



Economía urbana de Lima, 14 años después

Efraín Gonzales de Olarte

Vice Rector Administrativo de la PUCP

Diciembre, 2006

Síntesis: En 1992, Efraín Gonzales de Olarte escribió “La economía regional de Lima - Crecimiento, urbanización y clases populares”. Ahí argumentaba que el problema principal de las relaciones de Lima con el resto de regiones era la debilidad de los mercados del interior y la presencia de factores que impedían una mejor división regional del trabajo y un mayor intercambio. Catorce años después, invitamos al destacado economista a reflexionar, sobre la base de preguntas del CIAC y PALESTRA, acerca de las tendencias recientes en Lima Metropolitana, en aspectos como la segmentación social, la ocupación de territorio y el papel de la industria; además, evaluando la relación entre Lima y el interior del país; el contexto de una economía globalizada; y los desafíos y posibilidades de la descentralización.

¿Cuáles son las principales diferencias entre la estructura urbana de Lima en 1990 y la actual en 2006?

Lima Metropolitana (provincia de Lima y provincia constitucional del Callao) ha tenido tres cambios muy significativos:

Primero, ha crecido demográfica, económica y territorialmente. La tasa de crecimiento demográfico ha declinado, tanto por la menor inmigración provinciana como por la emigración de limeños al exterior. Esto es relativamente sorprendente en la medida que la economía de Lima ha crecido de manera sostenida y como consecuencia debería haber ocurrido el fenómeno contrario. Sin embargo, la falta de “chorreo” ha hecho que la pobreza no retroceda proporcionalmente, lo que ha generado tendencias migratorias negativas. Otra consecuencia de este mismo fenómeno ha sido el crecimiento territorial de Lima urbana, que se ha fundado sobre la urbanización espontánea o informal (por invasiones) ganándole terrenos al desierto, antes que sobre una urbanización formal (por el mercado).

Un segundo cambio es la consolidación de cuatro centros urbanos: el centro-político (Lima cuadrada), el centro financiero (San Isidro), varios centros comerciales (Jockey Plaza, San Miguel, Cono Norte...) y el Callao como el centro internacional. Estos centros son los que organizan las actividades económicas y burocráticas de Lima.

Finalmente, está la mejora de la infraestructura urbana: pistas, alumbrado público, jardines, parques, escaleras, como producto del incremento de los ingresos tributarios de las municipalidades; además, del *boom* de la construcción de edificios de vivienda y de servicios, que ha permitido reducir el déficit de vivienda para las clases medias.

¿Qué consecuencias trae la segmentación social para la ciudad de Lima?

Lima, como ciudad, es un reflejo de la distribución del ingreso y la riqueza, y esto es más fuerte hoy que en los años ochenta y noventa. Como el “chorreo” ha sido para los sectores de altos ingresos; el “goteo”, para algunos sectores medios; y la “sequía”, para las mayorías pobres, Lima tiende a ser una ciudad segmentada socialmente. Es decir, si uno se pasea por la ciudad, puede fácilmente pasar de una ciudad norteamericana a una africana y tener la impresión de que los separa un océano de oportunidades, sin haberse desplazado ni



siquiera un kilómetro. Esta segmentación sucede sin tensiones sociales insostenibles debido a que, pese a todo, siempre hay posibilidades de hacer algún “negocito”, de “recursearse”, de conseguir algún cachuelo. El tamaño de Lima y sus economías de escala permiten mayores posibilidades de supervivencia; pero a su vez, la insuficiente inversión y la baja calificación de los trabajadores no contribuyen a un mayor nivel de empleo “decente” y a mayores productividades (únicos medios para aportar a un desarrollo humano aceptable) que iguale oportunidades. Pese a todo, hay un cierto nivel de movilidad social, que es más difícil observar en provincias, sobre todo en el campo.

¿Qué transformaciones vienen generando los procesos de ocupación de suelo que recientemente desarrollan tanto la urbanización privada como la urbanización espontánea?

En estos últimos años, tengo la impresión que la urbanización formal ha sido más dinámica que la espontánea, por la estabilidad económica y por la mejora económica de sectores medios y altos, entre otras razones. Sin embargo, la urbanización espontánea ha continuado siendo el medio de movilidad social más importante a partir de la acumulación de valor en las viviendas. Lo que me parece notable es la progresiva conexión entre ambos procesos, generando en el largo plazo un crecimiento urbano: jalado por el crecimiento económico, en el caso de la urbanización formal; y empujado por la necesidad, en el caso de la urbanización espontánea. Éste proceso es el menos analizado y comprendido.

