
LAS CIUDADES, LO URBANO Y LO RURAL

Desencuentros y convergencias

Carlos Barrenechea Lercari

“Al inmenso pueblo de los señores hemos llegado. Con nuestro corazón lo alzamos, lo penetramos. Hemos de lavar algo las culpas por siglos sedimentadas en esta cabeza corrompida de los falsos Wiracochas, con lágrimas, amor o fuego. Estamos juntos... nos hemos congregado pueblo por pueblo, nombre por nombre, y estamos apretando a esta inmensa ciudad, que nos rodeaba, que nos despreciaba como excremento de caballo”.

José María Arguedas

EL PRESENTE TEXTO es una reflexión que busca compartir experiencias y visiones sobre la múltiple y dinámica relación entre lo urbano y lo rural, y sobre el peso de las ciudades mayores en la corta experiencia de la regionalización, en el espacio de lo que hemos venido denominando el Gran Sur¹. Nos interesa, en particular, describir y ofrecer

¹ Carlos Barrenechea L., *El Gran Sur*, CERA Las Casas, Cusco, 1990.

CARLOS BARRENECHEA LERCARI

una lectura -antes que ocultar en el análisis racional- de la subjetividad de los actores sociales que, en éste como en muchos otros casos y temas, resultan muy importantes para entender nuestras posibilidades, pero también nuestros reiterados tropiezos.

El interés del tema deviene de su aporte para pensar las características y tendencias de un período marcado por inéditas transformaciones, que, aparentemente en forma contradictoria, junto a la globalización y a los riesgos de la exclusión, requiere potenciar el valor de lo local, la diversidad y la descentralización, y puede abrir un terreno importante para una profunda y sostenida democratización de nuestras sociedades.

Para reconocer la naturaleza de estos procesos, nos ha parecido importante comenzar por hacer una reflexión sobre los factores o dimensiones que estimamos de importancia en la configuración de las relaciones urbano-rurales y sus tendencias. Luego planteamos el marco asfixiante en el que se inició el trunco proceso de la regionalización, algunas de las formas en las que se manifestaron las pugnas y el peso diferenciado de los espacios y ciudades en su curso y, finalmente, algunas opciones alternativas de descentralización, democratización y fortalecimiento de las capacidades de gestión del desarrollo desde los espacios locales.

Convergencia multidimensional

Ya no es posible tratar el tema desde las sesgadas visiones ruralista, urbanista o productivista de la sociología y la economía de los 70 y 80. Este es un tema que requiere de una visión holística en tanto es el resultado de la convergencia de múltiples dimensiones cuyo análisis no corresponde al presente texto y que, por tanto, nos limitamos a señalar.

LAS CIUDADES, LO URBANO Y LO RURAL

El espacial, que articula lo nacional, regional y local como unidades económico-sociales y políticas; el geográfico-ecológico, que permite ubicarnos en nuestra gran diversidad ambiental con sus implicaciones tanto en limitantes como en potencialidades; el histórico, que moldea complejas relaciones y la memoria viva en las poblaciones; el étnico cultural, de profunda gravitación para entender procesos sociales y políticos actuales y futuros; el económico productivo, en tanto soporte material para mejorar la calidad de vida de las poblaciones; el social, como compleja red de relaciones que constituyen el tejido de articulación de los múltiples factores; el político, como mecanismo de representación y ejercicio democrático ciudadano, pero también como renovación y fortalecimiento de espacios de poder desde las localidades y lo regional; y, finalmente, el institucional, como el andamiaje legal, administrativo y de capacidades de gestión del desarrollo.

El del Perú no ha sido el proceso lineal que puede haber caracterizado el desarrollo urbano y rural de muchos países industrializados. Drásticas fracturas y continuidades, encuentros y desencuentros, disputas y complementariedades caracterizan nuestra historia desde sus primeros proyectos societales hasta la presencia colonial y la actualidad. Proceso vivo, dinámico y muchas veces impredecible. De grandes proyectos y posibilidades y de profundas frustraciones recurrentes; de milenaria memoria, pero también de asfixia en estrechas visiones cortoplacistas.

I. COMPLEJOS PROCESOS Y TENDENCIAS

Varios son los factores y procesos gravitantes que, articulados unos a otros, contribuyen a moldear la dinámica relación entre lo urbano y lo rural, el papel de las ciudades y el campo, las valoraciones y conductas sociales que

CARLOS BARRENECHEA LERCARI

subyacen en su interior y los procesos de cambio que se encuentran en curso.

La cultura de la confrontación

Un *primer factor* tiene que ver con la vieja fractura derivada de la naturaleza de la imposición occidental; destruyendo conocimientos y valores, desplazando su milenaria relación con la tierra, extirpando sus prácticas religiosas y saqueando sus templos. Desde esa concepción y práctica, se importó un Estado y sistemas de gobierno ajenos y extraños a la población indígena asentada en las comunidades rurales. El centro poblado, la ciudad y sus sistemas de gobierno fueron concebidos como expresiones y símbolos del poder dominante y no como un proceso de continuidad natural del ciclo evolutivo de estas sociedades ni como representación democrática de los habitantes de una jurisdicción determinada.

Estas fracturas, reproducidas y recreadas a lo largo de la Colonia y la República, terminaron por configurar una suerte de dualidad esquizofrénica entre el llamado Perú profundo o real y el Perú oficial y formal de lo occidental. Cada uno de ellos, aunque íntimamente conectado por los mecanismos de la opresión, está de espaldas al otro. Un síndrome colonial se había apoderado de muchas de nuestras relaciones. Las evidencias de ello son múltiples, aunque existan quienes, bien intencionados, opten por negarlas.

En nuestro caso, pensamos que hacer conciencia y sensibilizar sobre este hecho es el primer paso para asumir la vigente tarea de pensar el irresuelto proceso del *encuentro superior y enriquecedor de nuestra multiculturalidad*, la unidad de los dos mundos que se han interpenetrado a lo largo del tiempo, pero mantienen vigentes su actitud y prácticas excluyentes.

LAS CIUDADES, LO URBANO Y LO RURAL

La cita de J.M. Arguedas con la que encabezamos este artículo grafica de manera extraordinaria y dura este desencuentro.

El centralismo: entre malestar y conciencia

El *segundo factor* es el centralismo que se alimenta de la herencia colonial antes reseñada y crece y se recrea en la dinámica del desarrollo desigual del capitalismo, del abandono del eje vertebrador andino, de las relaciones de transversalidad con eje costero dominante, de la naturaleza de un Estado lejano y ausente de los espacios más pobres y rurales, de los patrones de desarrollo que parten del desconocimiento de nuestra extraordinaria diversidad ecológico-geográfica y cultural.

Para efectos del presente artículo y del énfasis en la lectura desarrollada por los actores sociales, es necesario destacar dos hechos: el centralismo se manifiesta como una cadena de relaciones inequitativas que van de la capital de la República a las capitales departamentales, de éstas a las capitales provinciales y luego a las distritales y, finalmente, de éstas al espacio de las comunidades rurales. En ese proceso, y en cascada para cada nivel, se ha generado una cultura caracterizada por la identificación de culpables para explicar las condiciones de subdesarrollo y marginalidad de cada espacio. Lima, la culpable de la postergación general del "resto del país"; Arequipa respecto de Cusco, Puno o Moquegua; Cusco respecto de Abancay o Puerto Maldonado; Abancay respecto de Andahuaylas; Puerto Maldonado respecto de Iberia, y así sucesivamente.

En el interior de estas visiones, y más específicamente entre los estratos medios urbanos que entre los campesinos o los pobladores de los asentamientos humanos marginales de las ciudades, se ha ido reproduciendo la cultura del resentimiento y el malestar, que tendrá efectos muy importantes en el enconado comportamiento so-

CARLOS BARRENECHEA LERCARI

cial y político de estos grupos y en la imagen general de las relaciones entre estos espacios. A su vez, en las ciudades que se estiman grandes y de un mayor grado de desarrollo, se practicará una soterrada o abierta cultura de rechazo a los migrantes rurales y menos desarrollados, y particularmente contra los que expresan en su rostro etnicidad no occidental. Una suerte de xenofobia local contra los que sienten que son los responsables de la falta de limpieza, orden y ornato de las ciudades, y reproductores del desempleo y la pobreza. Fenómeno que, con expresiones crecientemente preocupantes, se viene generalizando en muchos países industrializados del norte blanco y rico frente a los migrantes oscuros y cobrizos del sur pobre.

Frente a esta cultura alimentada de prejuicios y resentimientos, es indispensable asumir la tarea de forjar una nueva y superior conciencia, basada en el conocimiento de los procesos económicos, sociales e institucionales reales; en la necesidad y el valor de la unidad; en la tolerancia y el respeto de la diversidad; en la necesidad de reordenar los espacios para la gestión del desarrollo y de establecer relaciones convergentes y complementarias entre ellas.

Hacia nuevos espacios de poder

El *tercer factor* clave para entender estos procesos es el relativo al poder. Ocurre que vivimos, desde los años 60, un proceso inacabado pero irreversible de desplazamiento o de simple eliminación de los viejos poderes regionales y locales, y de articulación lenta, y aún no clara en sus perfiles y características, de los nuevos grupos de poder en estos espacios. Se trata de la debilidad más importante del Estado, que se expresa en crisis de hegemonía, crisis jurisdiccional, de representación, de legitimidad y gobernabilidad.

LAS CIUDADES, LO URBANO Y LO RURAL

Esta debilidad estructural del Estado buscó ser capitalizada por la estrategia senderista, sintetizándola en su tesis de “barrer los rezagos del poder gamonal y sentar los cimientos del nuevo Estado en base a los comités populares y bases de apoyo”.

Es difícil imaginar, a estas alturas, la reproducción de los procesos clásicos de articulación o rearticulación de los poderes locales y regionales en el país. Diversos problemas configuran un nuevo escenario, con nuevas posibilidades, tanto en el medio rural como en el urbano y diferenciadamente de acuerdo al grado de desarrollo relativo del espacio específico. En el campo, el protagonismo de las poblaciones comuneras y rurales en general es creciente, con evidencias diversas que muestran su identificación creciente con los espacios urbanos distritales más inmediatos, en los que el poder tradicional ha desaparecido, se ha pauperizado o democratizado, y son crecientemente espacios con autoridades locales de origen campesino. En el caso de las ciudades mayores, el comercio, la molinería y la agroindustria, la metalmecánica, los servicios de turismo, la empleocracia, los organismos no gubernamentales y las autoridades locales tienden a constituirse como los nuevos actores del inacabado proceso de renovación de los poderes locales.

Esta situación resulta extraordinariamente importante para pensar los nuevos procesos de articulación del poder, vinculando lo urbano y lo rural con visiones e intereses relativamente más complementarios. Y hacerlo desde concepciones y prácticas menos excluyentes y patrimonialistas y sustentadas democráticamente en los tejidos sociales y organizativos propios de estas poblaciones.

En ese marco se pueden ir forjando una nueva y superior gobernabilidad y nuevas y cotidianas formas de ejercicio de la democracia y de la gestión de los procesos del desarrollo. Posibilitar la reivindicación de “ser escuchados y consultados” respecto de las decisiones que se

CARLOS BARRENECHEA LERCARI

toman a nivel municipal. Como bien lo señala Fernando Romero, necesidad de crear nuevos referentes democráticos en los que se combine la representación con la democracia directa y no para reproducir, desde los nuevos actores políticos, las mismas prácticas del ejercicio arbitrario del poder y del clientelismo desarrolladas por los antiguos "vecinos notables"².

