño promedio.

Y ello propicia un efecto secundario inesperado que es la migración de la población, lo cual agrava aún más la situación deficitaria de los servicios urbanos, la seguridad social y genera más hacinamiento, tugurios y contaminación.

## 2. En Torno a la Planificación Urbana Nacional

### 2.1 La Distribución de ciudades y el desarrollo

Hoy en día se considera fundamental para una economía industrializada, disponer de un conjunto de ciudades que mediante sistemas interrelacionados y entrelazados en una compleja jerarquía puedan contribuir al desarrollo del país.

Esta jerarquía se basa en centros urbanos de magnitud ascendente, desde los asentamientos más pequeños y aislados en

las zonas rurales hasta las metrópolis y conurbaciones.

Empero, la realidad de nuestros países es distinta. Así en los estudios de los procesos de urbanización se reconoce dos formas de distribución de ciudad por tamaño, aquella sobre la base de la "regla del rango-tamaño" y la llamada "distribución primaria".

Mientras la distribución por rango-tamaño ha sido asociada generalmente con sistemas integrados de ciudades en los países modernos e industrializados, la distribución primaria se ha referido a los países subdesarrollados con economías coloniales o semicoloniales y de fuerte control político-administrativo.<sup>8</sup>

En principio, la reproducción de cierta proporcionalidad de tamaños poblacionales supondría que los postulados de Christaller y Lodch, sobre localización comercial, tendrían su máxima expresión y eficiencia. Así en cada ciudad dentro de tal jerarquía proporcional habría un óptimo servicio y abastecimiento no sólo comercial sino de facilidades de equipamiento. Al haber un mejor desarrollo urbano se conseguiría también apoyar efectivamente a las actividades agropecuarias.

Algunos investigadores como Iiilherst, señalan también que una de las condiciones básicas para facilitar la descentralización político-administrativa reside en una concepción espacial de asentamientos diferenciados e interdependientes, a partir de una cierta regla de rangos la cual podría variar de acuerdo a las características propias de cada país.<sup>9</sup>

La hipótesis de base reside en que muchos países subdesarrollados pueden superar algunos problemas sustanciales a partir de la obtención de la estructura urbana más proporcionada o "longnormal"<sup>1</sup>, del tipo sugerido por la teoría del rango-tamaño. Esta estructura expresaría además un alto grado de libertad en las decisiones, y más concretamente, un sistema de com-

pleta descentralización.<sup>10</sup>

Estas consideraciones son recogidas de alguna manera al analizar el caso peruano y concluir que la estructura de ciudades sería eficaz si logramos cierta especialización de las ciudades menores y una distribución uniforme de la población de acuerdo con las funciones que desempeñan cada una de ellas.<sup>11</sup>

Es entonces a partir de la planificación urbano-regional que sería posible corregir las deficiencias precisando mejor los rangos y roles de las ciudades, reorganizando el sistema urbano de manera tal que la función y el desarrollo de cada ciudad pueda ser óptima, así como sus interrelaciones con otras ciudades y zonas rurales. Así se obtendría una estructura urbana más estable y eficiente en la que hubiera un adecuado grado de complementariedad inter-urbana y un apoyo efectivo a los asentamientos más dispersos y especializados de las áreas rurales.

## 2.2 Los instrumentos de planificación

Establecidos ciertos objetivos de desarrollo, es preciso determinar un conjunto secuencial de acciones que nos permitan alcanzarlos en forma efectiva. A tal efecto es preciso recurrir a ciertas técnicas y métodos para el análisis y diagnóstico de los problemas, así como para la evaluación de las mejores alternativas de solución a las mismas. En ese sentido se trata de hallar o formular los medios y herramientas técnicos necesarios que no son de manera alguna fines en sí mismos; y a los cuales podemos denominar planes, programas o proyectos de acción.

Dicho en otros términos, cualquier plan expresa la voluntad colectiva de dominar una serie de circunstancias futuras y superar las dificultades y problemas actuales. En otras palabras, es un proyecto social que previendo la evolución de los hechos, intenta intervenir en el desenvolvimiento de las actividades en función de

ciertos objetivos y metas que se quiere alcanzar.

Cabe precisar también que un plan no es un pronóstico sobre lo que ocurrirá en el futuro o una anticipación de lo que pueda ocurrir sino lo que tendrá que hacerse para alcanzar determinados objetivos o metas.<sup>12</sup>

Consecuentemente, y dada la incertidumbre de los fenómenos humanos, la planificación se convierte en un proceso continuo de adopción de decisiones, el cual requiere de adaptaciones y correcciones frecuentes<sup>13</sup>.

Ello supondría bastante flexibilidad de manera que sea posible revisar los objetivos iniciales y los medios a utilizar, en el curso de la ejecución del plan, y en función de la experiencia adquirida, las nuevas técnicas y la evolución inmediata anterior.

En apoyo a ello, Turin precisa que "El plan no está definido de una vez por todas sino que se precisa a medida que el ministerio del plan se informe mejor y tenga noticias de las dificultades de aplicación que surgen o de los errores cometidos. El plan debe ser una creación continua, su revisión constante debe ser una necesidad absoluta y el control de su ejecución la base de esta revisión."<sup>14</sup>

Finalmente, la particularidad del plan yace en que contiene un conjunto coherente de acciones futuras, amalgamadas en forma tal, que sus propósitos se concilien entre sí y que sean convergentes los alcances de sus estrategias, metas, programas y proyectos.

### 2.3 Los planes urbanos y sus alcances

Más que intentar una clasificación de los tipos de planes urbanos que además ya fue establecida por la nueva Ley de Municipalidades, lo que se pretende es mostrar las variables que los particularizan.

Primero en cuanto a su ámbito de aplicación, si abarca una porción a todo el distrito, a la provincia, departamento o la

nación. Ello supondría que su formulación e instrumentación deberían tomar en consideración el ámbito sobre el cual actuarán y tendrán jurisdicción; lo mismo que su aprobación oficial.

Segundo, el alcance temporal o plazo de vigencia, pues con la información de base que se dispone, muchas veces es imposible proyectarse más allá del período municipal o gubernamental entre tres y cinco años. Sin embargo, como se trata de promover cambios en el curso de la tendencia observada, muchas veces no es posible alterar significativamente la ocupación del territorio o la inmigración en períodos menores de 15 o 20 años o de largo plazo. En tal sentido, sería conveniente que los planes distritales fuesen de corto plazo; y los provinciales hasta de mediano plazo. El caso particular de Lima-Callao ameritaría un enfoque simultáneo, de mediano plazo a escala provincial y de largo plazo a escala departamental-regional.

Tercero, según las variables que involucran sean proyectos o planes físico meramente o planes integrales de desarrollo, tendrán también alcances diferentes. Así un programa de renovación urbana, básicamente circunscrito a ciertos proyectos físicos y de factibilidad socio-económica tienen que ser tratados a escala distrital y por varios períodos municipales probablemente. Ello también sería extensivo al plan vial metropolitano, cuyos proyectos deberían ser ejecutados en períodos municipales, aunque enmarcados por una política de más largo aliento.

El caso de los planes integrales de desarrollo provincial presenta dificultades especiales, pues en cada período municipal es probable que se formule las políticas de servicios, urbanísticas, presupuestas, por un lado y por otro, el ámbito de aplicación tiene que ver con el espacio económico o de influencia de la metrópoli, más que con la jurisdicción provincial propiamente dicha.

De allí que las imprecisiones y

conflictos sean inherentes a su naturaleza, lo cual conllevará problemas de aplicación y evaluación. Tal vez el rol de la autoridad provincial podría ser de conciliar los propósitos y metas de los proyectos de cada distrito, tratando de optimizar su coherencia y resultados y minimizar los conflictos entre ellos.

Finalmente los recursos disponibles para la gestión y promoción urbana serán determinantes para la formulación de un plan global o probablemente de unos pocos proyectos. En este último caso, más que un plan completo y detallado, sería necesario disponer de criterios o lineamientos para dar prioridad a determinados proyectos cuya importancia e impacto significativo sobre el medio, ameritaría su preferente gestión.

#### 2.4 El enfoque del planeamiento urbano

El éxito de un plan se verifica cuando se alcanza sus objetivos y metas. De allí que haya que poner bastante énfasis en el proceso de implementación, aún desde el inicio del proceso de planeación.

Por tal motivo se examinará tanto la racionalidad de los enfoques teóricos de las corrientes de planeamiento correspondientes como los modelos de formulación-implementación desarrollados últimamente.

Sobre la base de un esquema teórico que correlaciona los aspectos sociales físicos y económicos del planeamiento urbano- a partir de los avances teóricos y prácticos en este siglo- se consideraría cuatro corrientes: funcionalista, idealista, comunitaria e integralista (Ver Diagrama No. 1).

En primer lugar, dentro de una corriente integralista o comprensiva-cuya racionalidad de pensamiento es básicamente dialéctica-se advierte que uno de los rasgos importantes cada vez más compartido por los planificadores, es la naturaleza de los cambios estructurales dentro de la

trama física de la ciudad, el "planeamiento de acupuntura" así denominado por Leira<sup>15</sup>.

Ello se basa en una óptica de eficiencia en la acción y economía cuando los recursos son escasos, lo cual implica una actitud selectiva para enfrentar los problemas como producto de una visión integral y sistemática del conjunto de la ciudad.

