

Aportes para
una gestión
transparente,
eficiente y
democrática
de Lima
metropolitana

**Aportes para una
gestión transparente,
eficiente y democrática
de Lima metropolitana**

Cuadernos Descentralistas N° 24

© Grupo Propuesta Ciudadana
León de la Fuente 110, Magdalena
Teléfono 613 8313 Telefax 613 8315
Email: propuest@desco.org.pe

Primera edición
Lima-Perú, agosto de 2010

Tiraje: 1000 ejemplares
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca
Nacional del Perú N° 2010-10557
Coordinación: José López Ricci
Diseño e impresión: Sinco Editores SAC
Jr. Huaraz 449 - Lima 5 / Teléfono: 4335974
sincoeditores@yahoo.com

Esta publicación ha sido posible
gracias al apoyo del Servicio de las
Iglesias Evangélicas en Alemania
para el Desarrollo (EED)



GRUPO Propuesta CIUDADANA

IEP

Instituto de Estudios
Peruanos - IEP

desco

Centro de Estudios y
Promoción del Desarrollo
DESCO



Cipca Perú

Centro de Investigación y
Promoción del
Campesinado - CIPCA

CEPES

CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES

Centro Peruano de
Estudios Sociales
CEPES



cedep

Centro de Estudios para el
Desarrollo y la Participación
CEDEP



ARARIWA

Asociación ARARIWA

cbc

Centro de Estudios
Regionales Andinos
«Bartolome de las Casas»
CBC

ceder

Centro de Estudios para el
Desarrollo Regional
CEDER

CEDEPAS

Centro Ecueménico de
Promoción y Acción
Social - CEDEPAS



alternativa

Centro de Investigación
Social y Educación Popular
ALTERNATIVA

IDS

Instituto de Diálogo y
Propuesta - IDS

Molvina Zeballos
Presidenta del Directorio

Javier Azpur
Coordinador Ejecutivo

Índice

Presentación	5
1. Visión de la ciudad y su importancia en los planes de gobierno municipal <i>Mario Zolezzi Ch.</i>	8
2. Lima: de qué ciudad y desarrollo hablamos <i>Jaime Joseph</i>	13
3. La gestión de la ciudad de Lima <i>Gustavo Riofrío</i>	17
4. Dinámicas económicas y empleo en Lima Metropolitana <i>Julio Gamero</i>	21
5. Trabajadores autoempleados en Lima Metropolitana <i>Raúl Rosales</i>	26
6. Lima Metropolitana: reduzcamos la brecha social <i>Carmen Vildoso</i>	29
7. Construir una política de vivienda inclusiva y sostenible en la capital <i>Paúl Maquet y Carlos Escalante</i>	34
8. Debajo de la alfombra no: por una buena gestión de los residuos sólidos en Lima Metropolitana <i>Teresa Cabrera Espinoza</i>	39
9. Transparencia y participación ciudadana en la gestión de Lima Metropolitana <i>Julio Díaz Palacios</i>	42

Presentación

En Lima se ha venido produciendo, desde mediados del siglo XX, un conjunto de cambios en su configuración política, económica, territorial, social y cultural. El tesón y empuje de los migrantes hicieron de arenales, faldas de cerros y zonas agrestes lugares de residencia, trabajo y educación. De a pocos y con mucho esfuerzo labraron una ciudad de oportunidades y progreso. Y, por lo general, a espaldas de la acción del Estado y la indiferencia e incomprensión de los gobiernos.

Para el año 1940 el 10% de la población nacional vivía en la capital, actualmente los limeños residentes representa el 31% de todos los peruanos. Esta creciente densificación poblacional se asienta en el 2.7% del territorio nacional. Los cerca de 8 millones de limeños nos encontramos distribuidos en 42 distritos y el Cercado. Nuestros distritos capitalinos evidencian marcadas diferencias. En un extremo, San Juan de Lurigancho congrega a cerca de 900 mil habitantes (11,8%); en el otro extremo, Santa Rosa llega a un poco más de 10 mil (0,1%).