En una encuesta de la asociación ARARIWA, aplicada entre comuneros y dirigentes del Valle Sagrado de los Incas, en Cusco, en el año 1993, sobre expectativas en la gestión del desarrollo local, el 90% de los encuestados considera que la medida más importante para posibilitar que mejoren las capacidades de gestión y desarrollo de sus distritos es la necesidad de abrir canales y mecanismos para la participación efectiva de la población en la adopción de las decisiones y la gestión de los proyectos. Junto a ello, priorizan la acción complementaria de las diferentes instituciones, y la capacidad de iniciativa, convocatoria y liderazgo real de sus autoridades elegidas.

En el caso de las ciudades mayores, el proceso de democratización resulta más complicado debido a las múltiples intermediaciones existentes en su interior, dado al tamaño de las poblaciones implicadas, al papel de los medios de comunicación (que pueden ser extraordinarios instrumentos de democratización, pero también de distorsión), a la menor flexibilidad de la burocracia estatal y, ciertamente, por las dificultades para operativizar los esquemas participativos cotidianos.

Existen algunas experiencias, sin embargo, que demuestran que es posible reinventar modalidades y modificar prácticas en ciudades de cierta magnitud: Ilo en Moquegua y Sicuani en Cusco, como Cajamarca en el norte, demuestran que es posible trabajar procesos de ges-

² Fernando Romero, "La Gente quiere participar", separata de *Cuestión de Estado*, nº 16, IDS, Lima, 1995.

LAS CIUDADES, LO URBANO Y LO RURAL

ción con una amplia participación decisoria de la población en procesos generalmente complejos y conflictivos³.

Sobre este tema de gestión local democrática regresaremos en la parte final del artículo.

Las correlaciones de la pobreza

Un *cuarto factor* de importancia para entender los procesos que nos ocupan es el relativo a la caracterización del fenómeno de la pobreza. Su compleja trama se expresa en múltiples dimensiones que se retroalimentan en un círculo vicioso tanto urbano como rural.

En lo geográfico ecológico: a más ruralidad más pobreza, a mayor pobreza mayor deterioro de los recursos naturales y el ambiente y, consecuentemente, crecimiento de la incertidumbre climática y productiva y pérdida de los recursos genéticos del ámbito.

En lo económico productivo: menor producción y disponibilidades alimentarias, menor demanda de los mercados urbanos sobre la producción de sus entornos rurales; ausencia de fuentes de financiamiento, de infraestructura económica (vialidad, energía, infraestructura productiva) que facilite la vinculación de los espacios productivos y los mercados y posibilite sostenidos procesos de transformación agroindustrial e industrial en base a la producción rural.

En lo social: la pobreza afecta severa e irreversiblemente las capacidades humanas básicas, pues a más ruralidad mayor la proporción de la desnutrición infantil crónica; menor la cobertura y la calidad en los servicios

³ Es conocida la exitosa, participativa y sostenida gestión ambiental en la provincia de Ilo, desde una acción concertada encabezada por el gobierno local. En el caso de Sicuani, se organizó un comité de desarrollo en el que participaban 33 comunidades campesinas y 30 asentamientos humanos urbanos en los procesos de planificación y priorización de proyectos y programación presupuestal.

CARLOS BARRENECHEA LERCARI

de educación, salud, saneamiento y alumbrado público; mayor feminización de la pobreza. En esta dimensión se da igualmente una correlación innegable entre la pobreza y la etnicidad indígena quechua y etnoamazónica. Poblaciones que se constituyen de esta manera en los más pobres entre los pobres, en los que menores oportunidades tienen para desarrollar sus aptitudes, su cultura, sus iniciativas y su ciudadanía. Poblaciones que a su vez son las que más afectadas han resultado con la estrategia etnocida del terror.

En lo institucional, la pobreza se correlaciona con los espacios de menor presencia del Estado, de mayor desimplementación, marginalidad e ineficiencia de sus organismos de gobierno y de las instituciones no estatales de promoción y gestión del desarrollo.

Una tempestad silenciosa y masiva

El *quinto factor* lo constituyen los procesos migratorios, que no son buenos o malos en sí mismos, sino en tanto expresan causas y efectos concretos de determinada naturaleza. En este caso, las migraciones representan una consecuencia de los factores antes mencionados, pero, en tanto no logran una solución de continuidad en la ciudad, se constituyen en un factor muy importante de extensión y retroalimentación de la pobreza. Su expresión más saliente la constituye, sin duda, la macrocefalización de la capital, a tal punto que uno sólo de sus distritos, como es San Juan de Lurigancho, tiene similar población a todas las grandes ciudades del Gran Sur juntas.

Luis E. Valcárcel señaló de manera elocuente, ya en los 70, que la tempestad en los Andes que él anunciara décadas atrás no se había producido ni con rayos ni con truenos, sino, silenciosamente, a través del desplazamiento de millares de pobladores andinos hacia las grandes ciudades de la costa.

LAS CIUDADES, LO URBANO Y LO RURAL

Es interesante anotar que, más allá de las nuevas tendencias que comienzan a mostrar las migraciones en los últimos veinte años, Lima ha seguido soportando, en cifras absolutas, una oleada significativa, agudizada, hasta hace poco, por el proceso de desplazamiento poblacional generado por la violencia en el medio rural. En ese marco, Lima tiene hoy la mayor proporción (19%) de la pobreza extrema, y el analfabetismo femenino aumentó en ella, en cifras reales, en 80,000 personas, en el último período intercensal. En el Gran Sur, los espacios que han sido más impactados por el proceso durante los últimos quince años son las ciudades de Juliaca, Ilo, Tacna y algunas de la selva, como Quillabamba o Puerto Maldonado. Por efecto de la violencia, Abancay fue la ciudad que más creció en el país durante el período, llegando a duplicar su población.

La característica más determinante de este proceso es la descampesinización, con un proceso paralelo de desproletarización y consecuentemente de pauperización. No se trata, por tanto, de un fenómeno clásico y "natural" de desplazamiento de las poblaciones rurales al ritmo de la modernización inclusiva de la economía capitalista en las ciudades y el campo, sino de desarraigo por pobreza y violencia. Representan, por ello, transferencia de problemas irresueltos del campo, fundamentalmente andino, hacia ciudades saturadas y sin opción y hacia los espacios de la ceja de selva, dinamizados por algunos cultivos de exportación altamente inestables, como el café, pero principalmente por la economía cocalera, vinculada al rentable y poderoso negocio del narcotráfico. Debe señalarse, de paso, que esta última actividad debe ser un factor de importancia en el surgimiento y consolidación de nuevos grupos de poder, con capacidad de diversificación de inversiones, en determinados espacios regionales y urbanos.

Ciertamente, el balance global de la migración andina hacia las ciudades de la costa muestra la gigantesca y sorprendente capacidad de nuestras poblaciones para

CARLOS BARRENECHEA LERCARI

recrear sus condiciones de reproducción social y cultural en las más adversas condiciones naturales, climáticas, económicas e institucionales; su extraordinaria creatividad y capacidad innovadora para reproducir su cultura de trabajo y solidaridad, su capacidad para articular, dialécticamente, sus intereses familiares con los sociales o grupales.

Resultado de esta capacidad son gran parte de los gigantescos distritos de Lima y de otras grandes ciudades de la costa y de la propia sierra; la extendida presencia de la pequeña y microempresa responsable de generar la mayor cantidad de empleos para los pobres; el surgimiento de una gran variedad de organizaciones funcionales para la sobrevivencia y el desarrollo, y para la reproducción de sus manifestaciones culturales. Resulta destacable también su capacidad para mantener vigente el cordón umbilical que los vincula a sus comunidades de origen y su papel activo y determinante en el cambio y desenlace de los procesos sociales y políticos del país.

Es decir, aun en las condiciones más difíciles y duras, lo más rescatable del proceso social de las últimas décadas proviene del aporte de estas poblaciones a los procesos de democratización, a la lucha contra la pobreza, a la autogeneración de empleo y a la construcción de una institucionalidad con capacidad de aportar a los cimientos de lo alternativo.

Este es un pueblo con una gigantesca potencialidad de desarrollar su real sentido de ciudadanía, pues su propia capacidad de reproducción como grupo humano se basa en la estrategia de reconocer cotidianamente derechos y obligaciones individuales y sociales. En los últimos quince años, ha sido esta misma población, asentada en sus comunidades andinas o desplazada hacia los asentamientos marginales de las ciudades, la que construyó la gigantesca barrera social que impidió la imposición del proyecto senderista.

En el caso de la ceja de selva, los fenómenos migratorios andinos han estado dirigidos a la actividad ru-

LAS CIUDADES, LO URBANO Y LO RURAL

ral, pero dinamizando desde ella el crecimiento relativamente acelerado de un conjunto de ciudades con mayor soporte productivo y comercial. Existen, sin embargo, en el balance, efectos nocivos sobre los recursos naturales y el ambiente, derivados principalmente de la aplicación de una tecnología de trabajo ajena al manejo de los frágiles ecosistemas de la selva. De allí la deforestación que afecta a no menos de ocho millones de hectáreas y tiene efecto determinante en la pérdida del germoplasma y la fauna de estos espacios.

En el sur debe destacarse a un actor en estos procesos de desplazamiento y recreación y, en este caso, no sólo por condiciones de pobreza, sino por su neta actitud de avanzada, principalmente comercial. Es el caso de los aymaras y quechuas del altiplano puneño. Es muy importante recordar, para entender la naturaleza del proceso y la fuerza particular de estas poblaciones, que ellas representan, históricamente, a los más antiguos señores y pobladores del Gran Sur. Fueron los *tiahuanakos* los que mantuvieron su cultura e influencia a lo largo de la cultura *wari*, sobreviviendo a su fragmentación luego de 700 años, y representan el origen del posterior proyecto del Tahuantinsuyo con sede en Cusco.

Nos parece necesario remarcar lo anterior, frente a reacciones "anti" de quienes, en las propias ciudades del sur, señalan su supuesta superioridad cultural y racial frente a estas poblaciones. Es nuevamente importante dejar claro que estas actitudes no corresponden a las poblaciones quechuas, aymaras o mestizas, sino a los estratos medios occidentalizados de ciudades como Cusco, Arequipa o Tacna.

Más allá de todo ello, la economía de los migrantes puneños es comparativamente más próspera y existen espacios locales y regionales en los que se constituyen en parte de los nuevos grupos de poder; la innovación y modernización de sus danzas es continua, sin perder su identidad; las tropas de sicuris se toman las calles con la

CARLOS BARRENECHEA LERCARI

fuerza del viento y no hay fiesta religiosa en la que sus morenadas, tuntunas o diabladas no se hagan presentes en todo el Gran Sur, y más allá de él. Arequipa, Ilo, Tacna, Puerto Maldonado, Sicuani y el propio Cusco, entre otras ciudades, conocen su cultura de trabajo y su peso comercial, cultural y político.

Entre las poblaciones comunes y corrientes, el proceso de las migraciones en el sur está generando una dinámica *sui generi* de interpenetración e integración de las poblaciones desde y hacia los diversos escenarios, contribuyendo al surgimiento de una nueva actitud tolerante y respetuosa de la gran diversidad cultural de nuestras poblaciones.

¿Hacia la itinerancia?

Junto a las nuevas tendencias migratorias que comienzan a dirigirse principalmente a las ciudades intermedias y pequeñas de la costa y la selva, así como de la propia sierra, nos parece necesario flexibilizar los rígidos conceptos clásicos que pretendían cambiar el ser y la naturaleza de los procesos urbanos y rurales a partir del simple indicador de las proporciones urbano-rurales de la población. Ello no sólo porque, en términos reales, existe cada vez más gente en el medio rural o porque los criterios de determinación de tales categorías sean cuestionables, sino porque debemos aprender a pensar las dinámicas que los relacionan, antes que sólo los procesos que los separan y diferencian.

