



**Documentos de trabajo presentados  
en el taller realizado el  
16 de enero 2013**

**Autores:**

Jaime Joseph  
Germán Alarco  
Eduardo Ballón  
Raúl Molina

# **Aportes de la Sociedad Civil al Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima (2012-2025) LIMA SOMOS TODOS**

GRUPO  
*Propuesta*  
CIUDADANA

## Presentación

El “centralismo limeño” ha sido considerado siempre como una de las causas de la pobreza y desigualdad en nuestro país. Lo que no se dice, sin embargo, es que la propia ciudad de Lima es víctima de ese centralismo que ha perjudicado su desarrollo. La inexistencia de políticas congruentes con la particular naturaleza de nuestra ciudad, las incoherencias en su diseño de gobierno, además de las intervenciones desordenadas y muchas veces arbitrarias por parte del propio gobierno central son algunos de los factores que han favorecido una situación en la que Lima reproduce la desigualdad social, así como un crecimiento desordenado y desarticulado de los otros espacios territoriales del país.

Lima Metropolitana, la ciudad capital, tiene casi un tercio de la población del país y es una de las más rezagadas en relación a la reforma descentralista. Uno de los principales problemas que afronta y que la actual gestión heredó al iniciar su mandato el 2011, es la ausencia de una planificación que permita orientar su desarrollo con una visión de ciudad, proyectada en el mediano y largo plazo, de cara a una realidad marcada por la globalización. .

A Lima no se le han entregado todas las competencias que le corresponden en tanto región. La negativa del gobierno municipal, desde el inicio del proceso de descentralización hasta el 2010, a asumir sus responsabilidades en sectores claves como la educación, la salud y la vivienda, han impedido avanzar en la formulación de políticas articuladas e integrales que, respondiendo a su realidad de metrópoli, se orienten a garantizar una provisión de servicios adecuada y a la construcción de un territorio integrado y equilibrado.

La ausencia de una visión compartida de futuro de nuestra Metrópoli es el principal obstáculo para enfrentar los graves problemas sociales, ambientales y económicos que aquejan a la ciudad.

Se ha actuado sin una articulación entre las dinámicas distritales y provinciales, a lo que se agrega su desconexión con el Callao y las provincias que componen Lima Región, además de su entorno más amplio que se proyecta a otras ciudades y regiones del país que forman parte de su zona de influencia. Se ha descuidado además la participación de la población, tanto en el diseño de las políticas como en la fiscalización de las autoridades.

Esta situación busca ser revertida en la actual gestión de la Municipalidad de Lima Metropolitana, con la construcción del Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima 2012-2025, herramienta de gestión que servirá para la toma de decisiones en la política municipal. Un Plan que se ha realizado de manera participativa contando con cerca de 18000 personas, que han debatido sobre los problemas de fondo de la ciudad.

Con el ánimo de contribuir a este esfuerzo, el Grupo Propuesta Ciudadana, junto al Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana y el Instituto Metropolitano de Planificación, organizamos el pasado 16 de enero una reunión orientada a discutir y alcanzar aportes a dicho plan. De esta manera, tras la presentación del mismo por parte del representante del Instituto Metropolitano de Planificación, el debate fue animado con las intervenciones de Jaime Joseph, consultor especialista en temas relacionados a Lima Metropolitana; Germán Alarco experto en planificación y profesor e investigador de la Unidad de Postgrado de la Universidad del Pacífico; Eduardo Ballón, Secretario Técnico de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales; y Raúl Molina, especialista en temas de gestión e institucionalidad.

El presente material recoge, a modo de documentos de trabajo, las intervenciones de estos especialistas, las cuales ponemos a disposición de las autoridades encargadas de continuar con este importante proceso.

## Visión de Lima y los Ejes Estratégicos 2012-2025



*Por Jaime Joseph*

**E**stos comentarios se refieren a dos partes del PRDCL, Lima en el 2025 y los Ejes Estratégicos 2012-2025, pp. 336-368. El título mismo del Plan evoca tres aspectos centrales que se quiere relevar:

1. La ciudad, en este caso Lima, desde la perspectiva regional.
2. La región que es mucho más que una extensión física, y trae a la discusión el concepto complejo del territorio.
3. El enfoque al desarrollo integral y sostenible al nivel sub nacional o regional.

### La Ciudad y la región

Uno de los aportes más importantes de este Plan es que avanza en el reconocimiento que Lima es, o debería ser, parte principal, actor positivo en el proceso nacional de regionalización. Este entendimiento, que no es compartido por la mayoría de los ciudadanas/os, que Lima juega un rol práctica en el proceso de descentralización y regionalización, no es de larga data. Más bien el sentido común predominante es todo lo contrario: Lima es una enemiga, una traba para la descentralización y desarrollo igualitario.

El hecho de afirmar que Lima tiene un «Régimen Especial» y que se le atribuyen algunas de las facultades y competencias que corresponden a las regiones, es un avance pero de por sí no han cambiado la manera de entender a nuestra megaciudad. Declarar a la ciudad «un régimen especial» y endosarle funciones regionales es más que nada una táctica para patear el problema hacia adelante sin resolver el problema de Lima en la nación. Crear la categoría «Régimen Especial» parece indicar que los legisladores no sabían que hacer con Lima para completar las leyes de regionalización.

En el proceso de aprobación de las leyes básicas de regionalización, habiendo aprobado 12 leyes, muchas sin estudios previos y fundamentación sólida, y se quedó con la pregunta: “¿Qué hacer con este engendro que llamábamos Lima y que había sufrido grandes transformaciones en las últimas décadas por las migraciones?”

Como muchos analistas han anotado, la migración, los y las migrantes, transformaron el territorio que ocupaba en Lima sin convertirlo en una ciudad articulada. Si bien la industrialización, la ISI, un fenómeno casi exclusivamente urbano, excluyendo los territorios rurales y sus habitantes, produjo un nexo entre los habitantes de Lima, este nexo a la vez reflejaba una segregación. Los hombres dormían en los barrios extramuros sin servicios básicos; iban a trabajar en las fábricas mientras las mujeres se ocupaban cotidianamente de convertir los terrenos ocupados en vivienda. Como todos sabemos bien, la crisis de la industrialización y las políticas neoliberales produjeron una mayor fragmentación de lo que se seguía llamando «ciudad de Lima». Pero a la vez, aunque solo vamos tomando cuenta de ello, se creaban las condiciones para el desarrollo de una ciudad policéntrica, con múltiples nodos de actividad económica, cultural y política.

Hacemos esta breve y ya conocida síntesis de las últimas décadas en la evolución de Lima para fundamentar algunas de las preguntas que forman el prisma con que leemos y evaluamos el Plan que nos ha sido presentado. Una pregunta básica es si el Plan es un instrumento adecuado para evitar que el policentrismo, esa diversidad territorial, cultural, económica y política, conduzca a mayor desintegración, mayor desigualdad, con la secuela de segregación, violencia, racismo. O si el Plan será un instrumento para convertir nuestra diversidad en una riqueza para que Lima sea, como dice el Plan mismo, un territorio de «convivencia para los ciudadanos y ciudadanas que viven y comparten el espacio de la ciudad de Lima, así como la forma en la que estos se relacionan con el entorno, la naturaleza y buscan su desarrollo humano integral», I-2.

Consideramos que Lima está frente a un partaguas, con tendencias inerciales que empujan hacia la desintegración y desigualdad; pero que a la vez se abre otro camino hacia los objetivos de integración que el Plan presenta. Afirmamos además, que una condición absolutamente necesaria, para evitar la deriva hacia el caos es que nuestra estrategia en la planificación y gestión de Lima Metropolitana tenga como norte la descentralización y el desarrollo regional.

El Plan, a nuestro parecer, es un avance en cuanto se distancia de las concepciones comunes que consideran a Lima como una extensión de tierra en la que se ubican físicamente las entidades y personas que concentran el poder

**«...la mirada al Plan debe tomar en consideración los componentes necesarios para un proceso de regionalización consistente»**

y las riquezas, es decir la Lima «enemiga de la descentralización». También el Plan avanza en entender que Lima es una ciudad, es decir un complejo de territorios diversos, personas diversas y actividades diversas. Definir a Lima como «policéntrica», y no «fragmentada», señala un avance hacia un enfoque integrador positivo de lo diverso que es Lima Metropolitana. Pero por otra parte, si bien el Plan propone ser «regional», aspecto central como ya hemos dicho, no es tan claro cómo el Plan entiende Lima y la regionalización. Queremos ver si el Plan está utilizando el concepto de región como metáfora o como una realidad hacia la cual se quiere avanzar con la implementación del Plan.

Se propone que para entender a cabalidad Lima como parte de la regionalización hay que superar un entendimiento limitado de la esencia y rol de Lima. El propio Programa Gobierno Regional de Lima Metropolitana limita el enfoque, o así parece, al afirmar que: «Se reconoce un régimen especial jurídico a la Municipalidad Metropolitana de Lima por el cual asume, en forma excepcional, funciones correspondientes a los gobiernos regionales, sin constituir propiamente una región...».<sup>1</sup>

### **La región Lima significa más que una extensión urbana**

Sería una equivocación atribuir funciones y atributos regionales a un territorio que no reúne las características, o las potencialidades, de una región. Por ello la mirada al Plan regional debe tomar en consideración los componentes necesarios para un proceso de regionalización consistente. En este sentido Lima Metropolitana debe ser parte de la búsqueda a nivel nacional de determinar los territorios más adecuados para la regionalización. Nadie duda que atribuir las características y funciones de una región a los departamentos actuales es, en el mejor de los casos, solo un paso hacia la formación de regiones a cabalidad. Lima metropolitana no escapa a esta limitación.