El ex-alcalde Orrego, también aboga por una simplificación de los sistemas de planificación para que el plan fuera siempre vigente. El plan tiene que establecer solamente grandes líneas de acción. Hay que simplificarlo para orientar los grandes objetivos de la metrópoli en cuanto a su desarrollo.<sup>16</sup>

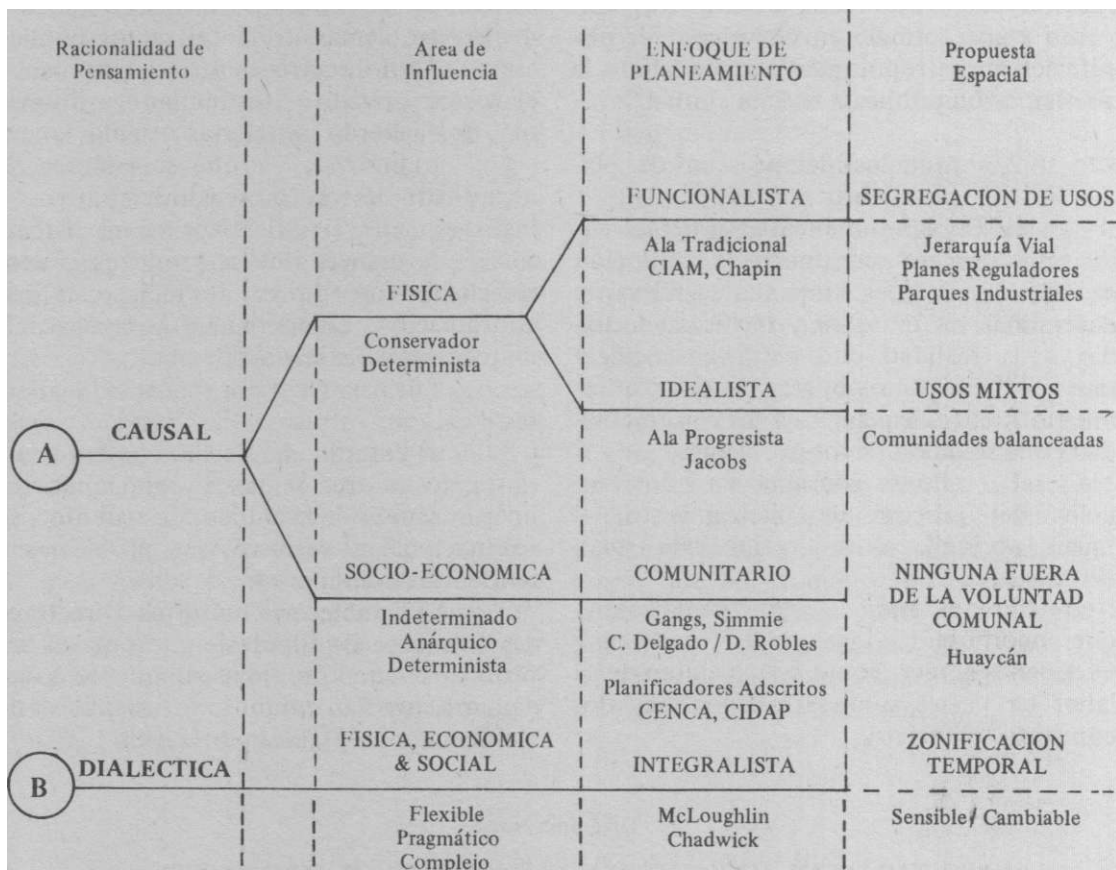
Esta forma de actuar supone más reflexión y conocimiento del funcionamiento de la ciudad, por un lado; y por el otro en la acción, supone inducir el desarrollo ya que actuando sobre unos pocos factores se produciría una serie de efectos secundarios o externalidades, tal como señalaba Pennano.<sup>17</sup>

Como se aprecia, esta vertiente asume que ya no es factible atacar aisladamente los factores que convergen en la calidad de vida urbana-vale decir económicos-sociales y espaciales--sino en permanente interacción. Así, esta compleja interacción exige el continuo estudio y observación de esos factores pero en forma de procesos más que como causas de problemas, y si bien se debe ser racionales en el enfoque, se debe admitir también la necesaria flexibilidad e incertidumbre de ciertas variables del sistema.<sup>18</sup>

Con ello se tendría menos acciones directas y de control del uso del suelo o sobre localización de actividades, lo que se llamaría una gestión "positiva" del desarrollo urbano.

A diferencia de lo anterior, la "corriente comunitaria" se ubicaría dentro de la comprensión de que los problemas tienen causas y efectos identificables-vgr. la pobreza y marginalidad urbanas

Diagrama No. 1  
CUATRO ENFOQUES DE LA TEORIA DEL PLANEAMIENTO



dentro de un círculo vicioso-particularmente en los barrios de menores ingresos.

En tal sentido se propugna que la comunidad esté al mando del proceso de planeación, tanto para la acertada identificación de los problemas como la elaboración de las propuestas consiguientes. Así se tendría que aceptar la indeterminación social dentro del proceso de planeamiento, las decisiones deberían ser tomadas en todos los niveles para hacer factibles los planes locales.<sup>19</sup>

Recogiendo la experiencia obtenida en bastantes ciudades del Perú, en las últimas cuatro décadas, es pertinente mencionar el rol de autogestión que se ha produci-

do en las áreas periféricas de Lima y otras ciudades.

Las mejoras obtenidas en su infraestructura y redes así como la edificación de sus viviendas reside en gran medida en el contacto que han mantenido algunos planificadores con las comunidades y organizaciones de vecinos en tales áreas marginales, y en la forma en que las han integrado en la elaboración de sus proyectos de urbanización?<sup>20</sup>

Ello estaría respaldando la apreciación de que el plan debe llegar a ser el proyecto de la fuerza social dominante para ser posible, y no sólo debe ser técnicamente coherente y realizable.<sup>21</sup>

Ello fue reconocido últimamente por Orrego al manifestar que "hay que reconocer y propulsar la consulta popular, como etapa formal en el proceso de planificación metropolitana", extendiendo la participación pública a toda la ciudad.<sup>22</sup>

2.5 Modelos del proceso de planeamiento

Si el planeamiento se entiende como un proceso continuo de adopción de decisiones, es sumamente relevante determinar los métodos y técnicas adecuadas a la realidad que permitan mejorar tanto a los aspectos operativos del planeamiento como alcanzar una mayor efectividad en la solución de los problemas.

Por ello se consigna aquí dos modelos del proceso de planeamiento, el "plan acción" y el "racionalista"--plan ortodoxo.

En el modelo de "plan-acción" que incorpora las ideas de J. Friedman y O. Koenisberger, como subproducto de su labor en países subdesarrollados, hay dos conceptos esenciales:

a) Planificar de inmediato, como la necesidad de actuar con prontitud--en vez de realizar encuestas y análisis detallados de los problemas--donde el sector público asume el rol directriz dentro del sistema, y el sector privado es estimulado a intervenir de acuerdo a ciertas orientaciones;

b) Innovar, ya que se enfatiza, la necesidad de cambios administrativos e institucionales significativos en el sistema social, de manera que se produzca efectos redistributivos --admitiendo incluso, la descoordinación, competitividad y la ausencia de técnicas sofisticadas.<sup>22</sup>

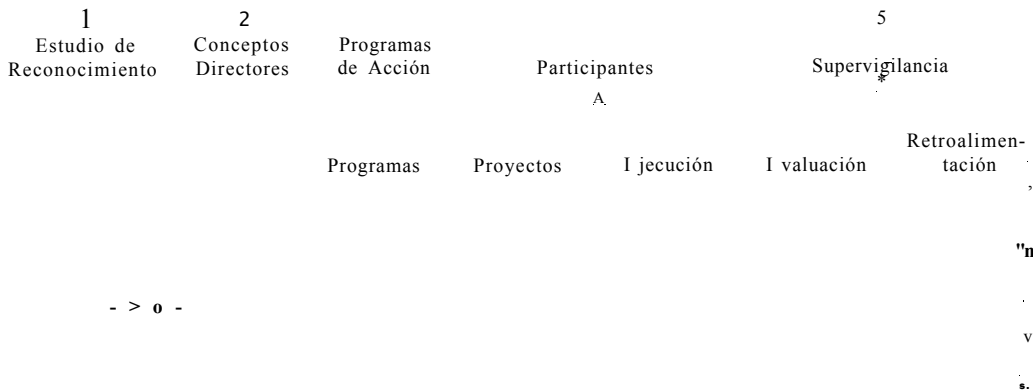
Los pasos a seguir serían los siguientes:

a) Estudio de Reconocimiento; durante dos o tres semanas, para tener una imagen rápida de la ciudad, de acuerdo a su rol nacional y regional, sus problemas y tendencias dominantes;

b) Establecer Conceptos Directores sobre la base de hipótesis que pueden ser verificadas en el propio asentamiento o ciudad, así como un conjunto de estándares de satisfacción aceptables por la gente;

Diagrama No. 2

EL PROCESO "PLAN-ACCION DE PLANEAMIENTO" DE OTTO KOEINSCBERGER



- > o -



c) Seleccionar los Programas de Acción en vez de "planes reguladores" o "maestros" que puedan ser verificados y ejecutados sus objetivos y metas en el corto plazo. Las acciones públicas y privadas deben comprender los aspectos políticos, sociales, espaciales, económicos y administrativos;

d) Participantes o ejecutores que son el personal existente y quienes deciden cuándo y dónde deben tener lugar las acciones. De allí que el proceso administrativo sea muy importante;

e) Supervigilancia y evaluación que sería el seguimiento continuo del proceso para mejorar el siguiente programa de acción y también los datos disponibles y aprovechables. (Ver Diagrama No. 2).

En el otro modelo de proceso "racionalista" desarrollado en Europa Occidental principalmente, sobre la base del principio Geddesiano de "encuesta-análisis-plan", se incorpora la creciente preocupación por optimizar las situaciones dentro de un proceso continuo de toma de decisiones y donde los nuevos planes y programas son

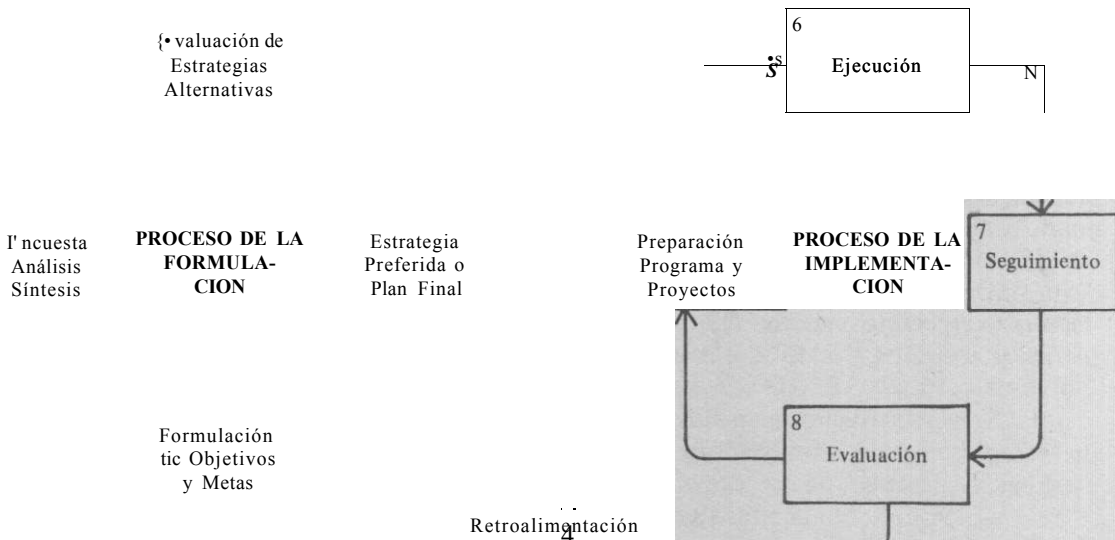
tanto un insumo como un producto del sistema de planeamiento. Así se tiene una visión integral del proceso de planeamiento que va desde la formulación de los planes hasta la implementación, y donde la distinción entre ambos sub-productos es más formal que real.<sup>24</sup>

Es importante mencionar que este modelo incorpora en forma notable los avances en las técnicas de la evaluación de planes, las sofisticadas metodologías de programación y técnicas de simulación que suponen la existencia de información actual y precisa.