¿Qué está sucediendo con el proceso de industrialización de Lima?

Lima se ha desindustrializado relativamente en varias zonas. Por ejemplo, las avenidas Argentina, Venezuela o Colonial tienen menos fábricas; muchas se han convertido en importadoras y utilizan sus antiguos locales para este efecto. En otras, hay un repunte como en Villa el Salvador o Lurín y en la Carretera Central. En su conjunto, se ha dado una suerte de reconversión industrial en función de dos factores: el atraso cambiario y el crecimiento de la demanda. La industria que ha crecido es aquella favorecida por los costos de transporte; por ejemplo, la de bebidas, la lechera y otras alimentarias, pues aún con un tipo de cambio barato la importación no es económicamente viable. Mientras que aquellas en las que el costo de transporte por unidad de peso o volumen es bajo, han sido desfavorecidas por las importaciones y han tenido que cerrar o cambiar de rubro. En el conjunto, la industria limeña se ha reducido relativamente, en relación a su importancia antes de 1980.

¿Cuál es el impacto de este nuevo proceso industrial en el rol de Lima dentro del país?

Los efectos urbanos de este proceso han sido el cambio de uso de zonas industriales para un uso más comercial y hasta habitacional; y la creación de otras zonas industriales más cercanas al abastecimiento de insumos o estratégicamente ubicadas para la potencial exportación, por ejemplo.

El principal impacto de la reestructuración industrial de Lima sobre el resto del país ha sido la menor articulación entre la oferta industrial limeña con la demanda del resto de regiones, con los consecuentes efectos en el empleo. Al respecto, sostengo la hipótesis de que la industria limeña es más dependiente de insumos y tecnología importada por lo que su articulación con otros sectores de Lima y de provincias es más débil hoy que antes de los ochenta, sobre todo por el atraso cambiario. En consecuencia, ésta es una de las razones



por las que el crecimiento industrial de Lima, observado en las estadísticas, no favorece a otros sectores y a otras regiones. Esto explica, en parte, el escaso “chorreo o goteo” del crecimiento.

¿Se puede decir que Lima es el centro de la economía nacional?

Lima no sólo es el centro de la economía nacional, sino que además es un centro fuerte y poco articulado con su periferia, más aún después de las reformas neoliberales. La aglomeración económica, de oferta y de demanda, generan un centro económico cuya capacidad de atracción de inversiones y personas es muy grande. Debido a ello, tiende a crecer con mayor velocidad que el resto de regiones del Perú y esto ha generado un problema de divergencia económica, es decir, que la brecha medida por el PBI per cápita entre Lima y el resto de departamentos se amplía cuando la economía nacional crece y se reduce cuando ésta entra en crisis.

La divergencia es el resultado de la debilidad de los mercados de bienes y factores, de una falta de especialización productiva de las regiones y de la debilidad del Estado para compensar estos desbalances. En consecuencia, es un centro que no “jala” al resto de economías regionales. Este es para mí el principal problema de la centralización.

¿Se puede hablar de un proceso de descentralización en el siglo XXI o de una nueva centralización?

Es probable que el proceso de descentralización estatal avance, con altas y bajas, en los próximos cinco años; pero se requiere de crecientes recursos fiscales para este fin. Por el momento, la coyuntura fiscal es favorable debido a ingresos adicionales que tiene el gobierno del sector minero y del gas. Sin embargo, en cuanto los precios de los minerales regresen a sus niveles tradicionales, los ingresos fiscales también retrocederán. Por esta razón, la descentralización estatal dependerá sustantivamente de un incremento sostenible de los ingresos fiscales y será necesario incrementar los ingresos tributarios para lograrlo, además de una reforma fiscal. Sin embargo, debido al reducido tamaño del Estado peruano, los efectos de la descentralización no se expresarán necesariamente en un mayor crecimiento de las regiones y de las provincias. Entonces, es crucial la desconcentración económica territorial y la regionalización, pues una de las pocas posibilidades de incremento de la base fiscal (impuestos y otros ingresos) es mediante el incremento de la producción regional fuera de Lima, en las regiones.

¿Cuáles son los principales retos a afrontar para lograr un proceso de descentralización exitoso?