1. II Foro - La Municipalidad Metropolitana de Lima en el marco normativo de la descentralización, Programa Gobierno Regional de Lima Metropolitana, <http://www.munlima.gob.pe/region-lima-metropolitana.html>

Por ende revisamos el Plan, no para determinar si describe a la actual ciudad metropolitana como región y con las funciones de región, sino sí enrumba la ciudad en un plan-proceso de regionalización. Son múltiples los componentes de un plan-proceso. Queremos llamar la atención sobre los siguientes conceptos fundamentales: el enfoque y manera de entender el desarrollo regional; la importancia que se da al territorio, que como se entiende hoy es más que una extensión de geografía física; la importancia y el entendimiento de un sistema político democrático y el binomio democracia y desarrollo; y finalmente la importancia dada a los cambios necesarios en la legislación y en la constitución para que la proyectada región Lima sea parte de un proceso nacional de regionalización.

- **El desarrollo humano sostenible**

El Plan se inicia con un enfoque a ciudadanía y desarrollo que evoca una visión integral y la centralidad de las personas, los y las ciudadanos en la regionalización: «El Plan se construye sobre la base de un conjunto de principios que definen los valores básicos de la convivencia de los ciudadanos y ciudadanas que viven y comparten el espacio de la ciudad de Lima, así como la forma en la que estos se relacionan con el entorno, la naturaleza y buscan su desarrollo humano integral», p. 1-2.

Uno de los aspectos más prometedores del Plan es la importancia y enfoque que se da al desarrollo humano y sostenible en lo que podríamos llamar el marco teórico del Plan. Se afirma de arranque que «el desarrollo está al servicio del ser humano... Mediante este principio se sostiene que el ser humano es el objeto y sujeto del desarrollo, entendiéndose este proceso como el conjunto de actividades que procuran la evolución del hombre y la mujer para alcanzar mejores niveles de bienestar y satisfacción en todas las formas de comportamiento social e individual en que se expresa la vida», p. 1-2.

«El Plan se construye sobre la base de un conjunto de principios que definen los valores básicos de la convivencia de los ciudadanos y ciudadanas que viven y comparten el espacio de la ciudad de Lima...»

Entender que el desarrollo es de las personas y no de las cosas; que lo esencial es ser y no tener, que el desarrollo incluye la defensa y cuidado del planeta no es nuevo. En América Latina Max Neef y Jürgen Schuldt han sido pioneros en desarrollar estos principios y hoy en día la defensa del medio ambiente es parte central de los enfoques al desarrollo, e incluso en algunos casos parece ser el aspecto central. En el Perú, además de Schuldt, autores como Denis Goulet, Efraín Gonzales de Olarte, Javier Iquíniz, Vicente Santuc, para mencionar solo algunos, han desarrollado estos conceptos en la reflexión sobre las múltiples dimensiones de desarrollo humano.

El enfoque humano al desarrollo y las críticas al desarrollo neoliberal, lo que Amartya Sen llamó el desarrollo que lejos de expandir las capacidades de las personas, las «condena a ser menos», han sido clave en abrir caminos hacia otro desarrollo. Sin embargo las reflexiones de tipo ético y teóricas no siempre han sido instrumentos prácticos para la planificación y realización de un desarrollo que supere el reduccionismo en el desarrollo. El concepto de desarrollo humano en muchos casos se reduce a una afirmación lírica, divorciado de la planificación y gestión concretas del desarrollo; y la técnica a-crítica sin valores puede hacer fracasar los esfuerzos más progresistas. O, en el otro extremo, aspectos o dimensiones aislados del desarrollo humano pueden ser considerados a exclusividad obviando otros. Fue el caso en

muchos enfoques del feminismo, y en algunos casos del llamado «post extractivismo». El Plan que estamos revisando debe ser evaluado no principalmente por su enfoque o marco teórico, sino en la coherencia entre los valores expresados y gestión práctica. Adelantamos una preocupación con el Plan en cuanto a las metas expresadas no está en plena concordancia con estos principios. Lograr esta concordancia, repetimos, es el reto principal del Plan. Continuando con la reflexión queremos hacer referencia a otros elementos necesarios para lograr la concordancia entre enfoque y resultados.

- **El desarrollo autocentrado y el territorio**

Región necesariamente se refiere a un espacio físico, en nuestro caso dentro de un espacio nacional. Coherente con este hecho el desarrollo regional es, en los términos de Schuldt, autocentrado, o local. No hay espacio para expandir la reflexión sobre desarrollo local, pero local, en la perspectiva de regionalización, no se refiere al desarrollo chico, a aspectos parciales del desarrollo. El desarrollo regional es integral o no es desarrollo humano.

Siguiendo este hilo de reflexión se entiende que el desarrollo regional, todas las dimensiones de desarrollo humano, tienen lugar en un territorio, y por ende el territorio tiene que reunir las condiciones necesarias para tal desarrollo, o por lo menos tener las posibilidades de crear las condiciones necesarias para la sostenibilidad del desarrollo. Aquí también aparece una preocupación con el Plan. Afirmamos que la falta de plena concordancia entre enfoque y objetivos se debe en parte a una comprensión limitada a lo que es territorio.

Hay un debate que se desarrolla entre los geógrafos sobre la manera de entender y estudiar los que es el territorio. Será tema del XIV Encuentro De Geógrafos De América Latina (EGAL) que tendrá lugar en Lima en abril próximo. La corriente de geografía humana busca

convertir a su ciencia en un instrumento de desarrollo integral humano superando enfoques más limitados al análisis de la realidad física de un territorio. La Alcaldesa ofreció recibir en Lima a los geógrafos para este encuentro y su invitación fue aceptada.

La invitación, la aceptación y el debate que se darán en el encuentro son pertinentes para nuestra reflexión. Es un reconocimiento que en la gestión de Lima Metropolitana el tema de territorio es de mucha importancia. Y en el Plan es claro que se entiende que territorio abarca mucho más que la extensión física y no se define por las fronteras administrativas, sobre todo las actuales. El Plan debe construir sobre este entendimiento cabal de territorio. Sin embargo hay elementos que requieren de mayor precisión y desarrollo.

El Plan reconoce que el territorio, en su enfoque, la ciudad metropolitana, es policéntrica.

Los centros emergentes en la ciudad son múltiples y de diversos contenidos. Hay centros que se distinguen por su creatividad artística, otros por su desarrollo culinario. Hay centros de servicios especializados, de educación y deporte, de transporte, y, por supuesto, centros económicos productivos y comerciales. También, no se puede negar, hay centros que se caracterizan por la delincuencia y la violencia. De todas maneras es importante que el Plan recoge el carácter policéntrico de la ciudad pero lo limita «prioritariamente relacionados con las actividades económicas...» p. I-18.

Los policentros, como hemos señalado antes, son una oportunidad y una amenaza. Contribuirán a más desagregación del territorio si se deja su evolución a la inercia o exclusivamente al desarrollo económico, obviando otras dimensiones de desarrollo humano. Por ejemplo se puede preguntar si las mega plazas, como la mega plaza de Lima Norte, contribuyen al desarrollo integral del territorio o a mayor desigualdad y desagregación territorial.

**«El enfoque exclusivamente metropolitano al territorio de la región Lima es una traba para captar e incluir en el Plan Regional esta nueva realidad urbano-rural».**

Si se revisa el Plan y las metas se puede colegir que predomina la atención dada a los centros y redes de centros del desarrollo económico, dejando de lado otro tipo de centros y redes de centros. El Plan Regional, si pretende alcanzar el desarrollo humano e integral no puede limitarse a los centros y redes de centros económicos por muy importante que estos sean. La planificación del territorio regional requiere además de un enfoque integral al desarrollo local, un enfoque e integración de los otros centros que componen la ciudad policéntrica. Por ejemplo las redes de centros económicos requieren de redes de información y comunicación; y de igual manera la red vial debe responder y consolidar las redes económicas y responder a otras necesidades de la población. Las redes de centros de salud deben tener coherencia con la población que requieren de atención; por ejemplo los centros de atención maternal deben estar ubicados según los mapas que identifican las poblaciones de mujeres en edad fértil. Y así los diferentes tipos de redes pueden ser identificados en mapas georeferenciados que se superponen en capas que permiten ver la coherencia y la complementariedad de las redes en el territorio policéntrico.

Hay técnicas y métodos especializados que deben ser utilizados para permitir que haya coincidencia entre las diferentes dimensiones y centros de desarrollo en un territorio determinado. No se encuentra en el Plan un enfoque que exija que las metas indiquen la relación entre objetivos expresados y las metas trazadas. Este divorcio entre enfoque y metas lleva-

ría a un desarrollo fragmentado y reduccionista y no integral o sostenible.