Las etapas de que consiste están descritas en el Diagrama No. 3. En suma ambos modelos del proceso de planeamiento contienen similitudes conceptuales y técnicas en cuanto a que la planeación debe ser entendida como un proceso permanente -más que un producto final o ideal. Sin embargo, el "plan-acción" se adaptaría mejor a medios donde hay escaseces técnicas y de información y donde se use la planificación para el cambio.

Diagrama No. 3

EL PROCESO "RACIONALISTA" DE PLANEAMIENTO



### 3. La Situación Actual y Perspectiva Futura de Lima Metropolitana

#### 3.1 Relaciones Interdistritales y Provinciales.

Según un informe del ex-alcalde Orrego en 1983, la complejidad de la planificación metropolitana se agrava al no existir, en ningún caso, una entidad seria, organizada y responsable, sino diversas entidades tanto del gobierno municipal, regional o sectorial, cada una con una visión de su sector sin una visión integral. De esta manera, en general, los planes de desarrollo no tienen relación ni en velocidad ni en el fondo del problema, con el crecimiento vertiginoso del área metropolitana<sup>25</sup>.

Ello se hacía patente al examinar la situación económica del municipio, entre 1981-1983<sup>26</sup>.

a) 4 o/o del gasto fiscal del país correspondía a todos los municipios de la República; lo que revelaba la reducida o casi nula significación de los Municipios en cuanto al desarrollo;

b) 95.2 o/o de la inversión realizada en Lima, estaba a cargo del Gobierno Central, el 0.1 o/o fue ejecutado por la ORDELIMA Y COOPOP; y solamente 4.7 o/o por la Municipalidad de Lima. Ello revelaba que el poder y manejo de la ciudad estaba también en el Gobierno Central.

c) El 75 o/o de los ingresos del Municipio de Lima Metropolitana correspondía a recursos propios, 12 o/o provino de transferencias del Gobierno Central y el 13 o/o obtenido por endeudamiento. Asimismo, el 76 o/o de los egresos fue destinado a gastos corrientes, 19 o/o a bienes y servicios y sólo 2 o/o a estudios y obras,

d) 28 o/o de los ingresos provenía de la cobranza de alumbrado y limpieza pública;

e) 19 o/o de la transferencia del Gobierno Central a los distritos se destinó

al programa metropolitano, 18 o/o al distrito del Cercado y el 63 o/o al resto de distritos (60 o/o proporcional a sus gastos corrientes y el 40 o/o en proporción a su población).

A fines de 1983, el nuevo gobierno provisional anunciaba en su programa que había serios problemas de entidad jurisdiccional en el manejo del aparato municipal. Ello se expresaba en la falta de mecanismos de coordinación y planificación conjunta con la Provincia Constitucional del Callao, el problema interno de superposición con el distrito del Cercado y la falta de una adecuada delimitación de los ámbitos jurisdiccionales de las Municipalidades provincial y distritales que da lugar a numerosos conflictos.<sup>27</sup>

Además, internamente, no existía un sistema adecuado y efectivo de planificación de las actividades municipales, ni a nivel provincial ni menos aún, que involucre a los distritos y la población organizada; y la oficina de Planificación no disponía de suficientes recursos para cumplir sus funciones<sup>28</sup>.

#### 3.2 La provincia y los ámbitos Departamental y Nacional

En la escala departamental, también se manifiesta la existencia de problemas de integración funcional con los municipios provincial y distrital. Así, en un informe preliminar de la Presidencia del Consejo de Ministros, se señala el "desencuentro" entre las Corporaciones de Desarrollo y las Municipalidades estudiadas, el cual tiene su origen en los vacíos y ambigüedades legales en la definición de funciones<sup>29</sup>.

También se señala algunas fallas en el sistema de planificación y los recursos disponibles para su concreción. En primer lugar que no existen orientaciones precisas en los planes nacionales respecto del aporte o contribución que los departamentos o provincias deben hacer para cumplir los objetivos nacionales. En segundo lugar que la planificación se ha reducido a la formula-

ción de planes, más no ha tenido influencia en la ejecución; y en tercer lugar que las directivas del INP para la formulación de planes provinciales y departamentales no reconoce las particularidades de cada realidad, no señalan cómo planificar las actividades de CORDES y MUNICIPIOS para así insertarlos en sus planes respectivos; ni cómo concatenar los planes comunales, distritales y provinciales.

En suma, se muestra un estado de incipiente integración entre los niveles de planificación y donde los municipios hacen evidente su mayor debilidad por carecer de todo tipo de recursos.

Si bien este panorama resume la situación actual de la planificación del desarrollo en el país, también podría ser extensiva al caso de Lima Metropolitana dada las similitudes con lo que se mostró al inicio de este capítulo.

### 3.3 Las disparidades económicas y de servicios.

El hecho de que en Lima se genere el 70 o/o del producto bruto interno, resulta determinante para el Perú. Ello traduce una gran concentración industrial (70 o/o de las empresas y 75 o/o del valor bruto de producción), poblacional (27 o/o del total) y de toda índole de servicios.

Además, en comparación con ciudades tales como Ica, Trujillo, Chiclayo, Moquegua Piura y Tumbes, la población de Lima Metropolitana posee niveles de vida entre cinco y ocho veces más altos.<sup>31</sup>

Ello se verifica en que 68 o/o de la población metropolitana es cubierta por las redes de agua potable y alcantarillado, mientras que en ciudades como Tumbes, Huacho, Ica, Huancayo, Ayacucho, Huancavelica, Cuzco, Puno y Juliaca, ni siquiera la mitad de su población tiene acceso a tales facilidades. Sin embargo, las disparidades distritales dentro de Lima también son notables ya que por ejemplo, un significativo tercio de la población de la ciudad tiene niveles de vida entre

seis y doce veces menor que el 2 o/o de los acomodados residentes de distritos tales como Miraflores, Surco o la Molina.<sup>32</sup>

Aún así, los residentes más precarios de los barrios de Lima poseen niveles de vida similares al de las ciudades secundarias de la costa.

Este breve diagnóstico de la situación específica en torno al grado de desarrollo de las distintas áreas urbanas del país, nos sirve para situar a Lima y sopesar sus expectativas de desarrollo en el futuro, máxime si se parte de la premisa de que en el corto plazo no se producirá un aumento notable en el crecimiento de la riqueza nacional. Entonces, cobraría mayor relevancia el tema de la asignación de inversiones entre áreas diferencialmente deficitarias, y sí debería prevalecer un criterio de equidad regional u otro de rentabilidad económica.

### 3.4 El escenario futuro hacia 1990 y 2000

Con el propósito de avisar la posible dimensión poblacional de la futura Lima, en relación a las áreas rurales y urbanas, así como la consiguiente demanda de inversiones metropolitanas, se han recurrido a las cifras de un estudio realizado recientemente por el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano.<sup>33</sup>

En cuanto al crecimiento de la población de Lima-Callao, en el Cuadro No. 1 se muestra las proyecciones demográficas según los ámbitos nacional, rural-urbano y Lima-Metropolitana entre 1981 y 2010.

La primera constatación es que, pese al observado descenso del ritmo de crecimiento de Lima-Callao entre 1972-81, la capital seguiría creciendo notablemente hasta 6'400,000 en 1990 (28.7o/o del país) y 8'200,000 (29.4o/o) en el año 2000. Ello se produciría básicamente a causa del gran tamaño actual de la ciudad, donde además la inmigración sería poco significativa.

Cuadro No. 1

**DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION RURAL, URBANA Y  
DE LAS CIUDADES SELECCIONADAS EN EL TOTAL NACIONAL,  
EN 1981, 1990, 2000 Y 2010**

|                                 |                      | 1981       |             | 1990       |             | 2000       |             | 2010       |             |
|---------------------------------|----------------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|
|                                 |                      | Absoluto   | %           | Absoluto   | 1           | Absoluto   | %           | Absoluto   | %           |
| <b>Total Población Nacional</b> |                      | 17751,000  | 100         | 22730,000  | 100         | 27'950,000 | 100         | 33'480,000 | 100         |
| <b>Rural</b>                    |                      | 6'165,000  | 35          | 6'630,000  | 30          | 7'170,000  | 26          | 7730,000   | 22          |
| <b>Urbana</b>                   | <b>Total</b>         | 11'586,000 | 65          | 15'600,000 | 70          | 20780,000  | 74          | 26750,000  | 78          |
|                                 | 67 Ciudades          | 8'850,000  | 50<br>(76)* | 12755,000  | 55<br>(79)* | 17'000,000 | 61<br>(82)* | 23'017,000 | 69<br>(88)* |
|                                 | <b>Lima Callao**</b> | 4727,000   | 27          | 6'380,000  | 28.7        | 8720,000   | 29.4        | 10'304,000 | 30.8        |

\* Porcentaje de la Población Urbana comprendida en las Ciudades Seleccionadas.

\*\* Lima-Callao está incluida también en las 6 ciudades, por eso estas cifras son referenciales.

Fuente: INE, Boletín Demográfico No. 25.

Estudio Estrategias Alternativas de Asentamiento Urbano en el Perú, Lima, 1984, Convenio INADUR-BVP-AID.

La segunda observación, es que aumentaría levemente la participación porcentual de Lima-Callao en el conjunto urbano nacional, también a pesar de la gradual disminución de la tasa de crecimiento previsible<sup>34</sup>.

En síntesis Lima-Callao prácticamente habría duplicado su población en apenas diecinueve años (1981-2000), lo cual impactará tremendamente sobre los servicios urbanos, la vivienda y el empleo -tal como ya lo estamos percibiendo en 1985.

### 3.5 La demanda de inversiones

Se intenta hacer notar primeramente una magnitud aproximada del monto absoluto, que se necesitaría invertir para desarrollar la metrópili en términos de infraestructura básica, equipamiento urbano y empleo<sup>35</sup> y en segundo término comparar Lima con otras ciudades, usando la inversión por persona como unidad de medida.

A partir de la información contenida en la misma investigación del INADUR se ha tomado las estimaciones respecto a la inversión tendencial disponible para el desarrollo urbano de un conjunto de 67 ciudades, durante los períodos 1985-1990, 1990-2000 y 2000-2010.

En el Cuadro No. 2 se muestra que en los períodos 1985-1990 y 1990-2000 Lima-Callao requeriría 5,855 millones de dólares y 16,336 millones de dólares USA respectivamente. Así absorbería más del 55 o/o de la inversión total de las 67 ciudades en infraestructura y empleo, pese a que contendría el 48o/o de población urbana del país y 29o/o de la población nacional-en ambos períodos.

Del primer período se deduce que las necesidades de inversión de Arequipa, apenas constituiría 8 o/o de las de Lima-Callao. las de Trujillo cerca del 5 o/o de Piura y Chiclayo; y Cuzco alrededor de 4 o/o, Huancayo 3 o/o, Juliaca 2.5 o/o. Pasco 1.8 o/o. Puno 1.6 o/o, Ayacucho o

lea 1 o/o. Ciudades como Tumbes, Huacho, Huancavelica y Chachapoyas oscilarían entre el 0.3 o/o y 0.6 o/o de lo que se tendría que invertir en Lima.