Un nuevo fenómeno que requiere de seguimiento parece encontrarse en curso en el marco de los impactos de la crisis, el subempleo, la pobreza, la saturación urbana y el desplazamiento por violencia. Es la itinerancia, entendida como el fenómeno a través del cual las familias, o al menos parte de ellas, se mantienen en una suerte de doble residencia y actividad económica, sin abando-

LAS CIUDADES, LO URBANO Y LO RURAL

nar la producción agrícola y pecuaria que les permitirá disponibilidad alimentaria básica y viviendo en las ciudades o centros poblados (en los que están asentados de manera regular sus hijos), durante gran parte del año, dedicándose a actividades diversas, principalmente comerciales y artesanales. No son tampoco pocos los casos en los que las familias asentadas en los barrios de ciudades mayores como Cusco, Arequipa, Abancay e incluso Lima se trasladan al campo para las siembras, labores culturales y cosechas. El mejoramiento de la vialidad, si bien puede facilitar los procesos de integración de las zonas de producción primaria y los mercados de consumo urbano, puede terminar por facilitar y afirmar dicha itinerancia. Junto con este fenómeno, puede darse un elemento subordinado y menor de migración de retorno, sea por el efecto de los programas explícitamente dirigidos a promoverlo, como es el caso de los desplazados, o por la creciente saturación e imposibilidad de encontrar actividades seguras en las grandes ciudades como Lima. No debe olvidarse que un proceso similar se dio ya en la década del 70, con impactos muy importantes en el recambio dirigenal de las comunidades campesinas y nativas. Un factor que puede potenciar este fenómeno es el relativo a los riesgos y posibilidades que presenten las anunciadas leyes de tierras y de aguas.

Ciertamente, este es un proceso cuya magnitud, características e implicaciones requieren ser estudiadas en forma específica.

Mayor articulación

Una última tendencia de importancia estratégica para modificar nuestras concepciones sectoriales sobre la relación entre el campo y la ciudad es el relativo a las visiones del desarrollo y los proyectos específicos que la expresan.

CARLOS BARRENECHEA LERCARI

Años atrás, al calor de la concepción de los “polos de desarrollo”, cada departamento se dotaba de un *proyecto aspiración* grande y de impacto estratégico, con capacidad supuesta de modificar la naturaleza y dinámica de la economía y la sociedad de dicho espacio. Pasaba a formar parte de la identidad y del sentido de futuro de esa población. La explotación minera de las Bambas en Apurímac, la fábrica de cemento en Sicuani, la central hidroeléctrica de San Gabán en Puno, el proyecto hídrico de Pasto Grande en Moquegua, o la interoceánica para Madre de Dios.

Cusco ya experimentó la frustración de Cachimayo y de la “industria sin chimenea” constituida por el turismo, pues sus impactos multiplicados en empleo, ingresos y bienestar no llegaron para la mayoría. Los recursos del gas de Camisea, que sí ofrecen una oportunidad para modificar el papel o función del sur en el desarrollo nacional, son recientes y su significación dependerá, en gran medida, del modelo de explotación y de los componentes que se proponga desarrollar. Al respecto, en la región se desarrolló una propuesta por parte de la Secretaría de Planificación, Presupuesto y Hacienda que debe ser materia de tratamiento particular en otra ocasión.

Junto a los grandes proyectos levantados como aspiración desde las élites dirigenciales y los grupos de opinión en las ciudades, desde las poblaciones rurales se mantenía la cultura del memorial ante el “señor Estado”, a través de miles de solicitudes de atención a sus necesidades, rubricadas con decenas y hasta centenas de firmas o huellas digitales. Sin embargo, un fenómeno interesante comienza a mostrarse en la última década. Las antiguas aspiraciones, centradas casi exclusivamente en la construcción de la escuela, la posta de salud y la demanda por el personal respectivo para su operación, comienzan a ser desplazadas por la priorización de la vialidad local, los proyectos energéticos, la infraestructura para el manejo de los suelos y el agua, la molinería y las pequeñas transforma-

LAS CIUDADES, LO URBANO Y LO RURAL

ciones rurales que proporcionen valor agregado a sus productos. Es más, en el marco de la crisis y el ajuste que han elevado drásticamente los costos de fricción, no son pocos los esfuerzos de recuperación de las antiguas molinerías y de instalación de nuevas plantas con inversión estatal, comunal o privada, incluso en los espacios distritales y comunales.

En algunas ciudades intermedias y pequeñas que antes cumplían un papel básicamente comercial o administrativo, se viene dando un sostenido esfuerzo por desarrollar pequeñas agroindustrias de transformación de los granos andinos (parte de su mercado son los programas de complementación nutricional de los gobiernos locales, el PRONAA o CARITAS), la metal-mecánica, la peletería, la carpintería o la artesanía. Representan líneas importantes de acción que permiten articular los espacios urbanos y rurales. No existen estudios y estadísticas precisas, pero, en Sicuani, por ejemplo, el número de establecimientos pasó en no más de tres años de 40 a 140. Juliaca es una pujante ciudad comercial y crecientemente industrial manufacturera. Quillabamba empieza a articular de manera muy creativa la producción agrícola alternativa a la coca con la transformación en líneas como café, cacao, leche de soya y otros. Cusco tiene ya un núcleo empresarial muy dinámico y emprendedor en la agroindustria. Ilo es una de las pocas ciudades del sur con base económica, infraestructura e imagen de futuro como ciudad y espacio local.

Todas ellas tienen serias limitaciones para acceder a líneas de financiamiento, sistemas de información y procesos de innovación tecnológica que desarrollen sus competitividades y les posibiliten entrar a mercados del exterior.

La actitud de los productores constituye nuevamente el fenómeno más importante en todo este proceso. Han asumido su propio desafío de salir adelante buscando movilizar sus potencialidades, conocimientos y destrezas. Su preocupación por gestionar proyectos que contribuyan a

CARLOS BARRENECHEA LERCARI

mejorar sus condiciones productivas y la rentabilización de sus actividades es muy grande. Aun en los espacios de mayor pobreza no se encuentra una actitud estrictamente autoconsumista y asistencial ni de aislarse de las dinámicas del mercado.

Las limitaciones más importantes que encuentran para incorporarse con un mínimo de seguridad sobre sus niveles de rentabilidad son los precios, en el caso de los productos agrícolas, la ya señalada ausencia de financiamiento y los problemas derivados de la fragmentación institucional, así como la debilidad de los gobiernos locales para asumir liderazgo real en la promoción del desarrollo⁴. Temas que deben de ser necesariamente abordados en las nuevas estrategias del desarrollo para los próximos años.

II. LA DESCENTRALIZACIÓN: UN PROCESO COMPLEJO EN EL PEOR CONTEXTO

Centrando el tema

Dadas las características antes anotadas, el proceso del desarrollo nacional está tensionado por gigantescas brechas, conflictos, frustraciones y acumulación de expectativas, además de trabado por un centralismo extremo que, como hemos visto, se reproduce en cadena y genera una cultura de frustración y confrontación. En ese marco, hemos

⁴ Se vienen experimentando en Puno, Arequipa y Cusco, en condiciones financieras de mercado para que puedan ser sostenibles, innovadores sistemas crediticios para estratos sociales de pobreza. Están basados en la combinación de una tecnología financiera especializada y mecanismos del control social y solidaridad propios de las poblaciones andinas. Los resultados son altamente sorprendentes. Existen, al respecto, diversos estudios y sistematizaciones en entidades como el Fondo Perú-Canadá, COFIDE y el Banco Mundial.

LAS CIUDADES, LO URBANO Y LO RURAL

concebido siempre que la descentralización es indispensable para posibilitar la reestructuración profunda e integral del país y para proporcionarle viabilidad.

Sin embargo, tal como lo planteáramos en un texto de 1988, tres sesgos y una ausencia resultaban necesarios de ser superados en el debate descentralista, a fin de posibilitar una comprensión integral del problema. El sesgo hacia los aspectos espaciales (la redemarcación como preocupación central); la unilateralidad del enfoque, que intentaba explicar la dinámica centralista con factores de orden estrictamente económicos; y la visión burocrática que no ve procesos sociales sino, básicamente, problemas y soluciones administrativas o legales. La ausencia se refería a los factores de orden social, histórico y étnico cultural⁵.

Añadimos en dicha ocasión que definir los límites y alcances potenciales de la descentralización resultaba poco menos que imposible si se hacía abstracción de la situación y las tendencias del país, que caracterizábamos como de "situación límite", a tal punto que la evolución y desenlace de sus componentes principales definirían, finalmente, el carácter y el curso del proceso.

En nuestra opinión, eran cinco las dimensiones implicadas en el proceso y como tal necesarias de ser consideradas tanto en el diagnóstico como en las opciones alternativas de legislación y política: lo geográfico ecológico, lo histórico cultural, lo económico social, lo estatal y democrático y lo geopolítico.

Para efectos del presente texto, nos referiremos sólo a la primera dimensión, pues ella fue, y sigue siendo a la fecha, el elemento que sesgó y sesga la comprensión de las otras dimensiones implicadas en el gran proyecto descentralista.

⁵ *Descentralización y gobierno regional*, Ed. Fundación Friedrich Ebert, 1988.

CARLOS BARRENECHEA LERCARI

En nuestra visión, los aspectos relativos a la demarcación debían ser vistos como un proceso relativamente largo antes que como precondition para iniciar el proceso de la descentralización, que resulta ser el elemento substancial en el interés de los pueblos y en los impactos sobre el desarrollo nacional. Es decir, las regiones están por hacerse, y las nuevas dinámicas económicas sociales y culturales, y la descentralización de la economía, el poder y las capacidades institucionales, deben, justamente, aportar a dicha construcción regional.

En esta lógica, articular una región transversal pasaba, por ejemplo, por el proceso de recuperar una nueva función de prioridad para el eje andino, así como de aplicación de una política coherente y sostenida de desarrollo para la selva, pues de lo contrario la transversalidad podía resultar funcional al eje costero centralista y, por tanto, terminar por reforzar patrones de subordinación espacial y social antes que por organizar nuevas relaciones de complementariedad equitativa y democrática. La transversalidad representaba, por ello, un objetivo de largo plazo, vinculado al avance de un nuevo patrón de desarrollo descentralizado y de ninguna manera una opción simplemente espacial y menos precondition para iniciar el proceso descentralista.

La historia republicana nos muestra el creciente proceso centralista y el constante bloqueo y asfixia de los múltiples intentos políticos y administrativos por revertirlo, desde la Constitución de 1823. Con argumentos elaborados o recurriendo con simplismo a atemorizar a las autoridades políticas y la población sobre la supuesta "fragmentación del país" o afirmando que se trataba de una "bomba de tiempo", como lo hicieron entre el 90 y 91 algunos funcionarios ubicuos, lo cierto es que la resistencia al proceso fue tenaz y efectiva. Logró, una vez más, bloquearlo antes de que haya tenido el tiempo suficiente para mostrar resultados y que se haya convertido en proceso social. Como se entenderá, un año y medio o dos no pue-

LAS CIUDADES, LO URBANO Y LO RURAL

den ser suficientes para realizar balances de resultados e impactos en procesos como el que nos ocupa, salvo que se busque argumentación liquidadora, como efectivamente ocurrió.

Como lo muestran las diversas experiencias, más allá de las limitaciones de su marco normativo y administrativo, el proyecto iniciado, convertido en proceso social, desencadenaría múltiples procesos de ajuste, retroalimentación y enriquecimiento hasta afirmar su contenido final y sus perspectivas. Ese proceso regular no fue en este caso posible, debido tanto a las características letales del contexto como a la falta de actores sociales, empresariales y políticos que expresen un claro proyecto de desarrollo económico desde los espacios regionales y locales. La fractura de los grupos de poder tradicionales y las limitaciones en el proceso de articulación de nuevos intereses y hegemonías, se encuentran en la base de esta debilidad. Ninguna alternativa puede dejarlo de tener en cuenta.