Un problema particularmente preocupante es que en el enfoque reducido del desarrollo territorial y al policentrismo no hay una preocupación por formular una meta que refleje una relación armoniosa entre lo urbano y lo rural. Si bien en el Eje Estratégico 4 el Plan reconoce que está emergiendo «un sistema urbano con ciudades intermedias y menores que cuentan con roles y funciones para un mejor desarrollo en el marco del posicionamiento y la competitividad», II- p.9. Sin negar la importancia del posicionamiento, la competitividad y aspectos fundamentales de la dimensión económica, no se señala la importancia de las ciudades y sus redes para otros aspectos de desarrollo del territorio.

Las ciudades y redes de ciudades de hoy, que son la estructura principal del desarrollo territorial, ya no son simples extensiones urbanas, sino en las ciudades, con las nuevas redes y nexos que existen y los avances en la tecnología y comunicación las ciudades son a la vez urbanas y rurales. El enfoque exclusivamente metropolitano al territorio de la región Lima es una traba para captar e incluir en el Plan regional esta nueva realidad urbano—rural. El Eje estratégico 2 se limita a la meta de «propiciar una localización apropiada de los centros urbanos interdistritales y sus actividades productivas que resulten económica, social y ambientalmente sostenibles», II-p18. El Plan entiende la importancia de la coordinación entre zonas urbanas y rurales pero principalmente como medida de conversación del agua, mas no como un elemento central del desarrollo integral y parece desconocer la complejidad que existe en las zonas rurales mismas. No parece haber una comprensión de lo nuevo en las ciudades y de lo diverso que son las zonas rurales y sus relaciones con lo urbano.

- **Territorio—democracia y desarrollo**

Por lo dicho arriba con respecto de la falta de integralidad entre los diversos tipos de centros de desarrollo territorial, no es una sorpresa que no se encuentra en el Plan un enfoque a la democracia también integral. Es, o debería ser, casi una evidencia que la democracia, un sistema político democrático, es la única forma, el único instrumento, capaz de articular la diversidad de personas, individuos, ciudadanos/as que buscan realizar sus aspiraciones en el territorio, en nuestro caso en la región Lima.

El enfoque del Plan debe ser consistente con el entendimiento de que democracia y desarrollo forman, como hemos dicho, un binomio. Sin democracia los ciudadanos/as no pueden «desarrollar sus capacidades libremente escogidas», como dice Sen. El desarrollo impuesto autoritariamente será todo menos humano e integral. Y si el sistema político democrático no contribuye a tal desarrollo será fácilmente descartado en favor a sistemas autoritarios.

Democracia plena es esencial para lograr el bien común entre personas diferentes. Sin embargo el Plan no señala claramente que democracia no tiene como fin buscar el bien común sobre el bien individual, como parece insinuar cuando propone «una forma de vida y la manera como nos relacionamos, donde el concepto del bien común se privilegie prevaleciendo sobre los intereses y aspectos individuales, permitiendo vivir en una sociedad solidaria, justa, inclusiva y participativa», I-4. En democracia el bien común está en constante dialéctica con los intereses y aspectos individuales. No es cuestión de privilegiar uno sobre el otro.

No es necesario ni posible ahondar en la reflexión sobre la relación—binomio—que debe existir en el enfoque a democracia. Sin embargo el Plan centra la reflexión sobre democracia en la participación. «La participación es imprescindible y sustancial», I-2. Pero demo-

cracia participativa entre personas con intereses diversos y frecuentemente conflictivos requiere de un sistema complejo político con la articulación positiva de la sociedad civil, el Estado, los actores políticos como partidos, congreso, consejos, las instituciones autónomas.

Es obvio, entonces que la participación plena es más que un juego de tarjetas y fichas que expresan demandas pero que no incluye los mecanismos para manejar estas demandas e intereses democráticamente y sin violencia. El Plan debe desarrollar más su propuesta de un sistema político democrático integral.

Finalmente, en el rubro de democracia y desarrollo, se debe reconocer que los/las ciudadanos tienen derecho a todo lo que se requiere para poder lograr su propia felicidad, y la obligación de la sociedad en general a través de su Estado es proporcionar estos derechos. Los derechos humanos son principios democráticos pero estos principios toman diferentes formas y contenidos según el proceso de desarrollo, los tiempos y los espacios.

**«El enfoque del Plan debe ser consistente con el entendimiento de que democracia y desarrollo forman, como hemos dicho, un binomio».**

- **El territorio y la identidad**

El Plan afirma que «Lima Metropolitana es un crisol donde se funden e interactúan gente de todas las procedencias (andinas, costeñas, amazónicas; indígenas y occidentales; asiáticas y afro descendientes), expresándose sobre todo en sus modos de vida, costumbres, tradiciones y creencias manifestadas a través del arte, gastronomía, música, danzas y otras expresiones de la cultura en general», II-3. Falta insistir, como lo hace Max Hernández en sus escritos<sup>2</sup>, que el territorio, en este caso



Lima, es lo que permite, o acaso traba, la creación de las identidades de los habitantes del territorio.

La identidad territorial no es una realidad sincrónica, sino que se recogen en él los diversos elementos históricos, artísticos, traumáticos y liberadores que contribuyen a la identidad. Identidad es una realidad profunda y compleja que requiere de reflexión e investigación para entender las personas y las dinámicas que viven en un territorio.

Enfoques como el de Max Hernández permite entender que las manifestaciones culturales no se limitan a la «modernización» de los migrantes, pero tampoco a manifestaciones culturales pasadistas. Tampoco la cultura se limita a los eslabones superiores de la cultura como parecen entender Fernando de Szyszlo o Mario Vargas Llosa en recientes publicaciones<sup>3</sup>.

### **Los cambios legales y constitucionales**

No es tema de esta reflexión, pero es importante indicar que lograr los objetivos y las metas de una ciudad metropolitana región requiere de cambios en la legislación y en la constitución. No es suficiente, y en muchos casos, no es conveniente simplemente atribuir a Lima Metropolitana competencias de los gobiernos regionales. Muchos estudios han mostrado que no solo en Lima sino en todo el país es necesario lograr una coherencia entre los diferentes niveles de gobierno: nacional, regional y local.

En Lima Metropolitana se requiere de leyes y algunos cambios constituciones que permiten crear las instancias descentralizadas de gestión de la metrópoli. El Plan propone áreas interdistritales, en una parte del texto propone cuatro áreas y en otro ocho. Sea como fuera, se requiere de sustento en ley. Y estos mismos espacios de gestión deben ser distritos electorales con la capacidad de elegir sus representantes al congreso lo que a su vez significaría crear una segunda cámara de senadores.

Se requiere fundamentar en ley la creación de la Gran Región Lima Metropolitana, Lima Provincias y la Provincia de Callao. Por las particularidades de esta gran región, se requiere garantizar la autonomía cultural y administrativa de la Provincia Constitucional de Callao, y la debida representación de las Provincias del Departamento de Lima, superando de esta manera la desagregación de esta potencial región.

Finalmente se propone, para reducir la concentración de poderes y riquezas en Lima Metropolitana, que se modifiquen las leyes y la Constitución, dotando del distrito del Cercado de Lima de su propia y autónoma alcaldía y que este distrito, como pasa en muchas megaciudades, cumpla el rol de Capital de la República, centro ceremonial del Perú.

---

2. Max Hernández, "En los Márgenes de Nuestra Memoria histórica", USMP/Fondo Editorial, 2012

3. Mario Vargas Llosa, "La civilización del espectáculo", Alfaguara, 2012, Fernando de Szyszlo, entrevista El Comercio.



## Aportes al Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima para mejorar nuestra calidad de vida

Por: \* *Germán Alarco Josoni*

### Introducción

**P**ara los que pensamos en la posibilidad de construir un futuro mejor es reconfortante observar los importantes avances y resultados obtenidos a propósito del Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima 2012-2025, Lima Somos Todos, por lo que no cabe más que felicitar al gobierno de la ciudad por mostrar resultados concretos y tangibles en esta materia. En línea con lo señalado por Alonso Concheiro (2011) el hombre es siempre actor y sujeto del cambio. Nuestro pasado no puede cambiarse, pero el futuro, al menos parcialmente, parece estar todavía en nuestro poder. Renunciar a la planificación o al planeamiento es dejar el futuro en manos de la inercia. Es condenarnos a repetir los mismos errores del pasado. En el caso de la Ciudad de Lima, la inercia nos conduce al caos.

No tenemos acceso a la estructura integral de los documentos que plasman este proceso de planificación de la Ciudad de Lima. Sólo se cuenta con la parte I asociada al Diagnóstico Técnico Participativo, al capítulo II sobre los Ejes Estratégicos y el capítulo III sobre los objetivos estratégicos y específicos. Se ha ingresado al sitio web del Instituto Metropolitano de Planificación (IMP) pero no se pudo encontrar la estructura general de este Plan. Nos hubiera gustado opinar sobre el conjunto, ya que la estructura general es esencial. Se trata de documentos que con toda la rigurosidad del caso, deben ser plenos en técnica pero al mismo tiempo captar la percepción de las personas. Esa metodología se plasma en otra hoja web que se denomina Plan Lima, con acceso independiente a la del IMP. En esa dirección electró-

nica queda claro ese proceso concertado liderado por el Dr. Henry Pease García, Comisionado del proceso, de todo el equipo técnico del IMP, del personal de asesores y consultores y toda la población que participó en las diversas consultas ciudadanas por área interdistrital y temáticas.