Y ello se explicaría no sólo por el mayor tamaño de Lima, sino por las más elevadas inversiones para crear plazas de trabajo dada la mayor sofisticación del mercado consumidor de Lima y el extranjero para el cual se produce.

Y en cuanto a las inversiones per cápita, en el período 1985-2010 se tendría el siguiente panorama: (ver Cuadro No. 2 y Gráfico No. 1) en 52 ciudades de las 67 estudiadas, es decir, en 78 o/o de las ciudades más importantes del Perú, cada habitante recibiría menos inversión que un limeño, vale decir, cantidades menores a 4,100 dólares<sup>36</sup>.

Cuadro No. 2

**INVERSION TENDENCIAL DISPONIBLE POR SISTEMA URBANO, CIUDAD  
Y HABITANTE EN LOS PERIODOS 1985-1990, 1990-2000, 2000-2010 Y 1985-2010**  
(En Miles de dólares USA de 1983)

|                       | 1985-1990 | 1990-2000 | 2000-2010 | 1985-2010 | Población<br>al 2010 | Inversión<br>por Persona |
|-----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------------------|--------------------------|
| <b>Piura</b>          | 228,373   | 769,286   | 1'542,172 | 2'539,831 | 806,400              | 3.1495                   |
| <b>Talara</b>         | 116,343   | 322,697   | 548,403   | 987,443   | 171,500              | 5.7580                   |
| <b>Sullana</b>        | 67,927    | 154,691   | 239,065   | 461,683   | 217,800              | 2.1200                   |
| <b>Tumbes</b>         | 22,462    | 58,493    | 80,574    | 161,529   | 98,200               | 1.6450                   |
| <b>La Unión</b>       | 27,311    | 63,285    | 116,789   | 207,385   | 65,500               | 3.1660                   |
| <b>Huancabamba</b>    | 1,367     | 16,877    | 40,685    | 58,930    | 3,400                | 17.3324                  |
| <b>S.U. Piura</b>     | 463,783   | 1'385,329 | 2'567,589 | 4'416,801 | 1'362,800            | 3.2410                   |
| <b>Chiclayo</b>       | 226,896   | 838,200   | 1'369,484 | 2'434,580 | 895,000              | 2.7200                   |
| <b>Chepén</b>         | 25,325    | 41,326    | 66,864    | 133,515   | 63,000               | 2.1190                   |
| <b>Lambayeque</b>     | 30,560    | 52,434    | 78,394    | 161,388   | 63,000               | 2.5620                   |
| <b>Pacasmayo</b>      | 24,934    | 16,332    | 14,136    | 65,402    | 24,500               | 2.6695                   |
| <b>Olmos</b>          | 3,459     | 7,815     | 47,145    | 58,419    | 12,100               | 4.8280                   |
| <b>S.U. Chiclayo</b>  | 311,174   | 956,107   | 1'586,023 | 2'053,304 | 1'057,600            | 2.6979                   |
| <b>Trujillo</b>       | 290,292   | 1'121,925 | 2'050,136 | 3'462,353 | 1'170,200            | 2.9580                   |
| <b>Chimbóte</b>       | 173,233   | 475,598   | 841,557   | 1'490,378 | 634,000              | 2.3500                   |
| <b>Aseo</b>           | 17,371    | 21,215    | 36,182    | 74,768    | 25,900               | 2.8868                   |
| <b>Huamachuco</b>     | 7,917     | 12,945    | 22,469    | 43,331    | 13,100               | 3.3070                   |
| <b>S.U. Trujillo</b>  | 448,813   | 1'631,683 | 2'950,344 | 5'070,830 | 1'843,200            | 2.7511                   |
| <b>Huaraz</b>         | 50,544    | 144,192   | 240,804   | 435,540   | 132,900              | 3.2770                   |
| <b>Recuay</b>         | 1,891     | 10,808    | 8,619     | 21,318    | 5,700                | 3.7400                   |
| <b>Huari</b>          | 437       | 2,492     | 4,799     | 7,728     | 1,900                | 4.0670                   |
| <b>S.U. Huaraz</b>    | 52,872    | 157,492   | 254,222   | 464,586   | 140,500              | 3.4067                   |
| <b>Cajamarca</b>      | 92,405    | 299,880   | 610,590   | 1'002,883 | 331,900              | 3.0220                   |
| <b>Chota</b>          | 6,698     | 17,196    | 34,990    | 58,884    | 23,900               | 2.4640                   |
| <b>S.U. Cajamarca</b> | 99,103    | 317,076   | 645,588   | 1'061,767 | 355,800              | 2.9842                   |

|                                  | 1985-1990 | 1990-2000  | 2000-2010  | 1985-2010  | Población<br>al 2010 | Inversión<br>por Persona |
|----------------------------------|-----------|------------|------------|------------|----------------------|--------------------------|
| <b>Jaén</b>                      | 44,489    | 127,097    | 304,824    | 476,410    | 147,200              | 3.2360                   |
| <b>Bagua</b>                     | 36,631    | 72,841     | 151,835    | 261,307    | 53,700               | 4.8660                   |
| <b>Chachapoyas</b>               | 17,829    | 29,389     | 26,530     | 73,748     | 23,100               | 3.1920                   |
| <b>S.U. Bagua</b>                | 98,949    | 229,327    | 483,189    | 811,465    | 224,000              | 3.6226                   |
| <b>Lima-Callao</b>               | 5'854,451 | 16'356,327 | 26'176,271 | 48'383,049 | 10'330,700           | 4.6840                   |
| <b>Huacho</b>                    | 37,832    | 114,649    | 170,219    | 322,700    | 135,500              | 2.3820                   |
| <b>Barranca</b>                  | 51,141    | 130,363    | 230,328    | 411,832    | 86,500               | 4.7610                   |
| <b>San Vicente de<br/>Cañete</b> | 70,299    | 270,093    | 629,795    | 970,187    | 246,900              | 3.9290                   |
| <b>S.U. Lima</b>                 | 6'013,723 | 16'871,432 | 27'206,613 | 50'091,768 | 10'799,600           | 4.6383                   |
| <b>Ica</b>                       | 66,636    | 219,272    | 384,968    | 670,876    | 262,000              | 2.5600                   |
| <b>Chincha</b>                   | 52,199    | 151,685    | 270,919    | 474,803    | 172,000              | 2.7600                   |
| <b>Pisco</b>                     | 42,618    | 89,282     | 151,459    | 283,359    | 117,500              | 2.4120                   |
| <b>Nazca</b>                     | 13,422    | 15,275     | 16,676     | 45,373     | 24,800               | 1.8296                   |
| <b>Puquio</b>                    | 6,812     | 27,370     | 31,637     | 65,819     | 22,000               | 2.9920                   |
| <b>S.U. Ica</b>                  | 181,687   | 502,884    | 855,659    | 1'540,230  | 598,300              | 2.5743                   |
| <b>Huancayo</b>                  | 198,546   | 729,557    | 1'209,039  | 2'137,142  | 430,100              | 4.969                    |
| <b>La Oroya</b>                  | 105,240   | 296,429    | 542,872    | 944,541    | 141,900              | 6.656                    |
| <b>Tarma</b>                     | 55,366    | 137,022    | 236,043    | 428,431    | 111,700              | 3.836                    |
| <b>Ayaacucho</b>                 | 59,594    | 192,449    | 438,277    | 690,320    | 220,000              | 3.138                    |
| <b>Huancavelica</b>              | 15,467    | 59,361     | 88,633     | 163,461    | 57,700               | 2.833                    |
| <b>La Merced</b>                 | 25,841    | 41,289     | 78,398     | 145,528    | 26,400               | 5.512                    |
| <b>San Ramón</b>                 | 30,653    | 79,860     | 176,138    | 286,651    | 42,800               | 6.697                    |
| <b>Oxapampa</b>                  | 7,038     | 14,940     | 34,644     | 56,622     | 13,700               | 4.133                    |
| <b>Villa Rica</b>                | 2,287     | 5,683      | 17,519     | 25,489     | 3,000                | 8.496                    |
| <b>S.U. Huancayo</b>             | 500,032   | 1'556,590  | 2'821,563  | 4'878,185  | 1'097,300            | 2.9770                   |
| <b>Huánuco</b>                   | 86,775    | 193,111    | 453,872    | 733,758    | 243,900              | 3.008                    |
| <b>Cerro de Pasco</b>            | 106,057   | 221,018    | 497,283    | 824,358    | 200,000              | 4.122                    |
| <b>Tingo María</b>               | 59,702    | 107,233    | 283,109    | 449,044    | 147,400              | 3.046                    |
| <b>S.U. Huánuco</b>              | 251,534   | 521,362    | 1'234,264  | 2'007,160  | 591,300              | 3.3945                   |
| <b>Arequipa</b>                  | 486,980   | 1'441,900  | 2'351,277  | 4'280,157  | 1'282,200            | 3.338                    |
| <b>Tacna</b>                     | 89,142    | 263,793    | 426,982    | 779,917    | 314,100              | 2.483                    |
| <b>Moquegua</b>                  | 61,468    | 135,396    | 261,227    | 458,091    | 68,800               | 6.658                    |
| <b>Ilabaya</b>                   | 86,748    | 215,843    | 383,577    | 686,168    | 101,100              | 6.787                    |
| <b>Camaná</b>                    | 28,089    | 60,152     | 130,990    | 219,231    | 54,700               | 4.007                    |
| <b>S.U. Arequipa</b>             | 752,427   | 2'117,084  | 3'554,053  | 6'423,564  | 1'820,900            | 3.5277                   |

