

¡Nos habíamos urbanizado tanto!

Relaciones campo ciudad en el Perú del siglo XXI

Soc. Mario Zolezzi Chocano

Hace poco más de un año, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), acordó invitar al Perú a participar de su Programa País, mecanismo de revisión y actualización de políticas públicas, uno de los pasos previos para que este grupo de las 34 economías que representan cerca del 80% del PIB global¹ considere la incorporación plena de nuestro país. Una de las primeras recomendaciones puntuales de las que hemos tenido noticia ha sido la revisión de los enfoques con que se aborda el desarrollo territorial, en particular la distinción entre lo rural y lo urbano. Es un tema controvertido, más aún en estos últimos tiempos en que el avance de la infraestructura de comunicaciones (vías y medios de comunicación inalámbricos) ha acercado a los pueblos de una manera impensable hace solo unas pocas décadas.

Según INEI, que considera áreas rurales los poblados con menos de 100 viviendas contiguas (500 habitantes), actualmente el 74% de los peruanos vive en zonas urbanas y solo el 26% en zonas rurales. Para la OCDE, en cambio, es rural una zona con menos de 150 personas por kilómetro cuadrado, a más de una hora de viaje de las principales zonas urbanas. Así, si cambiáramos el modo de contar -y eso es lo que nos pide OCDE- resultaría que tenemos más población viviendo en áreas rurales de la que creíamos.

Ya hace una década, un estudio del Banco Mundial² advirtió que de utilizarse este criterio, en varios países de Latinoamérica -incluido el Perú- el número de las jurisdicciones consideradas rurales se duplicaría. Esto quiere decir que estamos subestimando la pobreza rural, y las necesidades de articulación de infraestructura y de servicios. En resumen, que contamos con información distorsionada para diseñar eventuales políticas de servicios y articulación territorial. Esto pese a que los territorios están ahora más comunicados y cercanos, lo que plantea más de un problema de definiciones al momento de precisar qué es urbano y qué es rural en el Perú del siglo XXI.

El Perú se convirtió en un país con primacía clara de lo urbano a mediados del siglo XX. Con un 35% de la población viviendo en áreas urbanas y una ciudad capital que apenas excedía los 500 mil habitantes, los espacios urbanos se mantuvieron estables hasta la década del 40. La presión demográfica era limitada y el suelo agrícola que rodeaba las ciudades del país mantenía un rol de servicio y vigencia económica.

¹ Integran OCDE, entre otros, la Unión Europea, Canadá, Estados Unidos y Japón. Por América Latina, ya son miembros Chile y México. Los campos en los que establece relaciones de cooperación, y por tanto revisión de políticas, son: economía, comercio e inversiones internacionales, agenda social, educación, desarrollo territorial, ambiente, corrupción, administración pública, agricultura, empleo, políticas de competencia, políticas de ciencia y tecnología, entre otros.

² Beyond the city: the rural contribution to Development. <http://bit.ly/1kA8cVI>

Sería en el marco de los procesos de industrialización por sustitución de importaciones y de migración masiva del campo a la ciudad, en particular hacia Lima, que se transformaron notablemente los patrones de la ocupación del territorio y consecuentemente lo que se entendía como “urbano” y “rural”. Ahora, tras la gran explosión urbana de mediados del siglo XX, nuestro proceso de urbanización dejó de ser meramente cuantitativo, de acumulación demográfica en torno a recursos, para pasar a ser un proceso de carácter cualitativo. Uno con serias deficiencias.

El crecimiento de las ciudades se dio durante mucho tiempo de una manera más o menos espontánea y sin instituciones con peso y continuidad para orientar el proceso³. La idea de un crecimiento urbano ordenado y de municipalidades con un rol protagónico en ello es una exigencia que recién surge en la conciencia de las autoridades municipales y los urbanistas en las últimas décadas, postergado sucesivamente por graves crisis económicas, guerra interna y ajuste neoliberal. Esto ha ocurrido en parte porque las propias municipalidades rurales se encontraron ante un marco jurídico que les asigna responsabilidades de “desarrollo urbano” que las ha llevado, por ejemplo a establecer diferentes zonificaciones al interior de sus ámbitos, a construir catastros y reglamentar nuevos servicios venidos desde los centros urbanos.