Un buen Plan debe incorporar un adecuado, pero sucinto, diagnóstico de la realidad, las estrategias y como convertir esas estrategias en realidad y por tanto en resultados adecuados que permitan, en este caso, mejorar la calidad de vida de quienes vivimos en la Ciudad de Lima. Hay que lograr el balance adecuado entre estos tres componentes. El «Plan Bicentenario al 2021» es un documento desbalanceado que incide más en el diagnóstico, que en las estrategias y en cómo hacer que estas se conviertan en realidad. Un buen documento –por lo general largo y denso- debe tener un Resumen Ejecutivo que simplifique y haga asequible la lectura integral del documento tanto para los expertos, como para los responsables de su ejecución y a la población en general. La estructura del Plan puede tener muchas variantes. Entre estas destacan la estructura tradicional del planeamiento estratégico, de la prospectiva o de la prospectiva estratégica. Para esta última, las interrogantes deben ser: ¿qué puede ocurrir?, ¿qué puede ocurrir si (...)?, ¿qué tendría que ocurrir (para alcanzar un futuro dado)?, ¿qué puedo hacer?, ¿qué voy a hacer?, ¿cómo lo voy a hacer? y con una pregunta inicial: ¿quién soy?

En lo formal es esencial que el Plan incorpore la visión y misión, los valores, los escenarios deseados al 2025 y frente a estos la concepción estratégica, detallando los ejes principa-

\* Profesor e investigador de la Escuela de PostGrado de la Universidad del Pacífico.

les, los objetivos estratégicos, los objetivos específicos y las metas. El plan debe leerse en forma integral, pero es imprescindible que también se detallen las acciones desde cada una de las esferas administrativas responsables de su ejecución. Se trata que las diferentes unidades administrativas de la Municipalidad de Lima y de los Distritos sepan lo que se debe hacer. Asimismo, debe quedar claro el responsable del seguimiento de las acciones de coordinación con el gobierno central, las autoridades regionales y otras entidades del Estado. Un buen Plan debe establecer las prioridades en la ejecución de las actividades establecidas en éste. Debe también incluir las necesidades de inversión de la ciudad, destacando sus principales megaproyectos integrales o por las distintas áreas de acción: transporte, saneamiento, urbanización, medio ambiente, generación de empleos de calidad, esparcimiento, entre otras. Por último, hay que establecer los protocolos de implementación, monitoreo, evaluación y ajuste de las políticas que se definen.

Por otra parte, sería interesante que el Plan desarrolle algunos temas técnicos específicos en capítulos independientes. Entre estos podrían plantearse diferentes escenarios de crecimiento poblacional, incluyendo el fenómeno de la migración hacia/de Lima y los mecanismos mediante los cuales dicha problemática podría enfrentarse. crecimiento vertical y zonas de expansión. Otro tema, podría ser la problemática del agua: necesidades y respuestas. También el relativo a las necesidades de transporte y las diferentes respuestas que tendrían que diseñarse para atender la problemática de la ciudad al 2025.

## **IMP en el proceso de planeamiento**

Es esencial que el IMP sea parte esencial de este proceso de elaboración del Plan Lima, ya que es su unidad ejecutora. No cabe distancia alguna entre los responsables en la elaboración del Plan y esta instancia administrativa. Es imprescindible que se cuente con los recursos

materiales y humanos para diseñarlo, que este se convierta en un instrumento práctico para la toma de decisiones y coadyuve al objetivo central de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la Ciudad de Lima. Es esencial que este Plan cumpla con las siguientes características:

- Se convierta en la primera fase del proceso de las políticas públicas de la Municipalidad de Lima y las Distritales.
- Establezca las jerarquías y prioridades del gobierno local, articule y ordene.
- Establezca los criterios de ejecución o de implantación de las políticas.
- Este perfectamente articulado al presupuesto provincial municipal y locales, a los programas de inversión pública y otros sistemas.
- No debe llegar tarde.
- No sólo ordene y registre políticas expost.
- No ser un bello cuadro decorativo.
- No ser avallado por la coyuntura.
- No generar documentos que nadie lee y menos utiliza.
- Combinar adecuadamente la perspectiva de abajo hacia arriba con la de arriba hacia abajo.

Es interesante destacar que cuando uno revisa las funciones del IMP lo encuentra en una mejor situación legal respecto del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) a nivel nacional. Sin embargo, en una visión externa y somera se detectan algunos problemas relevantes. Al respecto, mientras que el CEPLAN está ausente de los programas y procesos de inversión pública, el IMP es el órgano metropolitano rector en la materia. El IMP a diferencia del CEPLAN convoca la participación del sector privado para involucrarlo en compromisos de inversión y cooperación técnica. Desafortunadamente el CEPLAN no tiene vinculación alguna con Proinversión. El IMP es responsable de los planes de desarrollo, del acondicionamiento

to territorial, del plan de desarrollo urbano, del plan de medio ambiente, de la zonificación general y del plan vial de Lima Metropolitana. Se encarga también de la cooperación técnica de mediano y largo plazo en el ámbito metropolitano, sectorial y distrital.

El IMP, en lo formal, brinda todo un conjunto de servicios relevantes, pero no sabemos si estos se desarrollan efectivamente. Entre estas actividades destacan el análisis y evaluación de consultas específicas en relación a temas de manejo efectivo del espacio urbano, vialidad, transporte, factibilidad de inversión; la asesoría.

«El IMP es el responsable de los planes de desarrollo, del acondicionamiento territorial, del plan de desarrollo urbano, del plan de medio ambiente, de la zonificación general y del plan vial de Lima Metropolitana».

supervisión y elaboración de planes de desarrollo a nivel distrital; la elaboración de estudios de pre-inversión, impacto ambiental, impacto socioeconómico, de transporte y vialidad, estudios de mercado, diseño de propuestas arquitectónica y definitivos de ingeniería e infraestructura. Asimismo, organiza cursos y eventos especializados en temas de desarrollo integral, gestión pública municipal y regional y sobre proyectos de inversión a nivel provincial y distrital.

Dentro de las limitaciones del IMP destaca su nula vinculación con el proceso presupuestal a nivel provincial y distrital, tanto en lo relativo al gasto corriente, gasto de capital y endeudamiento. En tal sentido la participación del IMP en estas actividades es importante para garantizar que lo planeado se lleve a cabo. Asimismo, es relevante que se establezca una función relativa al seguimiento y evaluación del grado de cumplimiento en el ejercicio de los presu-

puestos. Por otra parte, no queda clara la relación que en estos temas tiene el gobierno de la Municipalidad de Lima con los gobiernos distritales. También podría corresponder al IMP el desarrollo de propuestas para mejorar la gestión pública a nivel de Lima Metropolitana y distrital.

Otro tema crítico que habría que analizar es el número y profundidad de los documentos de planeamiento estratégico que debe realizar el IMP. La experiencia de los gobiernos regionales (Alarco, 2012) es clara en mostrar que cuando se exige la realización de muchos documentos esto es negativo. Los organismos de planeamiento no tienen los recursos para desarrollarlos y su proliferación introduce desorden, se termina preparando documentos poco profundos, se pierde la visión integral y ordenadora, además de que no quedan claras las prioridades para los ejecutores de las políticas y la ciudadanía. De acuerdo a la hoja web del IMP se tendrían que elaborar además del Plan Regional de Desarrollo Concertado, el Plan de Acondicionamiento Territorial, el Plan de Desarrollo Multianual Metropolitano, los Planes de Acción Concertada de Desarrollo Interdistrital. Los Planes de Desarrollo Distrital y Multianuales, de Desarrollo Urbano Distrital y los Planes de Desarrollo Concertado son responsabilidad de los distritos. Se propone que todos estos planes sean anexos o secciones específicas del Plan Regional de Desarrollo Concertado en Lima Metropolitana y no documentos independientes entre sí.

## **Diagnóstico detallado pero con procesamiento limitado**

El diagnóstico se incorpora en el capítulo I en diferentes secciones relativas a las grandes megatendencias globales, pero donde se profundiza poco en lo relativo a los impactos de estas sobre Lima Metropolitana. La segunda sección es la relativa a los procesos locales

derivados de los encuentros con la población, mismos que no se detallan. Entre estos, destacan algunos elementos positivos como la interculturalidad y el surgimiento-consolidación de determinadas áreas de la ciudad; y otros negativos tales como el débil ejercicio de gobierno y la degradación ambiental. Luego, se compila un conjunto de información valiosa en el ámbito social, en lo relativo a la dimensión territorial y ambiental, a la dimensión económica (competitividad territorial y empleo) y se termina con la dimensión política asociada al gobierno de la Ciudad.

En la dimensión social es interesante destacar la reducción en los índices de desarrollo humano de Lima, mientras que se elevan los del país. Asimismo, la coexistencia de menores niveles de pobreza pero al mismo tiempo de mayor desigualdad entre las diferentes áreas interdistritales y distritos de Lima Metropolitana. En lo puntual, no se aprovecha la información periódica del INEI sobre la situación laboral en Lima Metropolitana que contiene información agregada como de las principales áreas interdistritales de la Ciudad.

La información consignada en el diagnóstico es abundante y la misma permite obtener un panorama completo sobre la situación actual de Lima Metropolitana. Sin embargo, falta un mayor procesamiento y aprovechamiento de la misma. No hay reportes consolidados por dimensión analizada y es imprescindible un corte para cada una de las cuatro áreas interdistritales de la Ciudad. A partir de este diagnóstico, principalmente construido a partir de información estadística, correspondía establecer un orden de prioridad de los problemas de acuerdo a las preocupaciones de los habitantes de cada área interdistrital y de la Ciudad en general. Es esencial priorizar y segmentar los problemas de cada área de la Ciudad de Lima.