|                             | 1985-1990  | 1990-2000  | 2000-2010  | 1985-2010  | Población<br>al 2010 | Inversión<br>por Persona |
|-----------------------------|------------|------------|------------|------------|----------------------|--------------------------|
| <b>Cuzco</b>                | 217,800    | 618,970    | 1'061,759  | 1'898,529  | 664,600              | 2.857                    |
| <b>Abancay</b>              | 30,250     | 72,871     | 129,576    | 232,697    | 78,500               | 2.964                    |
| <b>Sicuani</b>              | 39,094     | 75,898     | 160,635    | 275,627    | 93,300               | 2.954                    |
| <b>Quillabamba</b>          | 23,526     | 33,241     | 71,974     | 128,741    | 49,300               | 2.611                    |
| <b>Puerto<br/>Maldonado</b> | 30,202     | 61,732     | 115,150    | 207,084    | 63,000               | 3.287                    |
| <b>S.U. Cuzco</b>           | 340,872    | 862,712    | 1'539,094  | 2'742,673  | 948,700              | 2.8910                   |
| <b>Puno</b>                 | 91,882     | 188,668    | 280,714    | 561,264    | 207,700              | 2.702                    |
| <b>Julia ca</b>             | 146,920    | 397,048    | 693,789    | 1'237,757  | 434,900              | 2.846                    |
| <b>Ayaviri</b>              | 11,301     | 13,585     | 25,524     | 50,410     | 12,600               | 4.000                    |
| <b>S.U. Puno</b>            | 250,103    | 599,301    | 1'000,027  | 1'849,431  | 655,200              | 2.8227                   |
| <b>Tarapoto</b>             | 82,329     | 250,715    | 563,489    | 896,533    | 224,700              | 3.664                    |
| <b>Yurimaguas</b>           | 22,319     | 39,684     | 47,379     | 109,382    | 43,900               | 2.492                    |
| <b>Moyobamba</b>            | 27,542     | 33,815     | 59,575     | 120,932    | 46,300               | 2.612                    |
| <b>Juanjuí</b>              | 18,101     | 31,554     | 78,716     | 128,371    | 31,300               | 4.101                    |
| <b>S.U. Tarapoto</b>        | 150,291    | 355,768    | 749,159    | 1*255,218  | 349,200              | 3.6257                   |
| <b>Iquitos</b>              | 405,009    | 1'055,401  | 1*787,818  | 3'248,228  | 654,700              | 4.961                    |
| <b>Nauta</b>                | 1,596      | 2,579      | 4,396      | 8,751      | 4,700                | 1.824                    |
| <b>Requena</b>              | 3,620      | 4,533      | 6,695      | 14,848     | 10,000               | 1.485                    |
| <b>S.U. Iquitos</b>         | 410,225    | 1'062,513  | 1'798,909  | 3*371,647  | 669,400              | 4.9974                   |
| <b>Pucallpa</b>             | 197,080    | 421,513    | 827,479    | 1'446,072  | 280,300              | 5.159                    |
| <b>Atalaya</b>              | 7,834      | 12,880     | 17,037     | 37,751     | 7,800                | 4.834                    |
| <b>Contamana</b>            | 4,989      | 6,427      | 10,853     | 22,269     | 6,000                | 3.712                    |
| <b>S.U. Pucallpa</b>        | 209,903    | 440,820    | 855,369    | 1'506,092  | 294,100              | 5.1210                   |
| <b>TOTAL</b>                | 10'575,491 | 29'567,480 | 50'131,765 | 90'274,736 | 22'804,900           |                          |

Fuente: Estudio Estrategias Alternativas para el Asentamiento Urbano en el Perú INADUR/BCRP, Lima, 1985, pp. 86-87.

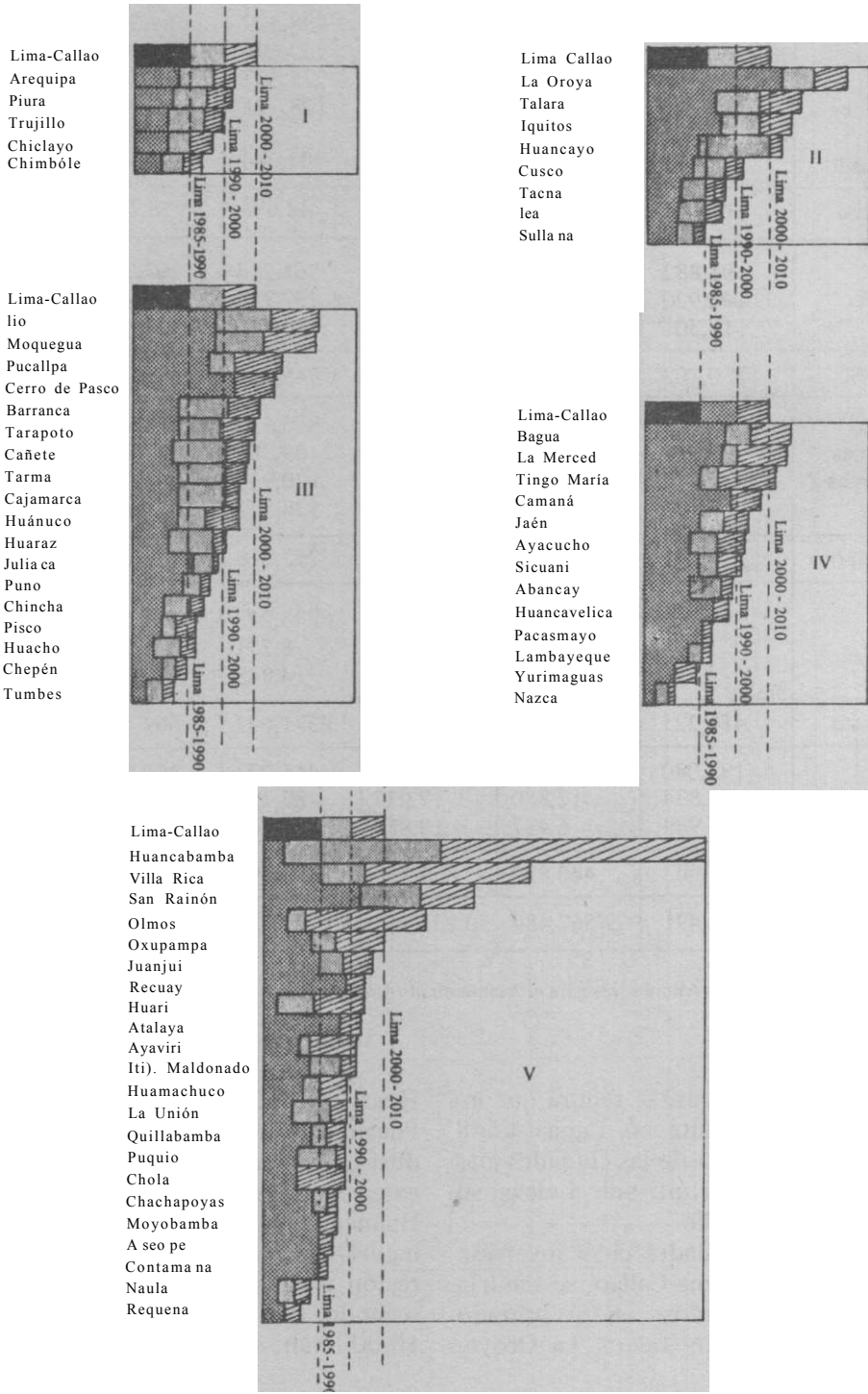
En otras palabras, se tendrá que invertir más por habitante en Lima (4,648 dólares) que en 78 o/o de las ciudades más importantes, para así contribuir a elevar su nivel de vida y desarrollo.

En las 15 ciudades cuya inversión per cápita supera a Lima-Callao, se tendría dos grupos diferenciados: en el primero estarían ciudades como Talara, La Oroya,

Huancayo, Moquegua, Barranca, Iquitos y Pucallpa, que tienen mayor desarrollo industrial, no son tan diversificadas y lo cual exige invertir más, y donde La Oroya, Huancayo, Barranca y Pucallpa están claramente influenciadas por el mercado de la región metropolitana de Lima-Callao; y el segundo, con ciudades pequeñas (menos de 10,000 hab. al 2010) y bastante rurales, ta-

Gráfico No. 1

COMPARACION ENTRE LAS INVERSIONES PERCAPITA REQUERIDAS POR LA CIUDAD DE LIMA-CALLAO Y EL RESTO DE CIUDADES SELECCIONADAS, AGROPADAS EN CINCO ESTRATOS DE POTENCIALIDAD URBANA, EN LOS PERIODOS 1985-1990, 1990-2000 y 2000-2010





les como Olmos, Huancabamba, Bagua, La Merced, San Ramón, Villa Rica y Atalaya, cuya elevada inversión per cápita se explicaría por el alto costo de las carreteras interurbanas que se tendría que construir o mejorar para fortalecer su relación con las otras ciudades.

En consecuencia, este 22 o/o de ciudades podría ser considerado como algo atípico dentro de la estructura urbana nacional, no constituyendo pues un grupo muy representativo del "futuro" panorama urbano nacional.

En cambio dentro de aquel 78 o/o de ciudades anterior, se tendría a la mayor parte de ciudades secundarias y terciarias, así como 20 capitales de departamento, las que representarían bastante mejor el promedio urbano nacional, dada su diversificada base económica (ver Cuadro No. 2).

### 3.6 Consecuencias de la situación

Sintetizando parte de lo expuesto en este capítulo, se diría que al continuar creciendo Lima-Callao en forma significativa hasta tener 8'200,000 habitantes en el año 2000, su participación en la inversión en infraestructura y empleo sería desproporcionada en relación al porcentaje de habitantes que albergaría.

A su vez, se tendría que invertir más por habitante limeño que en tres cuartas partes de las ciudades-examinadas más importantes del país. Ello también, mostraría una falta de equidad regional importante que llevaría a examinar la justificación de la mayor rentabilidad económica de la capital.

## 4. En Busca de Estrategias de Desarrollo Urbano Nacional

El propósito de este acápite es mostrar las consecuencias de una modificación sustancial del curso de la inmigración futura a Lima dentro de ciertas perspectivas de descentralización en el período

1985-2010, y básicamente en lo referente al comportamiento de la inversión en infraestructura y empleos urbanos.

A partir de un descenso de la fecundidad y de la inmigración en, y hacia Lima se ha especulado y realizado cálculos de inversión sobre dos alternativas o hipótesis de crecimiento de la población de Lima y Callao, las cuales suponen reorientar la migración hacia otras áreas<sup>37 38</sup>

### 4.1 La hipótesis ruralista

Se parte de que la población de Lima crecería según las tasas de crecimiento natural del país, asumiendo un aumento moderado de la fecundidad. Estas tasas serían:

$$r(1981-1990) = 2.5480\text{o/o}; r(1990-2000) = 2.2447\text{o/o}; r(2000-2010) = 1.8042\text{o/o}$$

La inmigración a Lima descendería aproximadamente en 70o/o y se calcula que 1'453,800 personas dejarían de dirigirse a Lima-Callao en el 2010; y que se distribuirían proporcionalmente en el resto del país de la siguiente manera<sup>39</sup>

|                            |                |
|----------------------------|----------------|
| Ciudades de la Sierra..... | 16.4o/o        |
| Ciudades de la Selva.....  | 12.0o/o        |
| Ciudades de la Costa.....  | 35.0o/o        |
| Resto urbano.....          | <b>16.60/0</b> |
| Area rural.....            | 20.0o/o        |

Comprende las 67 ciudades examinadas en el estudio del INADUR.

Los resultados de ello, en comparación con el crecimiento pasivo de Lima-Callao ya mencionado en el apartado 3 serían: (ver Cuadro No. 3).

a) Al reducir la población de Lima, su participación en la inversión disminuye gradualmente de 53o/o en el período 1985-1990, a 52o/o en el 1990-2000 y a 47o/o en el 2000-2010.