Y en medio de esto, pese al ciclo de bonanza económica con el que entramos al siglo XXI, no hemos logrado revertir el patrón heredado del sistema económico colonial, un esquema primario exportador continuado por casi doscientos años de vida republicana. Esta su racionalidad está inscrita en el territorio, evidenciada en un pobre sistema urbano de ciudades intermedias. Más que una red urbana, lo que hemos consolidado es un conjunto de islas urbanas⁴ en las que no se responde sino a las “reglas” de un liberalismo desbocado y sin objetivos y en las que los escasos logros de articulación, aunque muy significativos, se deben más bien a la penetración mercantil o a la economía ilegal que a la vocación de las políticas de estado.⁵

El avance de las políticas neoliberales ha producido en nuestro país el mismo efecto que en el resto del mundo: la realidad a la que aludimos con los conceptos “Estado” y “ciudadanos” ha sido desplazada, y en gran parte sustituida por los de “sociedad de mercado” y “consumidores”. Con ello, las aspiraciones de un planeamiento urbano guiado por políticas públicas que asomaron en el último tercio del siglo XX han sido

³ Excepcionalmente se han hecho algunos esfuerzos incompletos de planeamiento urbano para los sectores pobres o de bajos ingresos. El primero de ellos con la ley de barriadas 13517 y la posibilidad de crear urbanizaciones de interés social UPIS a inicios de la década de 1960; posteriormente durante el gobierno militar de Velasco con procesos interesantes como la remodelación de El Agustino en Lima o la creación de Villa El Salvador como una gran urbanización planificada y autogestionaria y hasta el caso de Huáscar en Canto Grande. Posteriormente están los proyectos desarrollados durante la administración municipal de Izquierda Unida durante la alcaldía de Alfonso Barrantes, con la creación de suelo para nuevos barrios para miles de familias en Huaycán, El Arenal de Canto Grande, el proyecto Laderas de Chillón en Lima norte o el reordenamiento urbano en Pampas de San Juan en San Juan de Miraflores.

⁴ La primacía demográfica urbana de Lima respecto a las segundas ciudades del país es de una proporción superior a 10, superada en América Latina solo por Uruguay y Chile, lo que basta para mostrar nuestra pésima ocupación del territorio. Al menos 15 regiones del país cuentan, cada una, con menos de un millón de habitantes.

⁵ Al respecto, ver Conexión y despegue rural. Instituto del Perú de la Universidad de San Martín de Porres, 2013 <http://bit.ly/1PI7mEy>

progresivamente reemplazadas por la demanda de acciones puntuales y fragmentadas que caracterizan la acción estatal y la movilización política en el siglo XXI.

En este contexto, nuestro urbanismo tiene un carácter más regulatorio o normativo que creador. Contamos con cientos de leyes y reglamentos que establecen preceptos sobre planes urbanos, zonificación, habilitaciones, control urbano, adjudicaciones, asentamientos informales, renovación urbana, construcción, etc. y al mismo tiempo adolecemos de un cuerpo verdadero de ordenamiento urbanístico-ambiental. Carecemos de planes de ordenamiento territorial de escala nacional y regional; y, además, es evidente el desorden e insuficiencia de los planes municipales (¡más de quince tipos de planes!) establecidos en la Ley Orgánica de Municipalidades que por si fuera poco repiten las mismas funciones y responsabilidades a municipios y regiones sin definir formas de coordinación, de fijación clara de jerarquías para una gestión armoniosa del conjunto..

Para esto, el Perú necesitaría al menos triplicar la cantidad de urbanistas y planificadores urbanos. Existen al menos 2000 puestos de trabajo en planificación y desarrollo urbano que no se pueden cubrir bien pese a la urgente necesidad de investigación, de elaboración de planes urbano regionales y propuestas que busquen enmendar o reorientar el crecimiento caótico que soportamos, que se agrava por la falta de diálogo político ente autoridades que atienden a distintos intereses, ideología y grupos partidarios o de agrupaciones de independientes, centrados en objetivos y miradas de muy corto alcance.

La informalidad -nuestra marca registrada- también ha jugado un rol en este devenir, dejando en letra muerta los pocos intentos hechos desde el Estado por intentar canalizar, ni siquiera el debate, sobre el papel de las ciudades, y sus necesidades de articulación interna. Y en los pocos casos en que, por ejemplo, se ha intentado orientar la expansión de las ciudades desde una perspectiva de conjunto, de uso racional del espacio y atendiendo a los diversos intereses inmobiliarios y de los sectores populares respecto al uso del suelo, éstos nunca han sido suficientes para contrarrestar la influencia de un mercado inmobiliario restrictivo y especulativo.