## **¿Visión al 2025: Académica u orientada a la población?**

Los principios a partir de los cuales se construye la visión de Lima Metropolitana al 2025 son relevantes: desarrollo al servicio del ser humano, sostenibilidad, interculturalidad e inclusión; y democracia y bien común. Sin embargo, parecen alejados de los problemas concretos que enfrentan las personas de Lima Metropolitana y de las áreas interdistritales norte, centro, este y sur en particular. ¿Quizás habría que pensar en una visión para toda Lima y otras para cada una de las diferentes áreas interdistritales de la Ciudad?

Es innegable que la visión propuesta para Lima contiene muchos elementos positivos e interesantes, tales como su carácter milenario, su orientación hacia los servicios, hogar ordenado, seguro y democrático, ciudad productiva y emprendedora y con ciudadanía inclusiva. Sin embargo, tiene una perspectiva academicista, quizás más pertinente para la visión de un país y menos para una ciudad en concreto vinculada a ser el espacio para el desarrollo integral de sus habitantes. Al respecto, nosotros hubiéramos esperado una redacción más orientada hacia la población procurando mejores condiciones de vida: donde trabaje, descanse (maximice su tiempo libre de esparcimiento con la familia y amistades), donde se culturice, donde se integre con el resto de los ciudadanos, donde pueda manifestarse libremente, donde se desarrolle plenamente, donde pueda vivir cada vez mejor. Un mejor espacio para el desarrollo humano sostenible.

## **¿Ejes estratégicos asociados a los temas prioritarios del Plan?**

De acuerdo a lo señalado en la propuesta de Plan, los ejes estratégicos son enunciados que articulan el presente con la visión de futuro. Son las grandes ideas que marcan el camino para comenzar a actuar desde ahora. Se plan-

tean cuatro ejes donde se destacan los siguientes elementos específicos:

1. Carácter intercultural, espacio para el desarrollo de capacidades y potencialidades y espacio para la convivencia democrática.
2. Ciudad policéntrica, articulada y sostenible, en armonía con sus ecosistemas circundantes y que brinda servicios adecuados (¿por qué no de excelencia o asociados a los mejores estándares internacionales?).
3. Ciudad del conocimiento, competitiva, generadora de valor agregado, capital del turismo cultural y de servicios especializados y con población emprendedora.
4. Ciudad-región con un sistema de gobierno participativo y eficiente.

Al respecto, es obvio que estos cuatro ejes incorporan gran parte de los temas que permitirían convertir en realidad la visión de futuro de la ciudad de Lima. Sin embargo, no incluyen en su enunciado principal todos los temas prioritarios del Plan como los relativos a la seguridad ciudadana, enfrentar la pobreza urbana, promover el desarrollo de más espacios públicos –áreas verdes y de recreación, mitigar los problemas medio ambientales y reducir los riesgos y vulnerabilidad que enfrenta la población en diferentes áreas de la Ciudad. Estos temas aparecen, pero como subtemas de cada uno de los cuatro ejes estratégicos. Hay otros no mencionados en el Plan como la reducción de las desigualdades, cerrando las brechas al mejorar las condiciones de vida de las zonas marginadas de la ciudad para convertir a «Lima Somos Todos» a «Lima para Todos». También faltaría enfatizar en su vinculación con el resto del país, no sólo con su entorno más cercano. La perspectiva de estos cuatro ejes es válida pero quizás también un poco apartada de la realidad concreta de los habitantes de la ciudad.

## Elementos, políticas y metas del Eje Estratégico 2

Los elementos centrales de este eje se refieren a que Lima sea una ciudad Policéntrica y conectada, que tenga una densificación ordenada con provisión de servicios, integrada y a la vez especializada, ambientalmente sostenible, proteja sus cuencas y establezca parque agrícolas, que desarrolle un cinturón ecológico y la agricultura urbana, que aproveche adecuadamente el borde costero recreativo-turístico y residencial, y que tenga un crecimiento programado y con servicios en áreas de expansión sustentable y autosostenibles.

En el eje relativo a la dimensión territorial y ambiental se incorporan dos políticas. La primera asociada a asegurar la gestión integral, protección, conservación y restauración de los ecosistemas naturales y urbanos orientando el crecimiento urbano de acuerdo a una estrategia de ordenamiento territorial inclusivo y de mitigación /adaptación al cambio climático. La segunda, se refiere a la mejora de las condiciones de habitabilidad como un derecho ciudadano a través del acceso y mejoramiento de la vivienda, la movilidad, el transporte, los servicios básicos, la recreación, los espacios públicos y otros, reduciendo las condiciones de vulnerabilidad.

Las metas estratégicas propuestas para la política 1 se ven razonables, aunque también habría que establecerlas para las distintas áreas interdistritales de la ciudad. Por otra parte, habría que fijar algunas metas adicionales relativas a que existirán sistemas de medición de emisiones de gases de lluvia ácida (GLLA) y otros contaminantes, con sus respectivas metas para las diferentes regiones interdistritales de la ciudad de Lima (Sistema de monitoreo y de respuesta rápida). Establecer metas relativas a la emisión de gases efecto invernadero (GEI). Asimismo, habría que elevar la meta de áreas verdes por

habitante, ya que la propuesta actual parece modesta. Superficies de techos verdes (azoteas ajardinadas) y jardines verticales (M<sup>2</sup>).

En cuanto a la política 2 habría que precisar la meta relativa al número de viviendas necesarias por año: nuevas y remodelación de las actuales. Asimismo, al igual que en la política anterior habría que establecer metas por áreas interdistritales. Se podría establecer una meta asociada a la creación de espacios públicos incluidos los culturales (en). Establecer metas asociadas a las personas transportadas diariamente (o porcentaje del total movilizadas diariamente) en las nuevas modalidades de transporte: BRT, trenes ligeros y subterráneos. Precisar las metas relativas a tiempos de transporte reducidos. Establecer metas de evaluación de la calidad de los diferentes servicios que se prestan en la ciudad de Lima a partir de encuestas ciudadanas periódicas. Establecer como meta tres grandes centrales para autobuses interprovinciales de pasajeros: norte, este y sur.

### **Observaciones a los objetivos estratégicos, objetivos específicos, programas-proyectos-actividades del Eje Estratégico 2**

El detalle de los objetivos y programas es claro y directo. Simplemente se quiere resaltar que en el objetivo (OE.2.4) de incremento de las áreas verdes y recreacionales no puede dejarse en manos del sector privado. En tal sentido, no queda claro de que se trata el programa la “habilitación de una plataforma para la implementación de proyectos(...)”. Por otra parte, de ninguna forma el objetivo asociado a la integración vial interdistrital y provincial puede ser circunscrita a la promoción de proyectos viales con inversión privada. En este caso debe estudiarse en primer lugar la alternativa tecnológica que corresponda, luego mediante el uso de un comparador público-privado debería evaluarse

si esta inversión corresponde a ser desarrollada con recursos públicos, privados o en una asociación pública-privada.

### **¿Énfasis contra la pobreza y lucha por la desigualdad en el Plan Lima?**

La problemática de la lucha contra la pobreza se presenta en los Ejes Estratégicos 1 y 2, mientras que está ausente en los Ejes 3 y 4. Al respecto, en los objetivos estratégicos 1.4 y 1.7 se anota tanto la protección y desarrollo de capacidades para las personas en situación de pobreza, como la mejora de los ingresos, incluyendo el desarrollo de capacidades a través de centros de capacitación laboral interdistrital y de redes de protección especialmente enfocados en niños y adolescentes, aunque en el caso de estas últimas la actividad prevista es la concertación entre los diferentes niveles del Estado. Desafortunadamente no se prevé un programa de acción directa a cargo de la Ciudad de Lima, como en ciudades de otros países.

En el Eje 2 se identifica el objetivo estratégico 2.6 relativo a la disposición de viviendas seguras para las personas en situación de pobreza. Para tal efecto, se establece un programa de vivienda social subsidiada, los programas de destugurización en determinadas zonas urbanas y el mayor énfasis en la prestación de los servicios de agua y desagüe precisamente en las zonas que tienen mayores carencias. Sin embargo, se debe señalar que el Plan no contiene alusión explícita a la reducción de las brechas en la calidad de vida entre las diferentes áreas interdistritales y entre los diferentes distritos de Lima Metropolitana. En la citada dirección hay que construir un índice, para a partir de este establecer metas y procurar el cierre de las brechas existentes respecto del o los distritos líderes de la ciudad de Lima.

## Comentarios al Eje Estratégico 4



*Por: Eduardo Ballón*

### Presentación

**E**n principio, agradeciendo la invitación del Grupo Propuesta Ciudadana a presentar este comentario, hay que reconocer los méritos del Plan en el que se inscribe el eje estratégico al que haré referencia. Se trata de una propuesta de planeamiento que resuelve una necesidad imperiosa de la ciudad de Lima, superando así un vacío grande, responsabilidad de anteriores gestiones municipales. La propuesta es resultado, me dicen, de un proceso que incorporó alrededor de 18,000 personas y busca recoger las demandas y las expectativas de distintas organizaciones sociales, pero también de los principales agentes económicos. Ese recorrido puede darle un carácter metropolitano y «citadino» a las experiencias distritales de participación.