Cuadro No. 3

INVERSION TENDENCIAL DISPONIBLE EN LIMA Y CALLAO Y 66 CIUDADES IMPORTANTES, SEGUN HIPOTESIS URBANICISTA Y RURALISTA DE REDUCCION DE LA INMIGRACION A LIMA, EN EL PERIODO 1985-2010

|             | TENDENCIAL |        |            | IPC    | HIPOTESIS URBANICISTA |            |        | HIPOTESIS RURALISTA |        |            |        |            |        |
|-------------|------------|--------|------------|--------|-----------------------|------------|--------|---------------------|--------|------------|--------|------------|--------|
|             | Población  | %      | Inversión  |        | %                     | Población  | %      | Inversión           | %      | Población  | %      | Inversión  | %      |
| Lima-Callao | 6'379,612  | 52.05  | 5'854,451  | 55.35  | 0.9177                | 5'870,468  | 47.90  | 5'387,328           | 50.94  | 5'928,593  | 50.22  | 5'440,670  | 53.54  |
| 66 ciudades | 5'875,388  | 47.94  | 4'721,040  | 44.65  | 0.8035                | 6'384,532  | 52.00  | 5'188,163           | 49.06  | 5'875,936  | 49.78  | 4'721,315  | 46.46  |
| 67          | 12'255,000 | 100.00 | 10'575,491 | 100.00 | 0.8629                | 12'255,000 | 100.00 | 10'575,491          | 100.00 | 11'804,529 | 100.00 | 10'161,985 | 100.00 |
| Lima-Callao | 8'220,176  | 48.32  | 16'356,327 | 55.31  | 1.9898                | 7'133,650  | 41.94  | 14'194,537          | 48.00  | 7'402,180  | 45.00  | 14'728,858 | 52.00  |
| 66 ciudades | 8'789,824  | 51.67  | 13'211,153 | 44.69  | 1.5030                | 9'876,350  | 58.06  | 15'372,943          | 52.00  | 9'045,382  | 55.00  | 13'595,209 | 48.00  |
| 67          | 17'010,000 | 100.00 | 29'567,480 | 100.00 | 1.7382                | 17'010,000 | 100.00 | 29'567,480          | 100.00 | 16'447,562 | 100.00 | 28'324,067 | 100.00 |
| Lima-Callao | 10'304,279 | 44.77  | 26'176,271 | 52.21  | 2.5403                | 8'298,359  | 36.05  | 21'080,321          | 42.05  | 8'851,495  | 39.62  | 22'485,453 | 47.47  |
| 66 ciudades | 12'712,712 | 55.23  | 23'955,494 | 48.79  | 1.8044                | 14'718,641 | 63.95  | 29'051,444          | 57.95  | 13'492,944 | 60.38  | 24'886,386 | 52.53  |
| 67          | 23'017,000 | 100.00 | 50'131,765 | 100.00 | 2.1780                | 23'018,000 | 100.00 | 50'131,765          | 100.00 | 22'344,439 | 100.00 | 47'371,839 | 100.00 |
| Lima-Callao |            |        | 48'383,049 | 53.61  | 4.6840                |            |        | 38'869,514          | 43.06  |            |        | 41'460,402 | 48.25  |
| 66 ciudades |            |        | 41'891,687 | 46.39  | 3.2953                |            |        | 51'405,222          | 56.94  |            |        | 44'463,298 | 51.75  |
| 67          |            |        | 90'274,736 | 100.00 | 3.9221                |            |        | 90'274,736          | 100.00 |            |        | 85'923,700 | 100.00 |

Elaboración propia.

Fuente: Estudio Estrategias Alternativas de Asentamiento Urbano en el Perú - INADUR/BCRP - Lima, 1985.

b) Lima-Callao reduce su participación en la población total de las ciudades consideradas, de 50 o/o en 1985-90, a 45o/o en 1990-2000 y 39o/o en 2000-2010. Ello contrasta con el crecimiento pasivo de Lima que en el mismo período 2000-2010 significaba 52o/o de la población total de las 67 ciudades.

c) Sin embargo el ritmo de descenso de la inversión total es inferior al de la población. Ello mostraría que aún a pesar de haber desviado sustancialmente la migración hacia otras áreas, Lima-Callao todavía absorbería grandes volúmenes de inversión en infraestructura y empleo urbano. Ello es sin duda, desalentador para el esfuerzo poblacional que se habría intentado y obligaría a adoptar algunas medidas demográficas aún más radicales, entre otras factibles.

d) Nótese que la inversión 1985-2010 se reduciría en 4,000 millones de dólares aproximadamente, la cual podría ser derivada al campo y resto de asentamientos.

#### 4.2 La hipótesis urbanicista

Se parte de que Lima-Callao también crecería según el ritmo de crecimiento natural del país, pero asumiendo un descenso acelerado de la fecundidad según las siguientes tasas:

$$r(1981-1990) = 2.4363 \text{ o/o}; r(1990-2000) = 1.9680 \text{ o/o}; r(2000-2010) = 1.5289 \text{ o/o}$$

La inmigración a Lima descendería casi totalmente ya que algo más de dos millones de personas irían a las 67 ciudades del país examinadas por INADUR en esta forma<sup>40</sup>.

|                    |          |
|--------------------|----------|
| Ciudades de Sierra | 27.4o/o  |
| Ciudades de Selva  | 15.1 o/o |
| Ciudades de Costa  | 57.5o/o  |

Los resultados a que se llegó empleando las mismas inversiones per cápita, obtenidas del crecimiento tendencial de Lima Callao, son las siguientes:(ver Cuadro No. 3)

a) Lima-Callao recibiría cada vez menor volumen de inversión entre 1985 y 2010; (51o/o en 1985-1990, 48o/o entre 1990-2000 y 42o/o entre 2000 y 2010), lo cual sería consecuente con el cambio migratorio.

b) El porcentaje de población residente en Lima Metropolitana, tendría una reducción más intensa entre 48o/o en 1990 y 36o/o en 2010. Ello es ventajoso si se le compara con el crecimiento pasivo que se consideró en la segunda parte y que significaba una participación de 52o/o en 1990, 48o/o en el 2000 y 45o/o en el 2010

c) La participación de la inversión en las ciudades examinadas-fuera de Lima-ascendería entre 49o/o en 1990 a 52o/o en el 2000 y 58o/o en el 2010 invirtiendo además la proporción en favor de estas ciudades en forma algo más significativa (29 mil millones de dólares contra 21 mil millones que absorbería Lima-Callao).

d) De manera equivalente a la hipótesis ruralista, el ritmo de decrecimiento de la inversión sería inferior al de reducción de la población de Lima.

#### 4.3 Comentarios Adicionales

Después de examinar las dos hipótesis con que se ensayó una reducción significativa del crecimiento poblacional y de la demanda de inversiones en Lima, se llega a algunas conclusiones preliminares.

En primer término, que Lima no reduciría drásticamente su demanda de inversión, aún a pesar de que se reorientara entre 1.5 a 2 millones de habitantes hacia otras áreas. Ello daría a entender que el problema estaría básicamente dentro de Lima-por el significativo tamaño de su población y por el mayor nivel de productividad del empleo respecto a otras ciudades, ya que consumiría mayores capitales para su desarrollo (Ver Cuadro No. 4).

En segundo lugar, la hipótesis urbanicista ofrecería relativamente mayores resultados pues las ciudades secundarias

podrían obtener mayor inversión que Lima en el largo plazo (8 millones de dólares más)— lo cual podría acentuarse más en un muy lejano plazo, vgr. en el 2050. En ese sentido no se podría esperar un cambio muy significativo antes del año 2010, sino bastante después; pero habría que actuar cuanto antes y en forma decidida.

En tercer lugar y a partir de lo observado en el punto anterior, habría que apoyar la reorientación migratoria hacia las ciudades secundarias, pero ofreciendo oportunidades de empleo de mayor inversión per cápita, de forma que se compita favorablemente con Lima—tal vez a partir del desplazamiento industrial hacia tales

Cuadro No. 4

**PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO EN CADA CIUDAD SELECCIONADA Y SU CLASIFICACION SEGUN ESTRATOS EN 1981**  
(En Soles 1973 y US\$ 1983)

| S/. '83 | ESTRATO I<br>Más de 190,000 S/. 1973       |         | S/. '73  | 2,488            |                                     |        |          |  |
|---------|--|---------|----------|------------------|-------------------------------------|--------|----------|--|
| 7,446.5 | Ilo  | 343,780 | 261,350  |                  |                                     |        |          |  |
|         | Moquegua                                   | 268,267 |          | Nazca            | 92,669                              |        |          |  |
|         | Talara                                     | 234,946 |          | Lambayeque       | 92,289                              |        |          |  |
|         | La Oroya                                   | 198,406 |          | Camaná           | 91,913                              |        |          |  |
|         | ESTRATO II<br>De 140,000 a 190,000 S/. 73  |         |          |                  | Olmos                               | 91,707 |          |  |
| 5,157.3 | Lima                                       | 186,597 | 181,007  | Chepén           | 90,386                              |        |          |  |
|         | Barranca                                   | 183,082 |          | La Unión         | 89,588                              |        |          |  |
|         | Huacho                                     | 131,263 |          | Huancavelica     | 84,393                              |        |          |  |
|         | Cañete                                     | 173,082 |          | Chimbote         | 81,910                              |        |          |  |
|         | ESTRATO III<br>De 100,000 a 140,000 S/. 73 |         |          |                  | Huancabamba                         | 80,194 |          |  |
| 3,403   | Cerro de Pasco                             | 138,501 | 1119,433 | Piura            | 79,739                              |        |          |  |
|         | Huancayo                                   | 132,725 |          | Sullana          | 79,563                              |        |          |  |
|         | San Román                                  | 131,390 |          | Huari            | 78,740                              |        |          |  |
|         | Tarma                                      | 128,472 |          | Huaraz           | 77,486                              |        |          |  |
|         | Ascope                                     | 125,464 |          | Juanjui          | 76,758                              |        |          |  |
|         | Pucallpa                                   | 120,846 |          | Recuay           | 76,369                              |        |          |  |
|         | Iquitos                                    | 119,524 |          | Tarapoto         | 75,550                              |        |          |  |
|         | Yurimaguas                                 | 117,842 |          |                  |                                     |        |          |  |
|         | Nauta                                      | 116,757 |          |                  |                                     |        |          |  |
|         | Contamana                                  | 115,622 |          |                  |                                     |        |          |  |
|         | Huamachuco                                 | 109,339 |          |                  |                                     |        |          |  |
|         | Requena                                    | 108,333 |          |                  |                                     |        |          |  |
|         | Pacasmayo                                  | 103,998 |          |                  |                                     |        |          |  |
|         | La Merced                                  | 100,398 |          |                  |                                     |        |          |  |
|         | ESTRATO IV<br>De 70,000 a 100,000 S/. 73   |         |          |                  |                                     |        |          |  |
| 2,488   | Trujillo                                   | 98,303  | 86,875   | \$ '83           | ESTRATO V<br>Menos de 70,000 S/. 73 |        | S/. '73  |  |
|         | Arequipa                                   | 96,866  |          | 1,594.3          | Abancay                             | 69,742 | 55,954.8 |  |
|         | Pisco                                      | 95,597  |          |                  | Cusco                               | 67,402 |          |  |
|         | Chincha                                    | 94,425  |          |                  | Cajamarca                           | 66,566 |          |  |
|         | Ica  | 93,914  |          |                  | Bagua                               | 65,997 |          |  |
|         |  |         |          |                  | Chota                               | 64,926 |          |  |
|         |  |         |          |                  | Quillabamba                         | 62,922 |          |  |
|         |  |         |          |                  | Puquio                              | 61,809 |          |  |
|         |  |         |          |                  | Huánuco                             | 60,237 |          |  |
|         |  |         |          |                  | Sicuani                             | 60,053 |          |  |
|         |  |         |          |                  | Jaén                                | 59,714 |          |  |
|         |  |         |          |                  | Ayacucho                            | 57,442 |          |  |
|         |  |         |          |                  | Oxapampa                            | 57,430 |          |  |
|         |  |         |          |                  | Villa Rica                          | 57,106 |          |  |
|         |  |         |          |                  | Tingo María                         | 57,106 |          |  |
|         |  |         |          | Tacna            | 54,607                              |        |          |  |
|         |  |         |          | Puno             | 50,903                              |        |          |  |
|         |  |         |          | Puerto Maldonado | 47,440                              |        |          |  |
|         |  |         |          | Ayaviri          | 46,341                              |        |          |  |
|         |  |         |          | Juliaca          | 44,383                              |        |          |  |
|         |  |         |          | Moyobamba        | 40,469                              |        |          |  |
|         |  |         |          | Tumbes           | 12,938                              |        |          |  |