Nos hemos convertido en una gran urbe y toda una ciudad policéntrica. La modernización y el crecimiento económico de los últimos años se han sentido mucho más en sus impactos en la capital, pero a la vez se mantienen altos niveles de inequidad y significativos niveles de pobreza y extrema pobreza que interpelan al modelo de desarrollo que se viene implementando desde las dos últimas décadas. Ha sido una evolución no planificada de la ciudad que ha acumulado serios problemas de cobertura y gestión de los principales servicios públicos básicos. Las distintas administraciones metropolitanas así como las distritales no han logrado mucho avance en la satisfacción adecuada y sostenida de las crecientes demandas de los antiguos como de los nuevos limeños.

Como Grupo Propuesta Ciudadana y Red Perú de Iniciativas de concertación Local, instituciones de la sociedad civil comprometidas con los procesos de reforma del Estado y de desarrollo territorial, desde julio del 2009 nos propusimos promover un espacio de reflexión y propuesta sobre la gestión de nuestra ciudad capital, que denominamos Foro Metropolitano. Logramos convocar un importante número de profesionales que desde las ONG, universidades y la función pública, venían trabajando la problemática metropolitana; también a dirigentes sociales de distintas expresiones organizativas existentes en la capital; y a un grupo de dirigentes políticos que venían preparando su participación en la lid electoral.

Realizamos cinco sesiones de trabajo donde se expusieron y discutieron temas claves de la gestión de Lima Metropolitana. Para que lo intercambiado no se perdiera decidimos comprometer a algunos de los destacados animadores de estas discusiones a que pusieran por escrito sus principales preocupaciones y aportes. Y que lo hicieran conjugando diagnósticos concisos con recomendaciones puntuales de política y medidas dirigidas a superar los problemas identificados. De ese modo poner estas formulaciones y propuestas como insumos que puedan ser considerados en los debates electorales que se avecinan y en la agenda de la administración metropolitana a elegir.

La presente publicación reúne distintas y relevantes aristas de la compleja trama (y drama) limeña y de los desafíos para una gestión eficiente y democrática de la ciudad. No fue nuestro propósito abordar la totalidad de temas de la densa agenda metropolitana ni tratar en específico algunos de los principales temas que la opinión pública viene colocando como los principales: seguridad ciudadana y transporte público. Sí aportar con algunos temas que no están obteniendo la importancia debida en las propuestas y debate entre los candidatos metropolitanos como la visión y gestión de la ciudad, su desarrollo económico y social, la gestión de residuos sólidos, la transparencia de la gestión y la participación ciudadana.

Resulta necesario contar con propuestas integrales de la ciudad que queremos, conjugando políticas y medidas de corto plazo con una mirada del futuro deseado en los planes de gobierno, nos lo hace notar Mario Zolezzi. Que éstas canalicen las distintas demandas e intereses de los sectores sociales más vulnerables como de los emergentes y emprendedores, se construyan con la gente y vayan redefiniendo el rol y organización de la propia entidad municipal. Nos propone una visión moderna, democrática e incluyente de la ciudad que resulta interpelatoria a los límites del modelo de desarrollo actualmente vigente en el país.

A esta necesidad de tener muy bien definida la visión, como instrumento clave en la orientación y ejecutoria de una administración de gobierno, Jaime Joseph agrega la importancia de contar con definiciones claras respecto a la ciudad y el desarrollo. Como bien señala, debemos precisar de qué Lima hablamos: como el centro del país, como metrópoli o como región. Opta por esta última, como la adecuada para una gestión territorial de la ciudad. Y propone considerar el enfoque de desarrollo humano, que va más allá de la dimensión económica, y darle un mayor peso a las otras dimensiones que permiten la realización de las personas y comunidades. De otro lado, sugiere asumir la ciudad no solo como un ámbito urbano, también los espacios rurales la conforman y debiera gestionarse su interrelación.