El esfuerzo realizado supone un diagnóstico, la definición de ejes estratégicos, desagregados en políticas de desarrollo que cuentan con objetivos estratégicos y específicos que llegan a aterrizar, en la mayoría de casos en programas, proyectos y hasta actividades. El reconocimiento de estos datos es importante para entender el sentido de una intervención que buscará ser crítica, como la única manera seria de aportar a una gestión que ha tenido la inteligencia, el coraje y la voluntad política de responder al desafío de formular un Plan para la ciudad al 2025.

Dicho esto, conviene precisar mi sorpresa al leer un Plan que abarca doce años y que más allá de esa precisión, no tiene otras muestras de temporalidad, porque ni se precisan tiempos para los programas, proyectos y activida-

des, ni se establecen las secuencias en el tiempo de éstas, lo que por instantes, limita su comprensión cabal. Adicionalmente debo decir que en términos generales, extraño dentro del Plan, especialmente en el eje que debo comentar, la ausencia de la definición de las estrategias que se piensan, las que me permitirían tener mayor y mejor claridad sobre la hoja de ruta que se propone.

Un comentario general adicional. La propuesta de un plan, desde mi punto de vista, tiene como punto de partida la visión, la imagen del punto de llegada que uno quiere, a partir de la cual se concerta y se negocia con los distintos actores, instituciones y agentes, involucrados de una u otra manera con el mismo. Para el caso de la ciudad de Lima, este asunto es de la mayor importancia dada la enorme complejidad del objeto en cuestión. En sentido estricto, desconozco si esa visión existió como punto de partida o es el resultado posible del proceso de formulación del Plan.



## La propuesta del Eje Estratégica 4 del Plan de Desarrollo Concertado de Lima

El eje estratégico 4 dice que «Lima es una ciudad región que cuenta con un sistema de gobierno metropolitano participativo y eficiente». En otras palabras, se trata del eje que, entre otras cosas, debe responder más directamente a los mandatos de la Ley de Bases de la Descentralización que define que la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) tiene todas las funciones regionales. Así, en su artículo 33, régimen especial para la provincia de Lima Metropolitana, establece que en el ámbito de la provincia de Lima, las competencias y funciones reconocidas al Gobierno Regional, son transferidas a la MML, a la par que la ejecución de las obras de inversión en infraestructura estará a cargo de esa Municipalidad o de las municipalidades distritales respectivas, mediante convenio previo con el Sector que corresponda. Recordemos que el mismo artículo determina que toda mención en la legislación nacional que haga referencia a los gobiernos regionales, abarca a la Municipalidad Metropolitana de Lima en lo que resulte aplicable.

El artículo 65 establece que las competencias y funciones de los gobiernos regionales son transferidas a la MML, que posee autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de competencia regional y municipal. En el artículo 66 de la misma Ley, se le atribuyen competencias regionales a la MML y se establece que a su Concejo Metropolitano le corresponden las funciones y competencias del Consejo Regional; a su Alcaldía, las de la Presidencia Regional y a la Asamblea Metropolitana de Lima, aquellas del Consejo de Coordinación Regional.

En otras palabras, se trata de un gobierno de régimen especial que tiene funciones regionales, combinadas con las específicas de la Muni-

cipalidad Metropolitana de Lima, establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades, a las que se añaden funciones provinciales. Hasta ahora, Lima Metropolitana ha participado del proceso de descentralización de acuerdo al diseño normativo e institucional, pero lo ha hecho de manera particular. Recién en la actual gestión metropolitana, se viene impulsando el proceso de transferencia de funciones del gobierno nacional, lo que determina que el atraso en el proceso descentralizados en Lima sea muy grande, obligando a hacerlo más rápido y por lo tanto susceptible de distintos errores. Ese es uno de los escenarios actuales a los que se debe responder con la idea de la ciudad región con un sistema metropolitano participativo y eficiente.

«Recién en la actual gestión metropolitana, se vienen impulsando el proceso de transferencia de funciones del gobierno nacional...»

¿Cómo hacerlo? El Plan propone en este eje dos políticas de desarrollo: (i) fortalecer la gestión inclusiva del territorio implementando mecanismos de participación de la ciudadanía y de los distritos por áreas temáticas y por áreas territoriales que faciliten la articulación interinstitucional; (ii) fortalecer el ejercicio de las funciones del Gobierno Regional en la Municipalidad Metropolitana de Lima, en arreglo al proceso de descentralización y al fortalecimiento de la gobernanza y la gobernabilidad. La primera de esas políticas cuenta con dos objetivos estratégicos, uno con un objetivo específico y el otro con cuatro; la segunda política tiene un objetivo estratégico y dos específicos. En total, ambas políticas aterrizan en 21 programas/proyectos/actividades que van desde la creación del Sistema Metropolitano de Planificación y Gestión Participativa hasta el estudio e implementación de un calendario para la transferencia de las funciones regionales a la MML,

en coordinación con la Presidencia del Consejo de Ministros.

Como lo recuerda el Plan, el ámbito administrativo de la ciudad región abarca la provincia de Lima y tiene un hinterland que abarca territorios de los Gobiernos Regionales de Callao, Lima y Junín como contexto inmediato, así como de Ancash e Ica, como contexto mediato. En la perspectiva del desarrollo territorial equilibrado que se busca, el Plan se propone (i) fortalecer las Juntas de Coordinación Interregionales; (ii) proyectos de colaboración mutua para articular iniciativas territoriales y políticas; (iii) acuerdos para la gestión de las cuencas de los ríos Chillón, Rímac y Lurín; (iv) concertación con los gobiernos locales distritales para fortalecer el rol del gobierno metropolitano y (v) espacios de planificación interdistrital con el diseño de mecanismos e instrumentos de seguimiento de los acuerdos tomados. Todo ello atravesado por la participación ciudadana que exigirá a los gobiernos municipales distritales y al provincial, la rendición de cuentas de su gobierno y con ello la transparencia en el gasto público y la actuación equitativa.

### **Algunas dudas sobre el Eje Estratégica 4:**

Definido a grandes rasgos de esta manera el eje estratégico cuatro, me surgen distintas dudas y preguntas. Si se trata de fortalecer las Juntas de Coordinación Interregionales, porque no se concreta una propuesta de actividades para la Junta Litoral Central que cuenta con resolución de la Secretaría de Descentralización desde el año 2011 y que se proponía la gestión estratégica de integración de la Municipalidad Metropolitana y los Gobiernos Regionales de Lima y Callao, para el desarrollo de proyectos de impacto en el litoral central.

En la misma dirección, da la impresión que las mancomunidades municipales de la provincia (por lo menos 7 hasta donde las tengo registra

das), carecen de importancia, de estabilidad, objetivos concretos y/o fortaleza, optándose por las áreas interdistritales (Lima Norte, Lima Este, Lima Sur y Lima Centro), con sus respectivas sub áreas, definidas por los procesos de ocupación de sus territorios, las facilidades de conexión vial y el proceso de formación de nuevas centralidades. Si no se contemplan las mancomunidades existentes, seguramente por sus debilidades y su volatilidad, qué es lo que garantiza la viabilidad de las áreas interdistritales y la disposición de los municipios distritales a participar en ellas? Supongo que intervenciones y proyectos metropolitanos. De ser así, habría que establecerlos más precisamente o por lo menos definir el proceso para llegar a ellos.

Otro tanto se puede decir sobre los acuerdos para la gestión de las cuencas de los ríos Chillón, Rímac y Lurín. Ciertamente es que en este caso, como en los otros, uno puede encontrar en el Plan un conjunto de proyectos concretos de distinta naturaleza como el programa de habilitación paisajística de la franja marginal fluvial de los ríos Chillón, Lurín y Rímac, pero resulta evidente que ello no resuelve los temas de la ingeniería institucional y la gestión cuando están involucradas otras gestiones regionales o distintas administraciones municipales.

Más profundamente, me pregunto por ejemplo, cuánto responde el Plan a resolver algunos de los temas que se desprenden del indisoluble vínculo entre Lima y Callao. Más aún, cuando uno de los objetivos estratégicos del eje 3 precisa el afianzamiento de la ciudad metropolitana como nodo estratégico de comercio exterior y centro de servicios especializados entre Sudamérica y Asia, optimizando las facilidades de conexión de la ciudad. Entre otras cosas, esto se refiere a la gestión del muelle norte en el Callao en coordinación con ese GR. Otro tanto podría decirse del aeropuerto Jorge Chávez.

¿Cómo se propone hacer esa coordinación?  
¿En que marco institucional? ¿Cómo se atien

## Los temas de fondo:

den y financian por ejemplo los costos de vialidad y transporte de esa acción en y con otra región, sobre San Martín de Porras? ¿La respuesta puede ser la promoción de la ley para la creación del órgano suprarregional que reúna al Gobierno Nacional y a los Gobiernos Regionales de Lima, Callao y Lima Metropolitana?