Imaginar la posibilidad de encausar políticas redistributivas para gestionar nuestro territorio -para reducir distancias entre la población con diferentes niveles de ingreso y calidad de vida- parece todavía una utopía, algo inalcanzable. La descentralización iniciada en 2002 no cumplió esta promesa y la política de sucesivos gobierno condenó a una existencia de papel avances en este sentido, como los propuestos para la descentralización fiscal desde los gobiernos regionales.

Un aspecto prácticamente olvidado en la discusión pública sobre lo urbano es la localización y disponibilidad de terrenos para futuros programas de vivienda.⁶ Evaluar la factibilidad económica de acceder a redes de agua potable, desagüe, electricidad y a vías

⁶ No sólo olvidado sino menoscabada la posibilidad legal de garantizarlo desde una lógica descentralizada. Según advierte Red Muqui, la recientemente promulgada Ley 30327 ("Ley de Promoción de las inversiones para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible") desconoce las competencias que los Gobiernos Regionales tienen para la disposición de tierras eriazas de propiedad del Estado que se encuentre en sus jurisdicciones.

de transporte suena lógico tratándose de inversión inmobiliaria mercantil, y de hecho es parte de los argumentos con los que el sector constructor presiona la regulación urbana. Y cuando hablamos de programas de vivienda de interés social, estos factores que debieran ser condicionantes para garantizar bajos costos, simplemente no son tomados en cuenta. Desde la perspectiva del interés público, la instalación de infraestructura urbana básica a costos comparativamente menores de unas zonas frente a otras, es uno de los elementos principales que debiera guiar la definición de las áreas de expansión. Tomar en cuenta medidas de previsión, seguridad de localización y características del terreno son otras razones importantes que se recuerdan solo cuando nos confrontamos con terremotos y otros hechos duros de la naturaleza.

La urbanización ya ocurrida plantea la urgencia de revisar la asignación de usos y la ocupación del suelo, es decir, demanda un ordenamiento territorial que responda con eficiencia a los desafíos que supone el ordenamiento de facto. El ordenamiento territorial debiera ayudar a corregir la desigualdad en el acceso a recursos y la degradación ambiental, no solo para hacer viable el desarrollo local sino también para avanzar en la construcción de ciudadanía.

En esta vocación, es necesario diferenciar claramente entre las transferencias sociales, orientadas a garantizar igualdad de oportunidades en términos individuales, y las transferencias propiamente territoriales, cuya finalidad sería garantizar igualdad de oportunidades a las colectividades subnacionales en términos de bienes de consumo común, entre los cuales, desde el punto de vista financiero, la mayor cantidad seguramente correspondería a servicios de infraestructura básica para mejorar la calidad urbana (por ejemplo, un determinado consumo de agua potable que forme parte de la canasta social nacional). Definir políticas para las transferencias territoriales favorecería la compensación de desigualdades y avanzar en el proceso de una verdadera integración nacional, leída desde los territorios y no solo fragmentariamente desde su población.

Apostar por una nueva ruralidad, fortalecer el desarrollo de tales zonas implica necesariamente construir una nueva lectura no solo de nuestros territorios sino también de la sociedad que los ocupa, de la manera como las personas, familias, empresas e instituciones públicas están leyendo su presencia en el país. Mejorar la calidad de vida de la población urbana, rural o de ambas y avanzar hacia nuevos equilibrios mejores para todos pasa por entender que los grandes conglomerados de población en zonas que leemos como urbanas, sin embargo no constituyen efectivamente ciudades y que zonas aparentemente muy rurales pueden estar cercanas a los mayores avances que la urbanización ha producido en nuestro país y el mundo. El campo se ha “urbanizado” y muchas zonas de apariencia urbana están muy lejos de poder ser calificadas como “ciudades”. Necesitamos hacernos de nuevas herramientas teóricas y prácticas para avanzar en la comprensión de lo que el proceso de globalización esta produciendo en nuestras sociedades, economías, instituciones y por cierto en lo que son cuantitativa y cualitativamente nuestros territorios, en cómo los ocupamos y que nuevas formas de integración/exclusión estamos enfrentando. De lo contrario estaremos tratando de ver la realidad con instrumentos, teorías o “anteojos” que nos seguirán mostrando una imagen

borrosa que por razones prácticas intentamos definir con unos cuantos indicadores que no nos están ayudando a entender lo que está ocurriendo en estos tiempos.