Gustavo Riofrío pone el acento en el modelo actual de gestión de Lima Metropolitana y sugiere algunas medidas para superar sus imperfecciones. Plantea la importancia que tiene que las propuestas de gobierno metropolitano vayan más allá de su jurisdicción, ya que existen problemas comunes como el transporte público, la seguridad ciudadana, entre otros, que la trascienden. Para encararlos se requiere contar con mecanismos de coordinación entre autoridades, tanto a nivel interprovincial como interdistrital. Hay que perfilar claramente el rol regional de Lima Metropolitana para ubicar mejor los términos de la relación e interacción con las provincias del entorno. Propone la conformación del distrito del Cercado como decisión que podría ayudar a diferenciar el rol distrital del provincial, que ahora no parece estar resuelto.

Lima ha seguido siendo el centro de la dinámica económica del país. Julio Gamero señala que el crecimiento del sector construcción, la extensión del mercado de servicios y el mantenimiento de la demanda interna amortiguaron el impacto de la crisis reciente en Lima, no incrementándose el desempleo en la PEA limeña. El crecimiento económico de los últimos años se ha hecho más notorio en la capital, el PBI de Lima alcanzó tasas mayores que el promedio nacional. Su contribución fiscal también se ha incrementado, incluso superando el promedio de su participación en el PBI nacional. En el ciclo expansivo de nuestra economía se ha recuperado el empleo en la mediana y gran empresa de los limeños, pero las remuneraciones de los trabajadores no han estado asociadas a esta mejora. Considera la existencia de condiciones favorables para el desarrollo local y del requerimiento de políticas pro microempresariales que involucren a los sectores más vulnerables de la ciudad. Para ello resulta también necesaria la articulación de los gobiernos locales con el gobierno nacional. Y las competencias de nivel regional pueden permitir que el municipio metropolitano promueva el empleo adecuado.

La dimensión social no ha evolucionado en consonancia con la dinámica económica. En ella, como bien afirma Carmen Vildoso, hay que replantearse los estilos y estructuras de gestión municipal de las políticas y los programas sociales. Estos deben ofrecer protección social y desarrollar capacidades para el ejercicio de derechos y deberes. Y en los términos actuales, de concentración

en el nivel central y carencia de articulación con los municipios distritales, poco se puede hacer. Se requiere estrategias sobre el desarrollo social que miren a Lima Metropolitana como un conjunto. La lucha contra la pobreza, la ampliación de la cobertura y la mejora de la calidad de los servicios públicos en educación y salud, requieren de instancias de coordinación intergubernamental bajo el liderazgo de la municipalidad provincial que permita establecer metas compartidas y el alineamiento de las intervenciones de los distintos niveles de gobierno involucrados.

Otra brecha social vigente en Lima es el de la vivienda, tema desarrollado por Paúl Maquet y Carlos Escalante. El aluvión de crecimiento poblacional, la voracidad del capital inmobiliario y la ausencia casi total de planificación estatal, vienen produciendo consecuencias negativas en los costos de urbanización, la instalación de servicios y el tiempo de desplazamiento. Este *boom* de la industria de la construcción y la inversión de capitales en la ciudad, ha cambiado la faz urbana de la capital en unos pocos años. Pero en esta dinámica encontramos poblaciones y territorios “no aptos” para incorporarse en esta “modernización”, siendo segregados social y espacialmente. Los problemas de sostenibilidad y vulnerabilidad de nuestra ciudad continúan. Al respecto hacen un conjunto de propuestas para la gestión metropolitana.