Más allá de los elementos muy valiosos que tiene el Plan y el Eje 4 dentro de éste, da la impresión que aún falta más claridad para plantearse la cuestión de la gestión de la ciudad región. Es cierto que hay una diferencia fundamental entre la Municipalidad de Lima y los gobiernos regionales; mientras la primera es una institución preexistente que está en el trance de ir incorporando entre sus funciones las de un gobierno regional, los segundos se crearon y estructuraron en base a los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), establecidos por el gobierno de Fujimori en remplazo de los incipientes gobiernos regionales de los años 80, conformándose a partir de organismos e instituciones preexistentes que forzosamente fueron ensambladas. Posteriormente, a ellos se añadieron los funcionarios de los sectores.

En consecuencia, la MLM no tendrá que afrontar los mismos problemas derivados de distintas culturas organizacionales y lealtades institucionales que los gobiernos regionales, pero en el tiempo de implementación del Plan tendrá que hacer frente a varios de ellos que demandarán respuestas organizativas que no aparecen contempladas en el Plan. ¿Se llevará adelante éste con la estructura actual de la MML? ¿Cómo se resolverá la inevitable tensión entre lo sectorial y lo territorial con la transferencia de funciones y competencias en curso? ¿Cómo se garantizará el pensamiento integral que exige el Plan y que supone una ciudad región cuando cada dependencia y cada gerencia está acostumbrada a pensar en su tarea? ¿Se piensa en alguna forma de superestructura tanto de gobierno como de administración? ¿Cómo se

piensan la gerencia estratégica y la gerencia operativa?

Parece evidente que en el marco del Plan que se propone, la MML tendrá que reestructurarse. Como dicen los que la conocen mejor que yo, es imposible que “sea de un solo bocado”. El Plan, sin embargo, no dice nada al respecto; no identifica aliados programáticos y políticos, menos aún oportunidades ni prioridades de reforma institucional que serán indispensables para su viabilidad. Este vacío requiere ser corregido y se verá presionado desde el primer momento por el hecho notorio de que una parte de la ciudad está gobernada por otro gobierno regional, Callao, y por consiguiente, muchas de sus funciones no podrán ser ejercidas cabalmente porque una parte del territorio no está bajo la jurisdicción la Municipalidad.

Ello, sumado a que en algunos temas como la gestión ambiental, se necesita el concurso de las regiones colindantes o vecinas como, por ejemplo, Junín. Por no hablar de eventuales dificultades con distintos municipios distritales: recordemos que algunos de ellos como San Isidro y San Borja tienen más del 95% de sus recursos directamente recaudados, que 20 municipios distritales sumados tienen un PIM equivalente al de la MLM y que al otro extremo, hay varios municipios como Puente Piedra que no recaudan ni el 20% de sus recursos.

En esa perspectiva, mirar los procesos de reforma organizativa de los gobiernos regionales puede ser útil. De los varios “modelos” intentados, el de San Martín donde se procedió a concentrar la conducción y desconcentrar la operación y posteriormente se implementó una combinación de reforma estructural, planeamiento por resultados, mecanismos de coordinación/seguimiento y fortalecimiento de capacidades. puede resultar sugerente.

El asunto central no es sólo el del rediseño organizacional más o menos acertado, sino el de la

cultura organizacional, dado que desde hace años está instalada la idea de la actividad antes que la del logro. La reforma sustantiva, el Plan de alguna manera lo insinúa, exige transitar del hacer al lograr, como requisito previo a la reorganización.

Adicionalmente, en el proceso de transferencias, los sectores pretenderán que se creen en la MML instancias o unidades de gestión parecidas a las que hoy existen para recibir las transferencias. En ese proceso, hay que recordarlo, la MML va a recibir funciones que deben ser incorporadas en una organización y no la determinación de una forma organizativa. El Plan, también debe prever ese proceso.

## Institucionalidad para el Gobierno Metropolitano



*Por: Raúl Molina*

**L**ima es un caso singular en las ciudades del Perú: es la capital de la República, conforma una sola área metropolitana con El Callao y entre ambas provincias reúnen el 31,2% de la población nacional<sup>1</sup>.

Esas singularidades justifican plenamente un diseño especial de su régimen de gobierno. Este diseño especial es el que debió ser resuelto por el Régimen Especial para Lima contemplado tanto en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales como en la de Municipalidades ¿Sólo para Lima? ¿O debió abarcar a Lima y El Callao enmarcadas en el área metropolitana que conforman? En estricto sentido, al ser la única Provincia Constitucional en el Perú, El Callao también tiene un régimen especial.

En lugar de eso, la ley diseñó para ambas provincias dos regímenes de gobierno distintos y desconectados entre sí: en El Callao creó un nuevo gobierno regional en un ámbito urbano de poco más de 140 km<sup>2</sup> superpuesto a la municipalidad provincial preexistente; y en Lima atribuyó a la Municipalidad Metropolitana, además de sus funciones municipales provinciales –y distritales en el Cercado–, todas las funciones que corresponden a un gobierno regional, aunque aplicables solo en la provincia de Lima.

Sin tocar el caso de El Callao, ¿el gobierno que requiere una provincia como Lima es de naturaleza similar al del resto de gobiernos regionales? Es verdad que sola la provincia de Lima alberga más población que cualquier departamento –y por ello amerita una instancia de gobierno intermedio (meso) como lo son los gobiernos regionales–, pero con la particulari-

dad que lo hace en solo 2,700 km<sup>2</sup> casi totalmente urbanizados.

Esta sola particularidad hace la diferencia: el desafío de gobernar Lima es el del gobernar esa gran aglomeración urbana, de lejos la mayor del país y su principal centro de vida política, económica, institucional, cultural y de conexión con el resto del mundo, además de ser sede de la capital de la República. Ese desafío es intrínsecamente distinto al de cualquier otro gobierno regional.

El diseño del Gobierno Metropolitano debió ser distinto al del resto de nuestros gobiernos provinciales y también al de los gobiernos regionales de nuestros departamentos; y pudo ser todo lo distinto que hubiera sido necesario para en su marco, otorgar a El Callao todas las prerrogativas que mereciera para salvaguardar su diferenciación con respecto a Lima. Cabalmente, una nueva categoría de gobierno descentralizado, intermedia entre los niveles provincial y regional, combinando características y competencias de ambos: el Gobierno Metropolitano o de la capital de la República<sup>2</sup>. Así, sí se hubiera tratado de un auténtico Régimen Especial; pero en lugar de enfrentar el desafío, se optó –una vez más– por un régimen híbrido y fragmentado. Imaginando una visión de futuro, así como nuestras provincias están conformadas por distritos, nuestros departamentos por provincias y tal vez en algún momento, nuestras regiones por conglomerados de provincias afines organizadas en subregiones, el Área Metropolitana de Lima-Callao, como ámbito singular de gobierno intermedio, aunque ahora suene utópico, tal vez debería estar organizada solo en

1. INEI, proyecciones de población al 2011.

2. Varios países tienen regímenes especiales para su capital nacional: Canadá, Estados Unidos de Norteamérica, México, España, entre otros.

provincias, entre las cuales El Callao persista como tal y sea más bien la provincia de Lima la que deba reformar su organización política-administrativa<sup>3</sup> ¿Tenemos actualmente un nivel de madurez política, social e institucional para un escenario como ese? Sin duda que no.

Sin embargo, nuestro diseño actual del régimen especial para el gobierno del Área Metropolitana debería preparar ese escenario futuro, desarrollando procesos que propicien avanzar en esa dirección ¿Cómo? Adecuando la institucionalidad existente -articulándola entre sí- para los desafíos reales que debe enfrentar el gobierno de la ciudad. La propuesta de Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima debería necesariamente pronunciarse sobre esta cuestión.

Para ello, lo primero es distinguir las sucesivas escalas territoriales involucradas por esos desafíos: regional, metropolitana, provincial, interdistrital y distrital (omitiendo la escala barrial).

Comencemos con lo provincial, que coincide con el actual ámbito territorial de responsabilidad de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML). Corresponde con las funciones de gobierno y gestión urbanas del conjunto de la provincia, que las municipalidades distritales no pueden abarcar por separado en el ámbito limitado de su respectivo distrito: representación política, planeamiento, normatividad, sistemas de servicios y nivelación de oportunidades para el conjunto; son las funciones de las municipalidades provinciales, con las particularidades que generan el tamaño de la aglomeración urbana, el rol de capital nacional y ser el principal punto de interrelación con el exterior.

¿Son estas funciones las mismas que las de un gobierno regional? Parte de ellas sí, solo que deben ejercerse con un sentido distinto por ser la provincia de Lima un ámbito esencialmente

urbano; el problema es que otra parte de las funciones regionales no pueden ejercerse efectivamente en el ámbito restringido de la provincia de Lima. Algunas de ellas, para ejercerse cabalmente, necesitan abarcar la totalidad de la ciudad real incluyendo también a El Callao: transporte urbano, seguridad ciudadana, sistemas de saneamiento, promoción en el exterior, entre otras; es lo que corresponde realmente a la escala metropolitana.

Otras incluso requieren ejercerse en el ámbito regional mayor directamente relacionado con la ciudad: interconexión con el resto del país, sistema inmediato de ciudades, abastecimiento cercano de alimentos, fuentes de agua, entre otras. Este es realmente el ámbito regional que corresponde a las provincias de Lima y El Callao; simplificando, podríamos asimilarlo al departamento de Lima, pero más precisamente, abarca un área cuyos vértices serían la ciudad de Huacho al norte, la de Chincha al sur y por el este, la provincia de Yauli en Junín.