Adicionalmente a los factores generales antes señalados, diversos aspectos de contexto, concepción, diseño, estrategia e instrumentos complicaron el proceso, tornándolo complejo, acosado e inviable. En el presente artículo nos limitaremos a señalar algunos puntos relativos a la naturaleza del contexto y a las implicaciones de haber subordinado la descentralización al proceso previo de la regionalización, entendido éste como el proceso de la redemarcación espacial. Lo último nos permitirá retomar el papel y peso de las principales ciudades, así como algunas implicaciones que comenzaron a perfilarse en las relaciones entre los espacios urbanos y rurales. Finalmente, desarrollaremos algunas propuestas en torno a la gestión del desarrollo democrático desde los espacios locales estratégicos.

Crisis de agotamiento

El último intento descentralista iniciado en 1990 y cancelado en abril de 1992 fue precedido, como nunca ocu-

CARLOS BARRENECHEA LERCARI

rrió antes, de un amplio, intenso y sostenido proceso de debates a lo largo y ancho del país. Sin embargo, debido a la naturaleza del marco constitucional y legal, que obligaba a la constitución de un nuevo mapa con un número predeterminado de regiones como proceso previo al inicio de las acciones de descentralización, estos debates, eventos y campañas se sesgaron muy rápidamente hacia los problemas de la demarcación antes que a los procesos económicos, sociales, institucionales y democratizadores que se hallaban implicados en la descentralización.

En esas condiciones, la expectativa por el desarrollo expresada en los sectores populares fue acompañada por la subjetividad de la cultura del concono y la confrontación, surgidos, en gran medida, justamente de las relaciones de subordinación o exclusión generados por el centralismo.

Lo cierto es que, desde el año 83 al 89, el Parlamento nacional evadió definiciones en torno al mandato constitucional sobre la demarcación regional y sobre la necesidad de realizar las consultas del caso a las poblaciones implicadas. En estas circunstancias, a final del gobierno aprista y, en gran medida, como intento de retomar iniciativa y legitimidad, se aceleraron e improvisaron definiciones burocráticamente, logrando, en muchos de los casos, reacciones de rechazo.

En las condiciones de una visión y debates ya sesgados hacia los procesos de demarcación, ya en los años y meses previos al inicio del proceso, las contradicciones entre departamentos, y entre algunas provincias al interior de ellos, fueron configurando un escenario y una imagen regional de caóticas y múltiples confrontaciones. Imagen que resultaba multiplicando las preocupaciones en momentos en los que en el país se procesaba la crisis multidimensional más profunda y destructora de su historia republicana. Una crisis de agotamiento que, muy rápidamente, tornaría en inviables muchos de los procesos económicos, sociales e institucionales en curso.

LAS CIUDADES, LO URBANO Y LO RURAL

La crisis de agotamiento e inviabilidad, que resulto letal para el inicial proceso, se expresaba, entre otros aspectos, en las siguientes características y hechos:

En la economía, asistíamos al estrangulamiento definitivo del patrón de acumulación basado en la estrategia de las exportaciones primarias y la industrialización por sustitución de importaciones. Junto a ello, una inflación desbocada del 8,000% anual, la aplicación de un ajuste neoliberal dogmático e improvisado que extendió y profundizó la pobreza en las ciudades y en el campo, e impuso medidas draconianas en la gestión pública, llevando a cancelar transferencias presupuestales, recortar servicios y personal e imposibilitar la aplicación de un programa de asistencia e inversión social masivo e inmediato, justamente al mes de instaladas algunas regiones y a los seis meses de otras.

Desde el punto de vista económico presupuestal y de inversiones, el golpe contra las regiones se produjo en realidad en agosto del 90, cuando el gobierno central decidió eliminar la instancia de coordinación nacional establecida en la ley y no transferir recursos hacia las regiones, justamente en momentos en que la expectativa de las poblaciones y los espacios articulados por ellos requerían de mayor atención y respuestas desde sus nuevos órganos de gobierno descentralizados.

La crisis estatal se expresaba y expresa, como lo señala muy bien Sinesio López⁶, en dimensiones mucho más integrales y profundas que las que regularmente se presentan en los análisis de coyuntura. Los inicios de los 90 expresan el desborde final de una crisis que maduró durante muchas décadas. Crisis jurisdiccional que se expresa en espacios regionales y locales estratégicos de pobreza extrema y de frontera. Crisis de hegemonía, expresada en la ausencia del tejido de poder que hegemonizan y arti-

⁶ Sinesio López, *El Dios mortal*, IDS, Lima, 1993.

CARLOS BARRENECHEA LERCARI

culan diversos intereses en diferentes niveles. La crisis de eficacia en sus funciones, que llegó a niveles extremos ante la opinión poblacional, de tal manera que lo estatal era sinónimo de ineficiencia, incapacidad y, por añadidura, de corrupción.

La crisis de representatividad y legitimidad expresa no sólo el fracaso de la "vieja clase política", como la denominaron los nuevos aspirantes a lo mismo, sino también el agotamiento de un sistema de representación y forma de ejercicio político que resulta postizo, ajeno, expropiador de las capacidades de decisión de la población y formalista. No se trataba, por tanto, sólo de debatir la necesidad de que en las asambleas regionales todos los representantes fuesen elegidos por votación universal y secreta, para asegurar legitimidad, pues la ilegitimidad del Parlamento nacional era un hecho que sólo los parlamentarios se resistían a aceptar. Es más, parte del acelerado agotamiento de las asambleas regionales deviene justamente de su infantil y poco creativa actitud de reproducir reglamentos, prácticas y conductas similares a las del Congreso nacional⁷.

De esta magnitud de crisis surge el derrumbe de los partidos y de los gremios monitoreados por ellos dentro de su lógica clientelista y en función de las clásicas cuotas electorales parlamentarias.

La crisis de la institucionalidad afectaba y afecta igualmente a los gobiernos locales, a las empresas públicas, a las fuerzas armadas y policiales, al poder judicial,

⁷ Hacia finales del 91, la Asociación Nacional de Centros organizó un debate sobre el tema de la legitimidad de las asambleas regionales, en el que participaron varios parlamentarios nacionales y representantes regionales. La visión de los senadores y diputados no era muy autocrítica, pero sí muy crítica de lo que ocurría en las regiones. Como resultado de ese debate, publicamos un artículo sobre el tema de las formas de representación y la legitimidad, en *Travesía*, n° 4, febrero de 1992, dos meses antes del autogolpe de estado.

LAS CIUDADES, LO URBANO Y LO RURAL

crecientemente a las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y, aunque en menor medida, también a la Iglesia.

A esta situación se sumaba, en el momento del nacimiento de los gobiernos regionales, una profunda crisis social, sintetizada en la extensión y profundización de la pobreza, cuyas expresiones más críticas se dan justamente en los espacios más afectados por los efectos del centralismo, y en la fragmentación de muchas de las organizaciones productivas y de representación forjadas en las décadas anteriores.

Finalmente, la violencia terrorista, alimentándose y profundizando todas las dimensiones antes anotadas, había logrado ya jaquear al país, en el que se había generalizado la idea y el sentimiento del agotamiento y la inviabilidad. El movimiento más letal del planeta en ese momento había logrado atemorizar a todas las esferas sociales y políticas del país, quitándoles sentido y expectativa de futuro.

Debe señalarse que estas características globales y estas dimensiones y magnitudes de la crisis, asumiendo particular dureza en el país, no eran, sin embargo, un fenómeno sólo peruano sino también universal. Son parte de la crisis más profunda e integral del planeta en los últimos siglos, en medio de la cual los paradigmas, modelos y el sentido mismo del desarrollo, de los sistemas políticos y las formas organizativas del industrialismo se hacen trizas. Asistimos al tránsito crítico entre el derrumbe de lo preexistente y la configuración aún imprecisa de lo nuevo. El sentido de la frustración se ha apoderado de una buena parte de la generación pasada y presente y la incertidumbre tiende a bloquear a la generación que nos sucederá, en medio de la irrupción de la más extraordinaria revolución científico-tecnológica, que involucra a todo el mundo, pero, paradójicamente, puede llevar también a las formas más extremas de exclusión de importantes espacios y estratos sociales al interior de cada país.

CARLOS BARRENECHEA LERCARI

Este marco de ruptura general de los patrones preexistentes era, ciertamente, el peor para iniciar y dar estabilidad a un proceso descentralista que requiere de políticas y voluntad sostenida por un período de largo plazo. El marco resultó, pues, determinante para definir el curso y las posibilidades del proceso y las condiciones del escenario cambiaron de tal forma que ningún proyecto que se proponga el relanzamiento del proceso puede desconocer la necesidad de reinventar (con el real sentido de audacia y radicalismo exigidos por los nuevos tiempos) concepciones, estrategias e instrumentos para la vigente y urgente tarea de la descentralización, parte también de la tarea de construir, con y desde nuestras poblaciones, la nueva utopía del desarrollo nacional para el próximo siglo.

III. LA REGIONALIZACIÓN:
UN CAMINO CRÍTICO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

Además del complejo, difícil y adverso escenario antes sintetizado, el proceso iniciado en 1990 y asfixiado en abril de 1992 tuvo, en su concepción y estrategia, formulaciones que terminaron por alimentar las tendencias y voluntades antidescentralistas. El hecho de haberse establecido en la Constitución política de 1989 que el proceso descentralista debía hacerse a través de un proceso previo de regionalización tuvo, en nuestra opinión, implicaciones múltiples y muy perjudiciales. Generó disputas subjetivas, prácticas correlacionistas e inestabilidad permanente; trastocó concepciones; condicionó políticamente los procesos técnicos y llevó a postergar lo principal y el fondo para atender lo secundario y la forma. Todo ello, abonando el terreno para que el discurso de los opositores centralistas prendiera en la conciencia no sólo del gobierno central sino también de parte de la opinión pública. De allí, al menos en parte, la actitud pasiva y hasta de apro-

LAS CIUDADES, LO URBANO Y LO RURAL

bación de la cancelación del proceso con el autogolpe de estado de abril del 92.

Visiones y procesos sociales

Teóricamente, resulta correcta la aseveración de que los espacios departamentales han sido creaciones caprichosas que no han respondido a la disponibilidad básica de recursos naturales, a los circuitos económicos reales, a las identidades históricas o étnico-culturales, sino a la manipulación y el clientelismo de la vieja práctica política⁸. De allí se infirió la necesidad de definir nuevas demarcaciones en base a espacios mayores, capaces de disponer de suficientes potencialidades naturales y dinamizar procesos complementarios de desarrollo en su interior. Cumplir con esta estrategia de complementariedad conducía, a su vez, a pensar que la opción más adecuada de demarcación era la que permitía articular regiones transversales que vinculen potencialidades de costa, sierra y selva. Se recogía de esta forma la excelente tesis espacial y geográfica del maestro Pulgar Vidal, pero abstrayéndola erróneamente de los procesos económicos y sociales reales. Se puso como condición de base lo que debía ser una meta.

En función de esta consideración, la descentralización, entendida como el proceso gradual pero sostenido de transferencia de capacidades de decisión, gobierno, economía y de gestión hacia los espacios regionales y locales, con profundas implicaciones en la reestructuración económico-productiva, la reconstrucción institucional y la democratización

⁸ Recuérdese que, durante el segundo período del gobierno acciopopulista, personajes como el actual congresista Javier Alva Orlandini se dedicaron, con persistencia pocas veces vista, a crear una gran cantidad de distritos y provincias, incentivando la falsa expectativa de que el desarrollo es sinónimo de acceder a la escala inmediata superior en la demarcación político-administrativa del país.

CARLOS BARRENECHEA LERCARI

de la sociedad, quedó subordinada al enconado y subjetivo debate sobre las redemarcaciones y el nuevo mapa. Peligrosamente, el continente ponía en riesgo el contenido.