El mayor problema de la descentralización estatal es que ésta se hace en un país con una centralización “dura”, que combina en Lima concentración económica, centralización política y concentración del capital humano. En su conjunto, estos factores han generado un crecimiento divergente entre Lima y el resto del país que inhibe cualquier esfuerzo de desconcentración económica y hace de la descentralización estatal y fiscal un proceso cuesta arriba.

Por estas consideraciones, creo que habrá que esperar más resultados políticos de la descentralización estatal; por ejemplo: una mayor democratización y mayor participación. Ello no implica necesariamente mayor desarrollo económico, a menos que el sector privado



descentralice su inversión de una manera deliberada, consistente y planificada (cosa poco probable en un contexto en el que cada empresa busca competir con otras en lugar de cooperar). Obviamente, es aquí donde se necesitan gobiernos regionales promotores de desarrollo regional y liderazgos empresariales claros y descentralistas.

¿Qué políticas de descentralización serían beneficiosas para Lima?

Hay dos tipos de políticas beneficiosas para Lima. Un primer grupo son las políticas internas que lleven a cabo los gobiernos locales (provinciales y distritales de Lima-Callao) a favor de una mayor integración metropolitana. Creo que se requiere crear cuatro zonas o conos (norte, centro, sur y este) que agrupen distritos contiguos para generar proyectos de inversión en servicios públicos de manera coordinada. Se requiere generar economías de escala a partir de la integración espacial. Me parece un absurdo pretender hacer de San Juan de Lurigancho una nueva provincia. Lo que cabe es hacer de Lima-Callao una región metropolitana y favorecer políticas de otras regiones que permitan la articulación comercial con Lima, es decir, que decidan venderle al enorme mercado de Lima la mayor cantidad de productos. Aquellas políticas autocentradas en cada región, mejor dicho en cada departamento, no tienen futuro. Aunque parezca increíble el futuro del resto del país está en parte en Lima.

¿Cómo se sitúa Lima a escala latinoamericana y mundial?

Lima es una de las ciudades más grandes de Sudamérica, sobre todo dado el tamaño intermedio del Perú desde el punto de vista demográfico. Su posición de privilegio en la cuenca del Pacífico la define como un “hub” natural, es decir, su ubicación geográfica le ha de favorecer en el futuro en la medida que prosperen los acuerdos de integración económica con los países de la Cuenca del Pacífico. Sin embargo, no ha sabido explotar su centralidad en Sudamérica. La integración con Brasil debe potenciar esta centralidad.

Lima, pese a sus 8 millones de habitantes, es una ciudad pobre debido a que el ingreso y la riqueza están muy concentrados en el 10% de su población. El resto tiene entre muy poco y casi nada. Es una ciudad muy desigual, probablemente una de las más desiguales de América Latina.

¿En qué medida se ha integrado Lima a la economía globalizada desde los años noventa?

Los canales de integración de Lima a la economía mundial son principalmente financieros, comerciales y, hasta cierto punto, culturales. Además, se está dando a través de los servicios (financieros, hoteles, información, turismo, remesas...) con una característica importante: se está integrando más al exterior que al interior; pero no lo está haciendo a partir de una base exportadora de productos, sino de servicios. Esto hace que esta integración no esté favoreciendo al resto de regiones y tampoco a toda la población de Lima.

¿Qué consecuencias ha traído esta integración para la ciudad y para su relación con el país?

Las ciudades se incorporan a la globalización en función de su estructura económica y social. Si ésta es poco articulada, los efectos de la globalización sólo favorecerán a aquellas partes articuladas. Por ello, cuando se discute los efectos del TLC o de cualquier tratado de libre comercio hay que tomar en cuenta no sólo al sector específico, sino a la región o la



ciudad donde funciona el sector, pues para que la globalización tenga un efecto favorable ésta deberá tener efectos multiplicadores hacia otros sectores no directamente involucrados, pero articulados con los sectores exportadores.

En este sentido, si sectores productivos de Lima (los textiles, por ejemplo) forman parte de un tratado de libre comercio, teniendo poca relación con otros sectores de Lima y del resto de regiones; entonces, el impacto de la apertura será limitado, por la falta de integración económica regional previa.

¿Qué políticas son importantes desarrollar pensando a Lima más allá de la escala peruana?

La integración andina y la sudamericana, sin duda alguna.