ciudades. Y de ser así, Lima se vería forzada a generar empleo de menor o igual productividad que la actual, pero en forma masiva para así mantener sus niveles de desarrollo.

En suma ante el reto de atenuar el crecimiento poblacional de Lima y mantener cuando menos los estándares actuales, habría una salida en el muy largo plazo que obligaría a actuar de inmediato-incluso propiciando desarrollos industriales importantes fuera de la capital y dejando que la productividad de la mano de obra de Lima se mantuviese básicamente por una mayor competencia entre la gran cantidad de productores formales e informales.

A.dicionalmente, habría que precisar qué ciudades y regiones serían elegidas, dada la escasez de recursos y la necesidad de realizar una descentralización selectiva pero focalizada en sólo aquellos lugares que poseyeran mayor vocación y posibilidades de inducir crecimiento económico y desarrollo.

Subsistiría sin embargo, una interrogante mayor en cuanto a la factibilidad de encaminar los inmigrantes hacia esas otras ciudades; y cuál sería el costo que se estaría dispuesto a pagar por ello y el despegue de las ciudades secundarias, en términos de una posible reducción de la rentabilidad de la inversión en Lima y lo que ello implique para el crecimiento económico nacional.

## 5. Una Propuesta de Inversión y Gestión Metropolitana

Como corolario de lo expuesto se sostiene la necesidad de establecer claramente una estrategia de desarrollo urbano/nacional, la cual asigne un rol específico a Lima Metropolitana y que sugiera acciones concretas para llevarla a cabo. Ello sera' ampliado en esta parte del escrito.

### 5.1 Características y requerimientos

Tres serian las condiciones simul-

táneas que debe satisfacer una estrategia urbana dentro de los planes de desarrollo nacional'.

a) La identificación y respaldo político como producto de la confrontación democrática de intereses, de manera que la estrategia tenga continuidad mediante la estructura política.

b) Consistencia técnica de manera que se optimice los recursos y se proponga los mejores cursos de acción, sus etapas y alcances mediante la estructura científica del planeamiento.

c) Institucionalización y administración adecuadas para difundirla, promoverla, financiarla y supervisarla y hacerla cumplir a través de la estructura jurídica-administrativa del Sistema Nacional de Planificación.

En suma, se buscaría una correspondencia entre las cualidades de la estrategia de manera que sean adoptables y satisfagan las exigencias del entorno social, sin sub-valorar o sobrevalorar ninguna de ellas<sup>41</sup>.

A partir de esas cualidades esenciales, es posible determinar la especificidad de cada acción concreta y dentro de cada nivel o escala (vgr. regional, metropolitano y distrital). En consecuencia, tales acciones (o inversiones, según el caso) deberán:

— Ser complementarias entre sí en sus lineamientos, tanto para evitar duplicidad de esfuerzos con un mismo fin, como contraposición de objetivos y metas, lo cual se hace evidente por ejemplo, en la concurrencia entre el Gobierno Metropolitano para atender los servicios urbanos conjuntamente con el planeamiento de la infraestructura básica siguiendo una acción ya iniciada en el nivel inferior;

— Posibilitar y liberar las inciativas locales y la autonomía en la gestión de las inversiones y acciones-opuesto a lo cual sería por ejemplo, esperar la configuración del plan regional para disponer de

los parámetros exógenos al plan de desarrollo metropolitano, o detener proyectos distritales específicos por carecer del plan metropolitano; y

- Reacondicionar la estructura administrativa-presupuestal de los municipios distrital y metropolitano, en torno a las acciones y proyectos claves.

## 5.2 Matriz general de acciones

A continuación se presenta un ordenamiento singular de las acciones de inversión y promoción para su debate y esclarecimiento (Ver Cuadro No. 5). Cabe mencionar sin embargo, que la matriz no es exhaustiva, ya que podría admitir nuevas acciones de considerárseles pertinentes y gravitantes en la escala o nivel correspondiente.

Asimismo, pudiera existir algunas confrontaciones con el contenido de la nueva Ley Municipal, o que ella pudiera no haber incluido algunas de las acciones aquí mencionadas. Si bien todo ello es discutible, habría que contemplarlo en las perspectivas de mediano plazo de una legislación enmendable que flexibilice sus postulados y los adecúe a las particularidades de los diferentes municipios distritales de Lima y el país en general; y en el corto plazo de un período de negociación entre el gobierno de la ciudad y el gobierno central.

En la matriz aparece como acciones de inversión, aquellos cuya gravitación en el desarrollo urbano es mayor y por ello se propone el manejo directo del nivel descentralizado correspondiente. Y las acciones de promoción son aquellas en que la iniciativa debe partir del nivel señalado en la matriz.

## 5.3 Implicancias en el enfoque del plan metropolitano

Un adecuado marco de apreciación estaría dado por la necesidad de enfrentar el progresivo deterioro de los servicios de la ciudad-causado tanto por el crecimiento de su población de bajos recursos, como

las decrecientes inversiones per cápita en los servicios e infraestructura-situación que se agravaría en el futuro ya que no se avizora un crecimiento económico proporcional al crecimiento de la población. En consecuencia el reto para Lima sería doble: aumentar la productividad de los servicios e inversiones urbanas-"sacarle el jugo" a cada inti que se invierta-y atenuar el crecimiento de su población.

La primera medida significaría invertir en forma óptima los escasos recursos que generaría la ciudad para crear empleo de alto rendimiento con bajo capital-asunto ligado estrechamente a la ubicación de su población y actividades económicas en el espacio metropolitano, lo cual está al alcance del gobierno de la ciudad. En cambio la segunda medida referida a la población escaparía algo del manejo del gobierno metropolitano, pues se trataría ya sea de políticas específicas y estrictas sobre planificación familiar-sin éxito hasta ahora en el país - así como de estímulo e inversión en otras localidades accesibles a Lima, tales como los Corredores Norte y Sur de la región metropolitana, y especialmente, de las ciudades secundarias con mayor propensión al desarrollo (Huancaayo, Chiclayo, Piura, Pucallpa, Cusco, Arequipa, Tarapoto e Iquitos, entre otras).

Dentro de tales propósitos genéricos, se podría resaltar algunas de las ventajas más notorias de la propuesta:

— Minimizar los conflictos con el Gobierno Central

— Menor costo, dado que el control es indirecto pues se induce el desarrollo a través del manejo estructural de la ciudad;

— Mayor autonomía de las decisiones distritales y provinciales;

— Adaptabilidad a los postulados de la Ley de Municipalidades, en cuanto a la gestión e implementación de los planes-, y

— Mayor rendimiento administrativo y presupuestal del municipio al operar alrededor de los proyectos/acciones principales.

Cuadro No. 5

## MATRIZ GENERAL DE INVERSION Y PROMOCION, SEGUN AMBITOS

|   | INVERSION   | PROMOCION  |
|---|---|--|
| <b>Gobiernos Locales<br/>(41 distritos)</b>                           | <p>Mercados zonales (paraditas)<br/>Tránsito local y de servicio</p> <p>Postas sanitarias<br/>Escuelas iniciales</p> <p>Parques y jardines, locales recreacionales<br/>Catastro</p>   | <p>Organizaciones vecinales<br/>Cajas comunales, cooperativas, mutuales</p> <p>Manejo del suelo (zonificación)<br/>Edificación y habilitación privada (residencial)</p> <p>Planes y proyectos urbanísticos, paisajísticos<br/>Medio ambiente, salud, educación, población</p>  |
| <b>Gobierno<br/>Metropolitano<br/>(Provincias<br/>de Lima/Callao)</b> | <p>Red eléctrica de distribución<br/>Red de agua potable y alcantarillado, y tratamiento<br/>Red telefónica<br/>Red vial primaria, secundaria</p> <p>Transporte y tránsito mayor<br/>Mercados Mayoristas y zonales</p> <p>Vivienda y suelo públicos<br/>Saneamiento ambiental; tratamiento<br/>Banca municipal de fomento</p> | <p>Plan desarrollo metropolitano<br/>Localización del equipamiento de salud, educación<br/>Localización industrial<br/>Localización de equip. recreativo mayor<br/>Localización comercial privada<br/>Organización vecinal especial (pública, mayor)<br/>Empleo en servicios temporales<br/>Vivienda subestandar<br/>Política de arbitrios</p> |
| <b>Gobierno Regional<br/>Departamento<br/>de Lima<br/>(CORDELIMA)</b> | <p>Producción y transmisión energética</p> <p>Abastecimiento agua potable<br/>Transporte y vialidad interurbanos<br/>Aeropuertos, puertos secundarios<br/>Banca regional de fomento (rural / urbana)</p>  | <p>Políticas desarrollo regional y micro-regional<br/>Planes departamentales - Regionales<br/>Empleo productivo/industrial<br/>Industria pesada<br/>Carreteras vecinales</p>   |
| <b>Gobierno<br/>Central<br/>(PMS)</b>                                 | <p>Incentivos económicos para industrias descentr.<br/>Subsidios a servicios deficitarios (electricidad)<br/>Banca de fomento (industria, vivienda, agropecuario)<br/>Establecimientos especiales salud / educación<br/>Aeropuertos / puertos<br/>Sistema eléctrico nacional<br/>Carreteras nacionales/Telecomunicaciones</p> | <p>Políticas y estrategias de empleo industrial<br/>Políticas y estrategias desarrollo urbano/rural<br/>Políticas y estrategias de salud/educación<br/>Desarrollo regional y descentralización<br/>Planes nacionales socio-económicos<br/>Política tributaria<br/>Política de población</p>  |

Nota: No existe correlación horizontal directa entre inversión y promoción.