Hubo otros factores de concepción, diseño y estrategia que complicaron el proceso, tornándolo complejo y peligroso, pero en el presente artículo nos limitaremos a los aspectos relativos a lo espacial, para, desde allí, retomar el papel de las ciudades y algunas expresiones de las relaciones entre los espacios urbanos y rurales.

Uno primero fue la decisión estatal (desde el congreso constituyente del 79 y el segundo gobierno de Belaúnde hasta el de Alan García) de evadir el proceso democrático de llegar a una demarcación menos burocrática, y de buscar un mínimo de condiciones de consenso y legitimidad en las definiciones resultantes. En lugar de ello, se optó, *a priori*, por ordenar que las regiones no debían ser más de doce. Esta opción, con sus posteriores propuestas de demarcación, surgieron supuestamente de un objetivo y técnico proceso matemático computarizado. Determinante error, pues no se tuvo en cuenta que nos encontrábamos frente a un proceso social de innumerables expresiones históricas, culturales, económicas y aun subjetivas, que constituyen factores claves y muchas veces determinantes para garantizar la viabilidad de un proyecto o proceso. Además de obligarnos a transitar por un complicado camino, en medio de un temporal muy difícil, decidieron ponernos una camisa de fuerza, que posibilitaría poca flexibilidad para tomar decisiones que redujeran riesgos y elevaran condiciones de éxito.

El resultado fue, ciertamente, un proceso que sólo dejaba satisfechos a los que se mantenían con sus antiguas demarcaciones departamentales, como fue, en el caso del sur, Arequipa. En el caso de la región José Carlos Mariátegui, se optó por la articulación transversal entre un espacio minero y comercial, como era el de Tacna y Moquegua, con un espacio agropecuario como Puno, cuando éste último exigía ser declarado región como tal, y

LAS CIUDADES, LO URBANO Y LO RURAL

Tacna y Moquegua pensaban su articulación costera como una región con eje minero, pesquero y comercial.

En el caso de Apurímac, Madre de Dios y Cusco, sí asistíamos a la articulación de un espacio que requería desarrollar su propio proceso de unidad. Ocurre que, más allá de la actitud excluyente de parte de sus líderes políticos u opinantes, que exigían que fueran regiones en sí mismas, Apurímac, con la adscripción de Andahuaylas y Chincheros a la región Wari y el nexo regular de Cotabambas al Cusco, quedaba reducida a un espacio inviable en sí mismo. En el caso de Madre de Dios, similar situación, pues la articulación de la provincia del Manu es hacia Cusco, y el distanciamiento y diferencias de Ñapari - Iberia, la provincia de frontera, respecto de Puerto Maldonado, ciudad capital del departamento (desde la cual se levantaba la tesis de la región autónoma), eran muy grandes.

Sin embargo, más allá de la supuesta objetividad y racionalidad de las definiciones adoptadas, lo cierto es que, antes que crear las condiciones para construir una unidad superior, se había forzado a nuevas demarcaciones, sin comprender bien las implicaciones que tendrían sobre el curso y los resultados del objetivo descentralista. Se había tocado, desde el aspecto espacial, identidades, sentidos de pertenencia, enconos históricos, identidades originarias, así como visiones y malestares sociales en torno a las responsabilidades de los diversos espacios, y particularmente de las ciudades, en la reproducción de la cadena centralista en cada una de las regiones⁹. Veamos algunas de su implicaciones en el proceso de la regionalización:

⁹ Una precisión importante sobre el tema de las identidades es el relativo a que, en el caso del campesinado o aun en las poblaciones migrantes de los asentamientos humano marginales, es difícil encontrar que ellos se identifiquen con la provincia tal o cual, sino con su comunidad de origen. Ciertas evidencias señalan que ese proceso está cambiando desde el proceso creciente de articulación y "apropiación" de los espacios urbanos distritales por parte de las poblaciones rurales.

CARLOS BARRENECHEA LERCARI

¿Región autónoma?

Una primera evidencia es el hecho de que ningún departamento mostraba acuerdo con ser parte del espacio con mayor nivel de desarrollo relativo, expresada, por lo general, no en la visión de su agricultura o sus ciudades menores sino de la ciudad capital. Se tiende a ver las expresiones concretas de las ventajas de unos espacios frente a otros y, consecuentemente, de las desventajas y precariedades de los menos desarrollados. Por tanto, pasar a vincularse con ella representaba legitimar las temidas relaciones de subordinación subcentralista. La opción de articularse al más dinámico y con mayores potencialidades para producir los efectos de "arrastre" necesarios para reducir las brechas existentes estaba muy lejos del pensamiento y la visión de los actores regionales.

Primer consenso: nadie con Arequipa y debates enconados para evitar la unidad de Apurímac y Madre de Dios con Cusco, pues, supuestamente, éste las estimaba como su "patio trasero". En el norte del país, son importantes los procesos vividos por las regiones Nor Oriental del Marañón y La Libertad San Martín.

De esta situación surgía, inmediatamente, la opción de exigir "ser declarado" como "región autónoma", confundiendo el aislamiento y la autarquía, que las podían tornar inviables y profundizar su marginalidad, con la autonomía entendida como la capacidad de construir condiciones de desarrollo lo suficientemente sólidas como para reducir dependencias y establecer relaciones de complementariedad y equilibrio con otros espacios e instancias.

Esta falta de sentido de identificación y pertenencia se reproduce en cada espacio y, como ya hemos señalado, expresando principalmente visiones de ciudades de diferentes niveles. Andahuaylas respecto de Abancay, Iñapari respecto de Puerto Maldonado, Yauri respecto de Sicuani, Juliaca respecto de Puno, Moquegua respecto de Ilo, etc. Este segundo nivel de contradicciones reservaba un nuevo

LAS CIUDADES, LO URBANO Y LO RURAL

terreno de conflictos en los posteriores procesos de subregionalización en el interior de cada región.

Debemos remarcar, nuevamente, que estas contradicciones en la visión de los grupos políticos y de opinión no engloban en realidad a los espacios departamentales como tal, sino principalmente a las ciudades, que son vistas como los espacios en los que se concentró tradicionalmente el poder de decisión en lo relativo a inversiones en obras, gestiones administrativas, sedes institucionales, disponibilidad de centros de formación técnica y universitaria, calidad en los servicios públicos, etc.

El retorno de la memoria

La memoria histórica que se muestra extraordinariamente viva en determinados procesos, y que abarca no sólo a las poblaciones indígenas o nativas, sino a los mestizos y grupos sociales medios, se vincula íntimamente a referentes étnico-culturales que muchos analistas sociales y principalmente fuerzas políticas se han negado a reconocer su importancia.

En el Gran Sur, y para efectos de la experiencia regionalizadora, estos problemas se expresaron inicialmente en el debate sobre los nombres de las regiones. Lupaca o José Carlos Mariátegui, Túpac Amaru (expresión de un proyecto de unidad) o Inka, expresión de la historia de expansión violenta y opresiva del incario. En el centro, la región Libertadores Wari intenta sellar la unidad del proceso preinca con el independentista, con subregiones como la Chanca, sintomáticamente desgajada de la Inka. En el norte, la región Chavín se refiere al primer gran proyecto de unidad anterior al wari e inca, etc. Lo cierto es que *waris*, *collas*, *chancas*, *cañaris*, *chavines* y otros retornaron a sus identidades ancestrales para expresar sus definiciones básicas. No se trataba ciertamente de un mero formalismo, sino de la necesidad de recuperar lo que es-

CARLOS BARRENECHEA LERCARI

timaban que les daba particularidad, fuerza, significación e identidad en el proyecto histórico que se estaba iniciando.

Lo cierto es que las identidades locales, ancestrales o históricas se expresaban, en muchas oportunidades, como superiores a las identidades político-partidarias y es previsible que, en adelante, desaparecidos los referentes ideológicos, éstas se vean reforzadas y tiendan a cumplir un papel más determinante aún, como nos lo comienzan a mostrar otras realidades en el mundo.

Representación y legitimidad

Otro condicionamiento derivado de la redefinición espacial, sin entrar a debatir los aspectos relativos a su concepción como espacio de ejercicio democrático y de representación¹⁰, fue el relativo a la conformación de las asambleas regionales.

Existiendo tres estamentos representados en la Asamblea regional, la normatividad estableció la necesidad de que el número de representantes elegidos fuese similar para los departamentos que confluían, más allá de la población total a la que representarían. Lo propio ocurría respecto del número de representantes delegados por las organizaciones gremiales, profesionales o institucionales. En lo que variaba era en el número de alcaldes provinciales, de acuerdo al número existente en cada departamento. Esta alquimia, que da ventaja a los departamentos con menor población, sólo se explica como la búsqueda de equilibrios para posibilitar la estrategia de la unidad de los nuevos referentes regionales y que, por tanto, no debía repetirse en el período de gobierno siguiente.

¹⁰ Al respecto, puede consultarse nuestro artículo "Representación y legitimidad en las asambleas regionales", en *Travesía*, n° 4, febrero de 1992.

LAS CIUDADES, LO URBANO Y LO RURAL

El problema derivado de esta voluntariosa alquimia, que desconocía hegemonías reales, fue el establecimiento de una práctica correlacionista en los representantes regionales frente al espacio de mayor desarrollo relativo. Práctica contraria a la necesidad de construir una unidad sustentada en procesos conscientes, reconociendo el peso diferenciado de los espacios y, al mismo tiempo, las ventajas reales y potenciales de la unidad. La presión de los representantes hacia las autoridades regionales fue permanente, incluso con la amenaza de revocarlos de sus cargos o de amenazar reiteradamente con “separarse de la región”, para exigirles “negociar” determinadas ventajas para sus espacios de origen. Elección de vicepresidencias regionales, cada espacio departamental que no accedía a la presidencia, representación igualitaria en los consejos regionales, en los directorios de las empresas públicas, más allá de criterios legales y técnicos; distribución equitativa de cargos en la junta directiva de las asambleas; distribución del presupuesto de inversiones en tercios o aprobación de tal o cual obra. Como podrá entenderse, la inestabilidad era endémica.

Es interesante hacer notar que los referentes de legitimación de los distintos tipos de miembros de la Asamblea regional no era similar. Mientras que en el caso de los delegados de organizaciones de base y los alcaldes, el objetivo de su presencia en el gobierno regional y su asamblea era la gestión de obras y beneficios muy concretos para sus poblaciones de referencia, para los otros, la reproducción de las artes y vicios del parlamentarismo clásico, figurantista y sensacionalista era mayor, dado su interés de afirmar proyecciones personales en la escena política regional, para, desde allí, catapultarse a la representación nacional.

Diversos problemas deben ser materia de análisis y debate en esta concepción y sistema de representación. Ciertamente, a la luz de la inicial práctica desarrollada y no valiéndose de ella para argumentar en contra, bajo la

CARLOS BARRENECHEA LERCARI

opción simplista de concebir que la única modalidad de representación válida y legítima es la que proviene de la elección universal y secreta. Esto último equivaldría, en la práctica real, a elitizar la representación hacia quienes pueden financiar costosas campañas electorales y a eliminar la representación de las poblaciones urbanas y rurales pobres, de las comunidades nativas e indígenas y de otros estratos que, por su propia situación de exclusión, requieren de voz propia en las instancias de representación democrática.

Innovar y fortalecer las organizaciones sociales e institucionales y mejorar los mecanismos de representación, haciéndolos eficaces y legítimos, es parte del reto a asumir. Junto a ello, la necesidad de diseñar modalidades y mecanismos que permitan hacer práctica democrática y ciudadana de manera cotidiana, desde los niveles y espacios más inmediatos a la población.