Finalmente, otras de las funciones que corresponden a la Municipalidad Metropolitana, aunque requieren de políticas y sistemas de conjunto, necesitan articularse en una escala más cercana a la de entrega a la población de los servicios públicos involucrados, de manera de incorporar la diversidad de las necesidades ciudadanas: educación y salud públicas, recreación, recolección de desechos y nuevamente seguridad ciudadana, entre otras.

En ese marco, ¿qué propone el proyecto de Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima (PRDC Lima) para enfrentar esos desafíos de gobierno y gestión metropolitanos a distintas escalas?

3. Esta visión no apoya de ninguna manera planteamientos como los de creación de nuevas provincias sobre el distrito de San Juan de Lurigancho o en Lima Norte. Cualquier creación de nuevas provincias en el ámbito del Área Metropolitana de Lima-Callao solo debe hacerse en el marco de una reforma integral de su organización política-administrativa y sistema de gobierno.

- **A escala interdistrital:**
  - Espacios de planificación interdistrital;
  - Coordinación interdistrital para funciones de desarrollo económico territorial;
  - Establecimiento de 4 Áreas Interdistritales (Centro, Norte, Este y Sur), cada una dividida en 2 Sub-Áreas, aunque sin especificar la diferencia entre los roles atribuidos a unas y otras.
- **A escala provincial:**
  - Elección de Regidores provinciales-Consejeros regionales por Áreas Interdistritales.
- **A escala regional:**
  - Fortalecer Juntas de Coordinación Interregional entendidas como mancomunidades o espacios temporales acordados entre los gobiernos regionales para coordinar la identificación de necesidades y potencialidades de desarrollo económico, productivo, ambiental, social y cultural.
- **A escala multinivel:**
  - Creación de un órgano suprarregional para solución de controversias por intersecciones funcionales entre la Municipalidad Metropolitana, los Gobiernos Regionales de El Callao y Lima Departamento, y el Gobierno Nacional, presidido por este y conformado por las más altas autoridades de cada una de las partes.

Una primera reacción a estas propuestas obliga a precisar la diferencia entre las Juntas de Coordinación Interregional (JCI) y las mancomunidades. Las JCI son instancias de concer

tación entre gobiernos regionales de planes y proyectos de alcance interregional, establecidas por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) en el 2002 y desarrolladas por la Ley de Incentivos a la Integración y Conformación de Regiones (LIICR) en el 2004; no disponen de mecanismos efectivos para la gestión de recursos públicos. Las mancomunidades son organizaciones de derecho público para la gestión compartida de políticas, proyectos y servicios públicos entre dos o más municipalidades o gobiernos regionales, legisladas en el primer caso en el 2007 y en el segundo, en el 2011. Las mancomunidades son entonces un mecanismo más ambicioso de articulación interinstitucional y dependiendo de la amplitud de sus fines, su Consejo Directivo formado por las autoridades de los gobiernos miembros, podría cumplir el rol de concertación política de una JCI.

Lo segundo es que el proyecto de PRDC Lima no propone ningún diseño institucional específico para las escalas metropolitana y distrital (Cercado de Lima) del gobierno y gestión metropolitanos. A continuación se plantean un conjunto de arreglos institucionales posibles para fortalecer el gobierno y gestión metropolitanos en cada una de las escalas antes identificadas, con base en la normatividad vigente y la institucionalidad existente.

Escalas	Arreglos institucionales posibles
Regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La LOGR prevé una JCI como mecanismo de coordinación entre la MML y los Gobiernos Regionales de El Callao y Lima Departamento. Actualmente existe la JCI Litoral Central formada por esos gobiernos: ¿contempla en sus objetivos todas las materias de necesaria coordinación entre ellos?</li> <li>• Definiendo ese primer asunto, usando la norma general sobre JCI, la MML y los Gobiernos Regionales de El Callao y Lima Departamento podrían proponerle a determinadas municipalidades provinciales de su ámbito y al Gobierno Regional de Junín participar en esa JCI.</li> <li>• La JCI no posibilita la gestión compartida de programas, proyectos y servicios. Para ello, la MML y los gobiernos regionales concernidos pueden constituir una o más mancomunidades regionales con distintos objetivos de competencia regional.</li> </ul>
Metropolitana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La gestión metropolitana requiere prioritariamente una instancia de articulación entre los gobiernos de Lima y El Callao.</li> <li>• La LOM ni la LOGR prevén una instancia de este tipo; no obstante, la MML y el Gobierno Regional de El Callao pueden conformar una JCI y la LIICR contempla que pueden incorporar a la Municipalidad Provincial de El Callao.</li> <li>• A mediano plazo podría pensarse en invitar a participar en esta JCI a un alcalde distrital representante de cada Area Interdistrital de la provincia de Lima, una vez que estén vayan consolidándose.</li> <li>• La JCI no posibilita la gestión compartida de materias de alcance metropolitano (planeamiento, transporte, saneamiento, etc.); para ello, la MML puede constituir una mancomunidad municipal con la Municipalidad Provincial de El Callao para funciones de nivel municipal y una mancomunidad regional con el Gobierno Regional de El Callao para funciones de competencia regional.</li> <li>• A futuro podría buscarse que en el marco de una mancomunidad, las Municipalidades Metropolitana de Lima y Provincial de El Callao asuman conjuntamente la dirección de SEDAPAL.</li> <li>• De modo similar podría hacerse con otras materias como el planeamiento o el transporte, usando el modelo de Autoridades Metropolitanas (como se hace en muchas ciudades mayores del mundo).</li> </ul>



Escalas	Arreglos institucionales posibles
Provincial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer la Asamblea Metropolitana de Alcaldes Distritales bajo el liderazgo de la MML, para el respaldo a políticas de alcance provincial.</li> <li>• La organización principal de la MML (gerencias y organismos metropolitanos) debería enfocarse en sus funciones de alcance provincial e interdistrital, y en aquellas que requieren de articulación a escalas metropolitana (con El Callao) y regional.</li> <li>• En su momento, esa organización deberá ser capaz de incorporar la responsabilidad de gestionar de los servicios de educación y salud públicas que le transferirá el Gobierno Nacional, lo que significará un cambio dramático en su tamaño organizacional y en la complejidad de sus funciones de gobierno, administración y coordinación.</li> </ul>
Interdistrital	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conformación de las Áreas Interdistritales, estableciendo claramente su rol y su forma organizacional.</li> <li>• Inicialmente pueden ser espacios de diálogo entre autoridades y de planificación coordinada, pero para consolidarse deben poder asumir funciones que impliquen la gestión compartida de recursos.</li> <li>• Para ello, la MML deberá tomar el liderazgo para promover la formación de una mancomunidad municipal entre las municipalidades de cada Area o Sub-Area Interdistrital y tener políticas claras de desconcentración de determinadas de sus funciones hacia esas instancias intermedias (p.e. las que se refieren a la articulación de los servicios de educación y salud).</li> </ul>
Distrital	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La MML no necesita mantener diferenciados una organización municipal (que superpone funciones provinciales y distritales) y un Programa Regional para sustentar 2 pliegos presupuestales, uno municipal y otro regional.</li> <li>• La MML tiene responsabilidad directa e individualizada de gobierno y administración sobre un ámbito provincial y uno distrital (el Cercado de Lima).</li> <li>• Para este último, la MML necesitaría crear un programa específico, una organización desconcentrada (con directivos designados) o descentralizada (con autoridades elegidas), concentrada en la prestación de los servicios municipales en el ámbito del Cercado de Lima, de manera que su organización principal (gerencias y organismos metropolitanos) se enfoquen en las funciones de alcance interdistrital, provincial, metropolitano y regional de la entidad.</li> </ul>

Las JCI, las Areas Interdistritales, la propia Asamblea Metropolitana de Alcaldes Distritales e incluso, las mancomunidades regionales y municipales no van a conformarse espontáneamente con las lógicas que hemos sugerido y menos, solo por existir, van a convertirse en espacios efectivos de articulación interinstitucional y más difícilmente aún, de gestión compartida de políticas, proyectos y servicios públicos.

Para que ello sea posible, la MML deberá fortalecer y poner en juego su liderazgo institucional como el mayor gobierno local del país para promover, dotar de objetivos que convoquen a las otras autoridades concernidas y mantener activos esos espacios, de manera que contribuyan a construir para Lima un gobierno con visión y efectivo alcance metropolitanos, aún dentro de las restricciones debidas a las limitaciones de la normatividad e institucionalidad actuales.

En el mismo sentido de lo anterior, hay que decir finalmente que la concertación con el Gobierno

Nacional no se resuelve a través de un órgano híbrido como el que plantea la propuesta del PRDC Lima, que reúna a los gobiernos descentralizados de la región metropolitana bajo la presidencia del Gobierno Nacional, como si se asumiera que unos y otros tienen una voluntad similar para concertar sus respectivos intereses. La concertación entre el Gobierno Nacional y los gobiernos descentralizados se procesa a través de mecanismos de negociación política entre ellos. Para esto, un primer paso deberá ser que la MML y los otros gobiernos descentralizados involucrados en el Area Metropolitana y la Región Metropolitana fortalezcan sus propios espacios de articulación y su capacidad de concertación entre sí de prioridades y políticas, y sobre esa plataforma, su poder de negociación con el nivel nacional. Solo a partir de ello es que podrían aspirar a emprender negociaciones intergubernamentales con probabilidades de éxito en los asuntos que realmente importan.