Eri el aspecto físico de organización del espacio urbano, sería deseable que al optar por esas acciones políticas, programas y proyectos, se tuviese en consideración algunos aspectos tales como:

a) Máximo empleo de recursos económicos locales. Los proyectos deben basarse en estudios de prefactibilidad comparables con otros proyectos para otras localidades del país, analizando su rentabilidad social y económica.

b) Generación de nuevos recursos. Comúnmente se desaprovecha recursos tales como la publicidad utilitaria en calles, playas, estacionamiento vehicular en las zonas de mayor congestión, etc.

c) Necesidad de buscar la equidad y no sólo la eficiencia al localizar y administrar los servicios municipales. Esta equidad se refiere a dotar de servicios a aquellas zonas más deterioradas o carentes de servicios. Ello se puede traducir, además, en la reorientación del plan físico de la ciudad admitiendo una zonificación más flexible que posibilite localizar industrias, comercios, oficinas gubernamentales, en zonas de baja densidad, usualmente marginales.

d) Facilitar y estimular las inversiones productivas fuera de Lima Metropolitana (provincias de Lima, Callao, Cañete y Chancay). Ello se lograría a través de mejores comunicaciones, equipamiento de salud y educación. Los corredores urbanos de Huacho-Paramonga y Cañete-Pisco, constituyen ejes de desconcentración viales.

e) Incorporar mano de obra no capacitada en servicios urbanos. Así por ejemplo, podría recurrirse a soluciones o alternativas técnicas tales como triciclos y motocicletas para hacer servicios de transporte microlocal, dentro de cada distrito.

#### 5.4 Comentarios adicionales

Las ventajas y desventajas de estos planteamientos pueden ser examinados de antemano.

Así, por ejemplo, al promover inversiones en barrios periféricos de baja densidad y baja renta, habría una gran receptividad de los beneficiarios.

Ante la crítica de la mediatez de las propuestas, se diría que estando de por medio la descentralización y desconcentración de Lima, no cabe soluciones de corto plazo, sino aquellas que comprendan varios trienios dándole así continuidad y coherencia al programa de desarrollo urbano municipal.

También se diría que la incorporación masiva de mano de obra, supone costos y dificultades de administración. Sin embargo, se debe recordar que la fortaleza del gobierno local depende, en última instancia, del grado de compromiso establecido por los vecinos con sus representantes. Allí en la base se produciría la concertación de voluntades y se decidiría qué proyectos o acciones son más prioritarios.

Y ante la oposición de los agentes y empresas inmobiliarias, se les orientaría para que actúen en otras esferas, como en la de la producción, fuera de Lima en, o para las empresas municipales de servicios que se formen a tal efecto. Con ello también se conseguiría un mayor empleo y una mejor distribución del ingreso entre las poblaciones marginales.

No existiría tampoco razón en decir que se abandonarían a los barrios o distritos de mayor desarrollo relativo, ya que en éstos existe una consolidación y concentración de actividades tales que han adquirido su propio dinamismo.

En cuanto a la urgencia de minimizar las distancias entre las áreas de empleo masivo e informal con los lugares de residencia de los trabajadores. Si bien ello se superaría con un mejor servicio de transporte, eficaz, seguro y rápido; su costo no podría ser absorbido por los usuarios-tal como se observa actualmente. Ello puede conducir a políticas y programas más radicales de ocupación residencial en parcelas sub-utilizadas o sub-ocupadas de las áreas



centrales y comerciales de la metrópoli; y auspiciar sub-centros comerciales, recreacionales y artesanales en las inmediaciones de las zonas periféricas de residencia.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) TURIN GABRIEL. "Planificación y Desarrollo" extracto en el Curso Básico del Instituto de Planeamiento de Lima, Universidad Nacional de Ingeniería, Tomo 1, 1975, pág. 2 (CB/UNI/IPL-1975-T. I).
- (2) AHUMADA JORGE. "La Planificación del Desarrollo" (CB/UNI/IPL-1975-T. I), pág. 2.
- (3) Contrariamente a lo que se piensa, la planificación de la sociedad no sería un hecho reciente, aunque sí un retorno a lo que había sido el patrón político de la Edad Media, de los estados-nación, después de un breve intermedio dentro del período de "laissez-faire". Así los mercantilistas mediante técnicas políticas manipularon los mercados de importación y exportación para incrementar la riqueza del país, especialmente en la corte real. En este siglo reaparece en Rusia en 1922, cuando Lenin intenta atacar la caótica situación del país y restaurar el orden en la economía. Más tarde, en 1933, Alemania adopta la planificación para paliar la desocupación de 6'000,000 de personas. Después de la segunda guerra mundial, ya toda Europa dispone de oficinas de planificación; y hasta Estados Unidos establece en 1949 el programa del Punto IV de ayuda, el cual exigía que los países recipientes presentarán un plan de desarrollo. Finalmente, en las dos últimas décadas ya es aceptada como instrumento de gobierno, popularizándose significativamente. (Ver "La Planificación en la década del 70 o la Planificación para las Innovaciones Continuas". CB/ IPL/UNI/1975/Tomo I).
- (4) PONSIOEN JAN. "La Planificación en la Década del 70 o la Planificación para Innovaciones Continuas", (CB/UNI/IPL-1975-T. I), pág. 1.
- (5) VUSKOVICK PEDRO. "Técnicas de Planificación" (CB/UNI/IPL-1975-T. I), pág. 3.
- (6) VUSKOVICK PEDRO. Op. Cit. pág. 2.
- (7) Ello no supondría necesariamente que planificar se convierta en una acción exenta de contenido o sesgo ideológico, ni que sea absolutamente racional y óptima, pero sí un conjunto de técnicas para hacer más objetivo el proceso de adopción de decisiones.
- (8) BERRY BRIAN. "Cities as Systems Within Systems of Cities" publicado en el libro "Regional Development and Planning a Reader", Editado por W. Alonso y J. Friedinann the MIT Press, Massachusetts, Estados Unidos, 1964, pág. 139.
- (9) HILHORST JOS. "Regional Planning". A system approach Rodertam University Press, Holanda, 1971, págs. 27-42.
- (10) Ibidem, pág. 31.
- (11) INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACION - OFICINA NACIONAL DE EVALUACION DE LOS RECURSOS NATURALES. "Los Cambios Fundamentales en la Ocupación del Territorio Peruano", 2 volúmenes, mimeog. Lima, octubre 1971, págs. 11-23.
- (12) VUSKOVICK PEDRO. Op. Cit. pág. 4.
- (13) En 1930 Stalin sostenía: "El plan quincenal no es algo acabado y dado para siempre sino un plan adoptado en el orden de la primera aproximación; y debe ser modificado, ajustado y perfeccionado a partir dg la experiencia adquirida". Citado por Turin G. en "Planificación y Desarrollo" CB/IPL/UNI, Lima 1974, pág. 6.
- (14) TURIN GABRIEL. Op. Cit. pág. 5.
- (15) LEIRA EDUARDO. Ponencia presentada al Foro Intercampus "Lima 450 Años: Permanencia, Crisis y Posibilidades", Editado por Univ. del Pacífico, enero 1985, pág. 59.
- (16) ORREGO EDUARDO. "Administración de Lima Metropolitana" en Lima una Metrópoli; y 7 debates, DESCO, Lima, 1983, pág. 198.
- (17) PENNANO GUIDO. Ponencia al Foro Intercampus, Op. Cit. pág. 48.
- (18) FLOREZ G. RAUL. "Úrban Plan Implementation in Perú; a Critical Approach" Tesis de Maestría Universidad de Edimburgo, Escocia-Gran Bretaña, 1975, págs. 40-41.
- (19) Ibidem, pág. 40.
- (20) En ese sentido es preciso indicar que los dos enfoques se complementan, ya que se trataría de hallarles su adecuada escala de actuación. El caso del Asentamiento Municipal Huaycán en Lima, es un ejemplo elocuente de ello.
- (21) TURIN GABRIEL. Op. Cit. pág. 9.
- (22) ORREGO EDUARDO. Op. Cit. pág. 202.
- (23) FLOREZ G. RAUL. Op. Cit. pág. 43.
- (24) Ibidem. pág. 45.
- (25) ORREGO EDUARDO, Op. Cit. pág. 194.
- (26) Ibidem, págs. 242-243.

- (27) PARTIDO IZQUIERDA UNIDA. "Programa de Gobierno Municipal" Comisión del Plan de Gobierno, Lima, setiembre de 1983, pág. 13.
- (28) PROGRAMA DE ASISTENCIA TECNICA Y CAPACITACION A CORPORACIONES DEPARTAMENTALES DE DESARROLLO. "Análisis de las Relaciones entre Corporaciones Departamentales de Desarrollo y Municipalidades, Coordinado por E. Guerrero, Lima, agosto de 1985, pág. 47.
- (29) Ibidem, pág. 13.
- (30) Ibidem, págs. 48-49.
- (31) AMAT Y LEON CARLOS. "La Desigualdad Interior en el Perú", Centro de Investigación de la Universidad del Pacifico, Lima, junio de 1981.  
Ibidem.  
INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO/BANCO DE LA VIVIENDA DEL PERU. "Estrategias Alternativas para el Asentamiento Urbano en el Perú", documento en fotocopia, Lima, 1984.
- (34) Las proyecciones son tendenciales, obtenidas a través del método logístico de las diferencias urbano-rurales constantes. Se asume que Lima-Callao crecería según una curva logística, a las siguientes tasas de crecimiento promedio anuales:  $r(1981-1990) = 3.3$  a/o,  $r(1990-2000) = 2.5$  o/o y  $r(2000-2010) = 2.3$  o/o.
- (35) La infraestructura básica comprende las redes de agua potable y alcantarillado, electricidad, vialidad interurbana. El equipamiento urbano comprende: los establecimientos de salud, los locales educativos y los lotes y unidades de vivienda.  
El empleo urbano comprende a todo tipo de actividades laborales, básicas (industriales) y no-básicas (servicios, administración, etc.).
- (36) En realidad, más que "recibir" un monto por persona, se tendría que hablar del monto que cada habitante demandaría, tanto al sector público, como privado para mejorar su estandar de vida y desarrollarse.
- (37) Ibidem, pág. 541.
- (38) El punto inicial fue mantener las inversiones per cápita tendenciales correspondientes a Lima-Callao para las dos hipótesis analizadas.
- (39) Corresponde a la alternativa (g) del estudio del INADUR, Op. Cit., pág. 546.
- (40) Ibidem, págs. 542-543.
- (41) DURAND EDUARDO & GONZALES R. ERNESTO. "Descentralismo y Planificación Balance y Propuesta", Centro Peruano de Estudios para el Desarrollo Regional", Lima, 1985, págs. 17-18.