Ciudades y sedes

Aceptada o resignados con la nueva configuración regional, las fuerzas políticas, los representantes, los caudillos locales protagónicos y los particulares personajes con acceso a los medios de comunicación pública en las provincias iniciaban otro conjunto de ofensivas no menos corrosivas para el proceso de construir la región. ¿Qué ciudad debía ser la sede del gobierno regional?

Nuevamente, más allá de cualquier criterio de reconocimiento de valores y condiciones operativas, la primera reacción consistía en no aceptar la ciudad de mayor desarrollo relativo, pues representaría reafirmar su preeminencia. Desde ese criterio, no han sido pocos los casos en los que se decidieron impracticables y costosas "sedes rotativas" o asambleas itinerantes.

Detrás de este tipo de criterios se escondía, en realidad, en el caso de las poblaciones, la aspiración a te-

LAS CIUDADES, LO URBANO Y LO RURAL

ner cerca la institucionalidad que adopta decisiones. Reivindicación importante, dada la tradición y experiencia centralista de tener que desarrollar hasta los trámites más simples necesariamente en las sedes regionales e incluso nacional de los ministerios e instituciones públicas. En estas circunstancias, la subregionalización, como parte del proceso de descentralización en el interior de cada región, debía representar un proceso estratégico, comenzando por desconcentrar sedes de instituciones y proyectos hacia los diferentes espacios de la región, de acuerdo a sus particularidades¹¹.

Presidencias regionales

Este fue un tema de particular gravitación en el debate regional entre el 90 y el 92. Nuevamente en este aspecto, con el criterio de posibilitar una acción concertada entre las fuerzas políticas y los espacios departamentales que confluían, se decidió que la elección de los presidentes regionales fuese realizado en las asambleas regionales. Esta decisión no fue, sin duda, la más adecuada para posibili-

¹¹ En el caso de la región Inka, se avanzó en esta dirección, trasladando la sede del Proyecto Especial Madre de Dios hacia Iñapari, frontera con Brasil y Bolivia y, en el caso de Apurímac, la sede del Proyecto Especial Sierra Centro Sur, de Cusco hacia Abancay y la sede de la Empresa Regional del Oro a Puerto Maldonado. Se dio igualmente cobertura regional a proyectos especiales como el Plan MERIS, el IMA y COPESCO. Se apoyó también la descentralización de la universidad San Antonio Abad de Cusco, para que pudiera establecer facultades en Puerto Maldonado, Quillabamba y Sicuani, en especialidades acordes con las particulares potencialidades y perspectivas de desarrollo de estos ámbitos. La subregionalización debía reforzar esta tendencia desconcentradora, pero una limitación difícil para posibilitar gestiones de calidad con dichas transferencias tenía que ver con la calidad técnica del personal y con la imposibilidad de disponer de mayores recursos para la especialización del capital humano.

CARLOS BARRENECHEA LERCARI

tar presidencias legítimas, estables, con capacidad de liderazgo y convocatoria y con autoridad para conducir los complejos procesos de la unidad regional. Ello era posible sólo con una elección por voto universal en la circunscripción regional, más allá de que, en determinados espacios departamentales, se concentrase por lo general la mayoría absoluta de electores: Cusco en el caso de la Inka y Puno en la José Carlos Mariátegui. Los problemas de legitimidad en el caso de la región Arequipa provinieron de otras consideraciones y prácticas políticas.

La alternativa de la elección presidencial en las asambleas no tuvo en cuenta la naturaleza del escenario, caracterizado ya no sólo por el pragmatismo clientelista de las fuerzas políticas sino por la diáspora de intereses de pequeños grupos o representantes individuales, que, ubicándose más allá de sus identidades políticas, buscaban ubicaciones expectantes o proyecciones personales a cambio de sus votos.

Como se podrá entender, en este marco poco interesaban las propuestas para el desarrollo regional, las estrategias necesarias para afirmar su unidad o la calidad, eficacia y transparencia de la gestión regional. De allí que la elección de los presidentes, en muchos casos, no respondiera a los sanos y necesarios acuerdos y convergencias entre las fuerzas políticas, en base a principios de unidad y desarrollo regional, sino a pragmáticas negociaciones de prebendas, cargos y ubicaciones lejanos al interés de las regiones y sus poblaciones. En estas circunstancias, la legitimidad y estabilidad de las presidencias regionales se encontraba, desde un inicio, cuestionada.

En el caso del Gran Sur, a los procesos antes referidos se añadió la contradicción derivada del hecho de que, en los tres gobiernos regionales, fueron derrotados en sus aspiraciones presidenciales tres alcaldes: el de Tacna para la región José Carlos Mariátegui, el de Arequipa para la región del mismo nombre y el de Cusco para la re-

LAS CIUDADES, LO URBANO Y LO RURAL

gión Inka. El proceso se personalizó de tal manera que hacia adelante sería imposible el espacio más mínimo de reflexión y acción coordinada. Se abrió un escenario de confrontación permanente entre estos gobiernos locales y los nacientes gobiernos regionales. Los burgomaestres con estilo protagónico llegaron incluso a firmar, ante el presidente de la República, críticas frontales contra las regiones y supuestos compromisos de transferencia de los presupuestos regionales hacia sus municipios. Tal compromiso, ciertamente, no se concretó nunca y, una vez eliminados los gobiernos regionales, la confrontación del gobierno central se trasladó hacia los gobiernos locales. Hubo incluso, más adelante, opinión favorable de algunos alcaldes provinciales, frente a la consulta del gobierno central, para eliminar los municipios distritales.

La situación general de desgaste de la legitimidad de los presidentes regionales y de sus instancias ejecutiva y legislativa, constituida por el Consejo Regional y la Asamblea, respectivamente, junto a la imposibilidad inmediata de contar con personal especializado, llevaron a tal inestabilidad que resultaba muy difícil abordar con seriedad los procesos paralelos de construcción de la unidad, de gestionar las transferencias económicas e institucionales desde el gobierno central, de dar conducción acertada a las empresas públicas y de conducir los programas de emergencia y los procesos de desarrollo de las regiones.

Si a los problemas anteriores se añaden los procesos de la crisis ideológica, programática y de unidad en los partidos y los frentes políticos representados en las regiones; la terrible práctica corrosiva y en algunos casos extorsionadora de cierta prensa radial y escrita de las provincias; el afán protagónico de determinados representantes regionales afanados en hacer carrera política, y la cultura de la confrontación y el palo encebado que aún nos caracteriza, podremos imaginar el grado de inestabilidad instalado en las nacientes administraciones regionales.

CARLOS BARRENECHEA LERCARI

Descentralización interna

Este en, sin duda, un tema central en el proceso de abordar los conflictos y construir la unidad al interior de las regiones. Subregionalización, distribución presupuestal, transferencia de capacidades hacia los gobiernos locales, atención de necesidades básicas y aspiraciones de inversión, ubicación de los proyectos especiales y desconcentración institucional, entre otros aspectos, debían sintetizar este proceso.

Con el tema de la subregionalización, como se ha señalado ya, se abría un segundo campo de confrontaciones entre los espacios provinciales e incluso distritales por su pertenencia a una u otra subregión o por ser declarados como subregión ellos solos. Lo mismo ocurría con la determinación de las sedes subregionales.

Al respecto, se formularon para la determinación de las subregiones diversas propuestas técnicas, pero debía iniciarse un proceso social de trabajo con las poblaciones, en base a la convocatoria de sus alcaldes, y la participación activa de sus representantes y delegados regionales y de la institucionalidad estatal y no estatal que trabajaba en cada espacio. Se trataba de identificar y priorizar problemas, potencialidades y proyectos y de pensar imágenes de desarrollo de cada espacio, en el marco del plan regional de mediano y largo plazo. El proceso quedó trunco con el autogolpe de abril de 1992.

El tema presupuestal fue el que concentró las preocupaciones y debates centrales de las regiones, sus asambleas y las subregiones transitorias constituidas por las antiguas demarcaciones departamentales. Constituía y constituye lo concreto del debate político y de las propuestas del desarrollo, principalmente en las regiones y espacios que no cuentan con inversiones no estatales significativas y en las que la inversión estatal debe cumplir, justamente, el rol de generar las condiciones infraestructurales y de base para promover la inversión no estatal, así como el

LAS CIUDADES, LO URBANO Y LO RURAL

de atender a los estratos sociales y espacios de pobreza. Es importante anotar, al respecto, que, de un total de cincuenta provincias en el Gran Sur, treinta y una se ubican, de acuerdo al último mapa de la pobreza, entre las muy pobres, diez entre las pobres, seis entre las regulares y sólo tres entre las aceptables (ver cuadro nº 1).

Esta realidad, con sus indicadores críticos, exigía y exige determinar criterios muy claros para la distribución del presupuesto público. Al respecto, se generaron grandes desencuentros entre las visiones de los actores del proceso. Desde los que sustentaban que lo salomónico era repartir el presupuesto en partes equitativas, de acuerdo al número de departamentos, hasta los alcaldes de las provincias capitales de departamento, que estimaban que el único criterio determinante para hacer la distribución presupuestal era el poblacional. En medio de estos sesgos, había que elaborar índices de distribución derivados de los indicadores de población, grado de pobreza, aislamiento y violencia, al menos por el período necesario para equilibrar mínimamente las condiciones y oportunidades de cada espacio.

Otro componente de descentralización intrarregional, ensayado particularmente en la región Inka, fue el relativo a la transferencia de recursos presupuestales de la región hacia los gobiernos locales. Para ello, un primer problema abordado fue el de impedir que estos presupuestos se concentraran, como ocurría y aún ocurre en la mayor parte de casos, sólo en algunas obras urbanas en las capitales provinciales. Para ello, se aplicaron criterios de distribución directamente hacia los distritos. En su interior, para evitar, a su vez, que las poblaciones rurales fuesen excluidas, se condicionaba la transferencia al hecho de que al menos el 50% de las inversiones se orientara a atender las demandas de las poblaciones rurales de cada ámbito. Conocedores de las serias limitaciones de gestión y administración en los municipios distritales, la transferencia presupuestal fue acompañada de la decisión de convertir

CARLOS BARRENECHEA LERCARI

Cuadro 1
EL GRAN SUR:
NIVELES DE VIDA POR PROVINCIAS (1993)

Departamento Provincia Estrato	Muy pobres	TMI (1)	Pobres	TMI (1)	Regular	TMI	Acceptable	TMI (1)
Apurímac IV	Cotabamba	137	Abancay	109				
	Aymaraes	136						
	Antabamba	135						
	Andahuaylas	133						
	Chincheros	129						
	Graú	119						
Esperanza vida (2)	56 años							
Cusco IV	Acomayo	186	Cusco	98				
	Quispicanchis	173						
	Paucartambo	169						
	Paruro	165						
	Chumbivilcas	163						
	Espinar	155						
	Canchis	150						
	Canas	143						
	Urubamba	142						
	Anta	141						
	Calca	131						
	La Convención	125						
Esperanza vida (2)	54 años							
Puno IV	Carabaya	160	Moho	113				
	Sandia	145	Huancane	113				
	Lampa	137	Melgar	111				
	Yunguyo	136	San Román	110				
	El Collao	136						
	Chucuito	136						
	Azángaro	127						
	S.A. Putina	127						
	Puno	118						
Esperanza vida (2)	56 años							
Tacna II			Tarata	118	Jorge Basa	76		
					Tacna	76		
					Candarave	76		
Esperanza vida (2)	68 años							
Madre de Dios III	Manu	118	Tahuamanu	101				
			Tambopata	94				
Esperanza vida (2)	70 años							
Moquegua II			Gral. S. Cerr.	105	Mcal. Nieto	82	Ilo	63
Esperanza vida (2)	63 años							
Arequipa II	La Unión	133			Castilla	85	Arequipa	63
	Caylloma	124			Caravelí	75	Islay	50
	Condesuyos	117					Camaná	49
Esperanza vida (2)	70 años							
Total Provincias	30		10		6		3	

(1) Quinquenio 1990-1995 para el promedio departamental

(2) 1993 para los promedios provinciales

Fuente: FONCODES - UNICEF 1994

LAS CIUDADES, LO URBANO Y LO RURAL

las antiguas oficinas microrregionales en secretarías técnicas de apoyo a los municipios de su ámbito de acción.

En esta experiencia de transferencia presupuestal y de fortalecimiento de las capacidades de gestión local se fue diseñando un modelo de gestión local basado en la constitución de los comités distritales de desarrollo, que posteriormente serían asumidos para su continuidad y extensión por cuatro países de la cooperación, la Unión Europea y el PNUD, tanto en la región Inka como en la Nor Oriental del Marañón. En la parte final del presente artículo nos detendremos para sintetizar la concepción, los componentes e implicaciones de esta propuesta de gestión local, que estimamos responde a la naturaleza integral de la crisis y a la necesidad de reconstruir procesos sociales, institucionales y democráticos desde la base local.

En el año 1990 se transfirió alrededor del 20% del presupuesto de inversiones regional y en el año 1992 la programación realizada llegaba al 30%. Ello se anuló igualmente en abril del 92 y luego sería cubierto de alguna forma por el DL 776, que, más allá de los problemas que representó para la comuna limeña, tiene el correcto criterio de transferir recursos directamente hacia la base misma del sistema de gobierno local.

Esta estrategia de redistribución de la inversión regional tenía varias ventajas potenciales: consolidar los gobiernos locales y desde ellos la unidad regional y evitar que el presupuesto regional se fragmentara en una gran cantidad de microproyectos, que serían ya atendidos por los gobiernos locales, de tal forma que, con el 70% del mismo, se podía asumir la gestión de algunos proyectos estratégicos regionales, principalmente en el campo de la vialidad, la energía y el manejo de los suelos y el agua.

Es importante anotar como experiencia que, apenas instaladas las regiones, cada espacio sintió que había llegado la hora de concretar sus demandas históricas y sus proyectos estratégicos. El no asumirlos inmediatamente como compromiso de la gestión regional representaba, para

CARLOS BARRENECHEA LERCARI

la opinión general, una demostración de ineficiencia y postergación inaceptables.

El balance de los actores

Resulta imposible hacer un balance de obras y realizaciones de los gobiernos regionales a partir de un solo año de gestión de inversiones, como fue el año 1991. Este tipo de "evaluación" ha sido, sin embargo, desarrollado con simplismo e intencionalidad desde los argumentadores del centralismo, para demostrar la supuesta inconveniencia de la descentralización y argumentar por su cancelación.

Con esa salvedad, nos parece de gran valor conocer la opinión de los actores sociales luego de la experiencia vivida. Ella debe reflejar, al menos, los niveles de coherencia y claridad alcanzados por estos actores sobre el desarrollo regional y la tarea regionalizadora. De acuerdo a una encuesta de opinión realizada por el CEPES, cuatro meses después del autogolpe, entre ex-autoridades y representantes regionales, alcaldes, dirigentes populares, empresarios, representantes de colegios profesionales, ONGs, académicos y funcionarios¹².

Ubican como los problemas regionales más importantes la pobreza extrema, la falta de inversiones, el atraso tecnológico y la violencia. Junto a ellos, la ineficiencia estatal.

En cuanto a la descentralización como proceso, el 97% la seguía considerando como de gran necesidad, y estimaba que posibilita, en orden de importancia, mayor democracia y participación (44%), lucha contra la pobreza (18%) y empleo e inversión (10%). Por ello, el 92% estimaba que el proceso debía ser relanzado, el 6.7% suspendido y sólo el 1.7% anulado.

¹² La encuesta fue realizada en la región Inka, entre agosto y setiembre de 1992, y abarcó un total de 70 actores.

LAS CIUDADES, LO URBANO Y LO RURAL

Resulta interesante destacar el hecho de que el 97% de los entrevistados señala como primera prioridad contar con un proyecto global de desarrollo regional y el 80% estima, junto a ello, la gran importancia de establecer mecanismos de coordinación a nivel del Gran Sur. Identifican que las principales potencialidades de este espacio macrorregional se ubican en la energía, la biodiversidad, los cultivos andinos, los recursos mineros y turísticos, los recursos humanos y la identidad cultural. En coherencia con tal planteamiento, señalan que la coordinación interregional debe darse prioritariamente en torno a ejes articuladores vinculados a la energía (31%), vialidad/interoceánica (28%), desarrollo tecnológico (10%) y el desarrollo agroindustrial (9%). Los proyectos que se identifican como estratégicos para el desarrollo de este espacio son el de Camisea, la interoceánica y la infraestructura vial.

Debe señalarse que, en el caso de las dos primeras, la región Inka tuvo comisiones técnicas de amplia convocatoria para formular las propuestas respectivas, y al tema de la vialidad se destinó no menos del 30% del presupuesto regional del año 1992, dada su importancia estratégica en la articulación de los diversos espacios productivos y de mercado, entre el campo y las ciudades, y la consecuente rentabilización de la producción. Entre las obras avanzadas en esta dirección se encontraban el mejoramiento de la carretera Cusco - Madre de Dios, Cusco - Abancay y Cusco - Chumbivilcas. Obras que, acertadamente, han continuado su ejecución más allá de la cancelación regional.

En las opiniones de balance de la gestión de las autoridades regionales, prima la que la califica como regular, seguido de la que la estimó mala. Lo propio ocurre con la valoración del papel cumplido por los alcaldes. El 45% estima que su participación en las asambleas no fue útil.

En el caso de las relaciones del gobierno regional con el gobierno central, se reconoce que fueron conflicti-

CARLOS BARRENECHEA LERCARI

vas a partir de los recortes presupuestales (37%), de la no transferencia del fondo de compensación regional (23%), de la paralización de las transferencias institucionales (17%), y debido a los errores del gobierno regional un 18%. En cuanto a la relación con los gobiernos locales, el 57% estima que fue algo conflictiva, el 32% muy conflictiva y sólo el 7% la estimó de colaboración.

Finalmente, los entrevistados señalan que el relanzamiento del proceso requeriría de un conjunto de ajustes en las normas legales, en la composición y funcionamiento de las asambleas, en el funcionamiento de las subregiones y, ciertamente, la elección directa de las presidencias.

IV. ABORDANDO LOS ESTRATÉGICOS ESPACIOS LOCALES

Dada la naturaleza y dimensiones de la crisis de agotamiento y la extensión y profundidad de la pobreza, la ausencia de transferencias presupuestales del tesoro público y las extremas limitaciones institucionales y técnicas para gestionar la emergencia y el desarrollo, aun dentro de la corta experiencia de conducción regional, quedaba clara la necesidad de diseñar innovadoras estrategias que posibilitaran reconstruir el tejido social y de poder, la institucionalidad, democracia, gobernabilidad, ciudadanía, pacificación y capacidad de gestión desde los niveles locales. Para hacerlo posible se plantea la necesidad de sustentarse en la concertación y acción complementaria de las poblaciones, los gobiernos locales, las instituciones públicas y privadas y la cooperación internacional. Este sería, ciertamente, un proceso paralelo al de la construcción de la unidad regional, más que opción alternativa que cancelara este proceso¹³.

¹³ Desde finales del año 1990 se coordinó, desde la Secretaría de Planificación, Presupuesto y Hacienda de la región Inka, con las

LAS CIUDADES, LO URBANO Y LO RURAL

El protagonismo poblacional

Partiendo de la consideración de que la emergencia debe servir para “emerger” hacia algo nuevo y superior y no para reafirmar concepciones y prácticas asistenciales y paternalistas, se plantea la necesidad de superar un conjunto de problemas recurrentes en la aplicación de los programas de alivio de la pobreza, que inmovilizan las potencialidades poblacionales.

Se trata, por ello, de articular, más allá de una mesa de partes, una oferta activa que busque, organice y apoye la gestión de la demanda, superando la recepción clásica proveniente sólo o principalmente desde los ámbitos y grupos sociales con mayor capacidad de gestión y ubicados generalmente en los espacios con mayor presencia institucional y mayor desarrollo relativo. Ello exige reconocer el importante valor de la promoción y la preinversión y el papel potencial de la red institucional y técnica, pública y privada, presente en cada espacio.

Contribuir a este *emerger* supone reconocer y apoyar el valor y las potencialidades de las organizaciones naturales de estas poblaciones, para, desde ellos, iniciar el

organizaciones representativas de los campesinos y los pequeños y medianos empresarios, con la Iglesia y con instituciones de coordinación de las ONGs para formular diversos proyectos y programas que posibilitasen abordar los problemas de la pobreza y el desarrollo. Resultado de ello fueron el “Plan de Prioridad para las Provincias Altas de Cusco y la subregión Apurímac 1991- 1995”, el “Programa de Prioridad para el Período 1991” y el “Programa de Acciones de Emergencia Regional para el Desarrollo”. Estas iniciativas dieron base a negociaciones con la cooperación internacional para poner en marcha el llamado modelo PREDES, en cuyo eje se ubican los comités distritales de desarrollo. En el proceso de la formulación inicial y del seguimiento del proceso desde los espacios locales fue importante, entre otros, el apoyo del Instituto Región Nueva, con apoyo de la EZE de Alemania. Pronto publicaremos, a través de la Fundación Friedrich Ebet, un trabajo que desarrolla la relación entre pobreza, política social y espacios de gestión local.

CARLOS BARRENECHEA LERCARI

ciclo de los proyectos, en un proceso en el que la identificación y la priorización de problemas, necesidades y proyectos se realice en cada comunidad o grupo social. Proyectos que luego puedan ser sustentados y priorizados a su vez en los *comités distritales de desarrollo (CDDs)*.

Este ejercicio, que se ha demostrado factible y sencillo, permite superar la práctica de concentrar estas decisiones en los líderes o autoridades locales, en las instituciones promotoras o en los vendedores de "proyectos molde" que circulan por las comunidades y poblaciones ofreciendo sus servicios de gestión ante los organismos financieros de la inversión social. Permite, en consecuencia, que la población, al participar y no ser sustituida en sus decisiones, priorice sus reales necesidades, se identifique con las obras y acciones y se comprometa en su ejecución, operación y sostenibilidad.

La administración de los recursos puede tener modalidades específicas variadas, pero el criterio mínimo común debe ser el de buscar que las poblaciones accedan a experiencias de gestión y administración directas o compartidas, al conocimiento del destino de los recursos de las entidades públicas, incluidos los administrados por las ONGs, que son erróneamente consideradas como privadas, los gobiernos locales, los proyectos especiales con la cooperación internacional, etc. Este es, sin duda, un ejercicio que puede abrir conflictos, pero ellos deben ser adecuadamente tratados en beneficio de la necesaria transparencia que requieren las instituciones para lograr la legitimidad que hoy se encuentra dañada.

De otro lado, esta partición poblacional, que abre una dinámica de democratización en la gestión del desarrollo, es también un mecanismo de mejora en la eficiencia y la eficacia de las inversiones. Garantiza los aportes de la población en faenas, materiales de la zona, conocimientos y organización, y permite comprometer los aportes técnicos y financieros de las diversas entidades e instituciones que actúan en dichos ámbitos. Finalmente, posi-

LAS CIUDADES, LO URBANO Y LO RURAL

bilita sistemas de seguimiento y evaluación más colectivos, hechos de la voluntad común de superar problemas, dificultades y riesgos, y de elevar las posibilidades de éxito y de logro de los impactos previstos.

Planificación de base

Sin embargo, el protagonismo poblacional no debe ser entendido como sinónimo de espontaneidad, coyunturalismo o simple pragmatismo, que reniega de las necesarias visiones globales y del mediano y largo plazo. De allí que recuperar el sentido y el valor de la planificación resulte necesario en un contexto en el que el esquematismo liberal la ha convertido en mala palabra. Se trata, ciertamente, de recuperarla no en su sentido y práctica especulativa y burocrática tradicional, sino como sistema e instrumento sencillo y accesible al manejo de las poblaciones, instituciones e instancias de gestión local. Como guía flexible para responder a la gran diversidad de escenarios geográfico-ecológicos, económico-sociales, culturales e institucionales propios del país.

Con estas características, interesa promoverla desde lo local, tornándola en instrumento de concertación y gestión concretas; de legitimación social de un conjunto de aspiraciones y objetivos de desarrollo hacia el mediano y largo plazo, que obren como nortes articuladores de una voluntad común del accionar institucional y poblacional. Los procesos que actualmente se vienen dando en la región Inka, y también en Cajamarca, Huancavelica, Arequipa y otros espacios muestran la importancia y potencial de estos procesos, que pueden contribuir a renovar los procesos sociales e institucionales del país desde su base.

Concertación interinstitucional

Hacer posible lo anterior supone, a su vez, replantear los actuales términos de la relación entre las instituciones y

CARLOS BARRENECHEA LERCARI

de éstas con la población: democratizar, superar la cultura de las mutuas exclusiones, descentralizar hacia lo local y garantizar transparencia y eficiencia.

En esta orientación, el modelo de gestión que proponemos se sustenta en la acción concertada y convergente de las instituciones estatales y privadas, particularmente desde la acción concreta y cotidiana en los espacios locales, y mejor aún si ésta es reforzada desde acuerdos específicos en los niveles regionales y el nacional.

No se trata, como ya señalamos, de un proceso sencillo y sin tropiezos, sino más bien de uno lleno de dificultades y problemas. No derivados sólo de las restricciones financieras o de las complejidades técnicas sino, en muchos casos, principalmente de la cultura de la confrontación, del sentimiento de capilla y de los enconos a los que hemos hecho referencia a lo largo del presente artículo. Superar estas culturas es, por supuesto, un reto de mediano y largo plazo, pero finalmente una realidad necesaria de ser abordada desde el sistema educativo, desde los medios de comunicación y desde la reingeniería necesaria en cada institución e instancia. Es parte del proceso de construir y generalizar una ética de la solidaridad, no trasladada e impuesta desde otras realidades, sino recuperada desde la práctica cotidiana de nuestras propias poblaciones pobres.

Espacio local estratégico

Hacer factibles las orientaciones y estrategias antes reseñadas supone la definición previa de un espacio adecuado de organización y gestión de la democracia y el desarrollo. La opción que planteamos es, en este caso, el espacio distrital, que representa el primer escalón de gobierno. Es la opción por una estrategia de construcción regional y nacional desde abajo, en un proceso posiblemente más lento y largo, pero, al mismo tiempo, más sólido

LAS CIUDADES, LO URBANO Y LO RURAL

y sostenible. No debemos olvidar que se trata de un edificio que tiene que reconstruirse y renovarse desde sus cimientos.

Esta opción por el nivel local - distrital para organizar la gestión del desarrollo no supone, ciertamente, perder de vista la visión regional y nacional, sino tomarla como orientación de base y, al mismo tiempo, como construcción y enriquecimiento permanentes que se alimentan del esfuerzo cotidiano de las poblaciones desde la gran diversidad de escenarios que tiene el país.

El nivel distrital resulta viable y concreto como espacio político de gestión del desarrollo, concebido éste como la capacidad de las poblaciones, sus organizaciones e instituciones para actuar en sus realidades, en función de lograr el bienestar común.

El nivel local es un espacio concreto para la descentralización y la construcción de la subsidiaridad, para la recomposición del tejido organizativo y social y la organización de la gestión social de los servicios básicos; para la reconstrucción del Estado con nuevas funciones y relaciones; para organizar los mecanismos de la participación poblacional, de la planificación de base y la coordinación interinstitucional; para tornar concretas las acciones colectivas de recuperación y mantenimiento de los recursos naturales y el medio ambiente; para la identificación y atención de los grupos vulnerables y la articulación de lo urbano y lo rural.

Comités distritales de desarrollo

En la orientación antes anotada, es importante la promoción y organización de los comités distritales de desarrollo, como instancias de ejercicio del poder en los que se combina democracia representativa con democracia directa y se concerta la acción de la población y las entidades estatales y no estatales. Son presididos por la autoridad

CARLOS BARRENECHEA LERCARI

local democráticamente elegida, que de esta manera consolida su legitimidad, y están compuestos por los presidentes de las comunidades indígenas y/o nativas, las organizaciones gremiales, las asociaciones de productores, las asociaciones empresariales u otras organizaciones, de acuerdo a las características de cada espacio. Participan también las instituciones estatales y privadas con real presencia, las iglesias y otras que los comités reconocen y aprueban.

En el esquema adjunto en el anexo nº 1 se sintetizan los principios, las características e implicaciones de sus componentes centrales, el papel del Estado y el de la cooperación internacional.

Anexo N° 1 ESPACIOS LOCALES Y ESTRATEGIA DE GESTION DEL DESARROLLO

NO ES SOLO MEJOR FORMA DE ORGANIZAR LA INTERVENCION PARA LOGRAR OBJETIVOS Y METAS DE LOS PROYECTOS. ES PARTE DE LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO HUMANO EN TANTO ABORDA DIMENSIONES CRITICAS FUNDAMENTALES

ORIENTACIONES BASICAS

PROTAGONISMO ORGANIZADO DE LA POBLACION

FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

NUEVA GESTION INSTITUCIONAL ESTATAL Y PRIVADA

CARACTERISTICAS E IMPLICANCIAS

1. ORGANIZACIONES NATURALES FUNCIONALES Y NO AD-HOC PARA LOS PROYECTOS.
2. CARACTERISTICAS ESPECIFICAS DE SU CONFORMACION DE ACUERDO A DIVERSIDAD DE ESCENARIOS.
3. ORGANIZACIONES CON CAPACIDAD DE PROPUESTAS Y GESTION.
4. FORTALECIMIENTO Y/O RECOMPOSICION DEL TEJIDO SOCIAL.
5. RETO DE PARTICIPACION, FORJANDO CIUDADANIA, CAPACIDAD DE GOBIERNO Y PACIFICACION CON DESARROLLO.
6. IDENTIDAD CULTURAL Y ETNICA.
7. EXTENSION Y DESARROLLO DE LA SOLIDARIDAD Y LA CULTURA DE TRABAJO.
8. NUEVA LEGITIMIDAD PARA ORGANIZACIONES DE SEGUNDO GRADO.

CARATERISTICAS E IMPLICANCIAS

1. CONTRIBUIR A LA AFIRMACION Y LEGITIMIDAD DEMOCRATICAMENTE ELEGIDA.
2. AFIRMAR ESPACIO DE PODER Y GOBERNABILIDAD.
3. ARTICULACION DE INTERESES URBANO-RURALES.
4. NUEVA RELACION DEMOCRATICA ENTRE MUNICIPIO, POBLACION E INSTITUCIONES, PARA CONSTITUIR *GOBIERNO LOCAL*.
5. COMBINACION DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DIRECTA
6. MAYOR CAPACIDAD DE CONVOCATORIA Y GESTION DE LA AUTORIDAD LOCAL (Alcaldes)
7. MAYOR CAPACIDAD DE NEGOCIACION Y RELACIONES CON INSTITUCIONES Y AUTORIDADES ESTATEALES Y PRIVADAS.
8. C.D.D.PRESIDIDOS POR ALCALDES.

CARATERISTICAS E IMPLICANCIAS

1. RETOMAR ROL REAL DE ACTORES INSTITUCIONALES: Apoyo, Asistencia, Promoción.
2. RELACIONES DE MUTUO RECONOCIMIENTO CON LA POBLACION Y SUS ORGANIZACIONES.
3. RELACIONES DE COORDINACION Y COMPLEMENTARIEDAD ENTRE INSTITUCIONES.
4. CONCERTACION INTERINSTITUCIONAL EN EL NIVEL REGIONAL Y NACIONAL
5. INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS.
6. FACILITAR ACCESO DE LA POBLACION AL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO.
7. REDEFINICION Y/O AFIRMACION DE PRESENCIA ESPACIAL Y LINEAS DE TRABAJO DEL ESTADO.
8. AFIRMAR NIVELES DE ESPECIALIZACION Y COMPLEMENTARIEDAD.

INSTANCIAS ESTRATEGICAS: COMITES DISTRIALES DE DESARROLLO (C.D.D.)

CARACTERISTICAS E IMPLICANCIAS

- | | |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. ESPACIO ESTRATEGICO PARA LA RECOMPOSICION Y EL FORTALECIMIENTO DEL TEJIDO SOCIAL. 2. ESPACIO DE EJERCICIO DE PODER, GOBIERNO Y GESTION DEL DESARROLLO DEMOCRATICO. 3. ESPACIO DE CONVOCATORIA, PLANIFICACION Y CONCERTACION ENTRE ACTORES SOCIALES E INSTITUCIONALES. 4. ESPACIO DE FORJA DE NUEVOS LIDERAZGOS. 5. ESPACIO DE AFIRMACION Y RECREACION CULTURAL | <ol style="list-style-type: none"> 6. ESCENARIO DE NUEVA LEGITIMIDAD ORGANIZATIVA 7. NUEVA CAPACIDAD DE GESTION EFICIENTE Y TRANSPARENCIA EN EL USO DE LOS RECURSOS 8. INSTITUCIONALIZACION DE NORMAS Y VALORES SOCIALMENTE VALIDADOS 9. ESPACIO AUTONOMO Y PERMANENTE, NO SUJETO A CONTINGENCIAS Y TEMPORALIDADES DE UN PROYECTO O UNA AUTORIDAD LOCAL. |
|---|--|

PAPEL DEL ESTADO

1. IMPULSO DE LA DESCENTRALIZACION
2. DEFINIR SU PRESENCIA Y FUNCIONES DE ACUERDO A ACTUAL GRADO DE DESARROLLO DEL ESPACIO.
3. PROMOVER LA INVESTIGACION, EL DESARROLLO TECNOLOGICO Y DESARROLLAR LA INFRAESTRUCTURA ECONOMICA
4. SUSTENTAR LA AMPLIACION Y MANTENIMIENTO DE LOS SERVICIOS BASICOS, APORTANDO AL MISMO TIEMPO A LA AUTOGESTION SOCIAL DE LOS MISMOS.
5. MANTENER Y ACRECENTAR LOS FONDOS DE COMPENSACION REGIONAL Y LOCAL.
6. PONER EN ACCION UNA POLITICA SOCIAL DE MEDIANO PLAZO, APORTANDO A LA AUTOGESTION SOCIAL.

APORTE DE LA COOPERACION INTERNACIONAL

1. ACCION CONJUNTA EN BASE A COMPARTIR OBJETIVOS DE DESARROLLO HUMANO.
2. COMPROMISOS SOSTENIBLES HACIA EL MEDIANO PLAZO.
3. NUEVOS CRITERIOS DE IMPACTO HUMANO PARA SEGUIMIENTO Y EVALUACION, SABIENDOSE PARTE DE UN ESFUERZO COMPARTIDO.
4. GARANTIZAR EL SOSTENIMIENTO DE LOS IMPACTOS APOYANDO ASPECTOS ORGANIZATIVOS Y MAYORES CAPACIDADES DE GESTION.
5. MOTIVAR CONCERTACION ESTATAL Y PRIVADA.
6. ENFATIZAR TEMAS DE PRIORIDAD COMO LOS RELATIVOS A LA INFANCIA Y EL MEDIO AMBIENTE.