Un tema clave para la legitimación y eficacia de una gestión democrática, son los distintos mecanismos de transparencia y participación ciudadana que deben ser asumidos e implementados por los gobiernos subnacionales, más aún si estos son mandatos de la Constitución como de las leyes orgánicas de gobierno municipal como regional. En este tema nos encontramos frente a un serio déficit de la actual gestión metropolitana, como bien lo analiza Julio Díaz Palacios. Propone algunas medidas, como tareas de la próxima gestión metropolitana, que debiera considerarse muy en serio, entre ellas: la de un sistema metropolitano de participación, que coordine y articule, los distintos procesos participativos y de concertación del nivel provincial como los distritales; hacer pública y descentralizar las sesiones del Consejo Metropolitano; promover la conformación de instancias de concertación en áreas críticas de la gestión de la ciudad como transporte público, seguridad ciudadana y gestión de riesgos.

Otro problema de urgente abordamiento es el de la gestión de residuos sólidos en la capital y la creciente presencia de los “recicladores”, aquél ejercito “invisible” que recorre las calles de la ciudad recogiendo nuestros desechos. Teresa Cabrera nos presenta las características del funcionamiento actual del servicio de aseo municipal y sus principales deficiencias. En cuanto medidas propone se apruebe el Plan Integral de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos (PIGARS), en el que la MML articule el sistema a nivel metropolitano, más allá de cumplir con el actual rol “supervisor” de los distritos. También que la inclusión de los “recicladores”, trascienda la “formalización” de los individuos, y apueste por formalizar los “sistemas”, ordenando así un servicio que puede tener impacto positivo tanto en el medioambiente como en las economías locales.

Un tema de importante peso social y económico es el de los trabajadores autoempleados. Raúl Rosales desarrolla una discusión conceptual con la noción de “informalidad”, ampliamente divulgada por De Soto. En esta diferenciación señala las implicancias respecto al rol del Estado que tendrían ambos conceptos. En el conocido enfoque de la “informalidad” se desprende un rol negativo del Estado, mientras en la noción de autoempleo le correspondería un rol promotor para la inclusión de estos trabajadores. Identifica en Lima Metropolitana algunas normas vigentes y no implementadas que reconocen jurídicamente a este sector y establece la conformación de instancias de dialogo.

El próximo 3 de octubre será la undécima vez que los limeños elegiremos a nuestros alcaldes. Esperemos que la nueva administración municipal asuma los principales y cruciales desafíos para gestionar eficiente y democráticamente nuestra ciudad. Algunos de ellos se han planteado en la presente publicación.

1. Visión de la ciudad y su importancia en los planes de gobierno municipal



Mario Zolezzi Ch. / Desco

En la construcción de un programa de acción, como lo es el programa de gobierno municipal que presenta una organización política a la ciudadanía, a través de sus candidatos a alcaldes y regidores, cuentan muchos elementos. Uno central, que alude tanto al futuro como a la manera en que las personas conciben y viven la ciudad, es la *visión*, entendida como la aspiración de un futuro deseable. Queremos aportar sobre ello.

En muchos casos, la orientación de los programas se alimenta principalmente de información técnica y económica, que suele presentarse como una verdad unívoca; en otros, el programa de acción responde más a las demandas políticas de sectores de la ciudadanía deseosas de asumir el poder local. Los programas municipales se mueven así entre el idealismo voluntarista, la demagogia abierta o disfrazada y las propuestas más serias, coherentes y democráticas sobre lo que es posible hacer desde un gobierno local en bien de la ciudad y sus diversos vecinos. Por cierto, la experiencia y la concertación son ingredientes indispensables.

Por otro lado, el municipio tiende a ser visto en sus dos extremos, sea como una empresa local que hay que gestionar eficientemente, o como una oficina de servicios estatales de la que hay que obtener la resolución de un listado de demandas. En el equilibrio entre lo que de razón existe en ambas posturas, debe ser entendido como una institución democrática que recoja la representación y demandas de sus vecinos.

La visión de Lima ha cambiado con el tiempo y seguirá ajustándose. Baste con imaginar la visión que se tuvo de esta ciudad como capital de un virreynato, o la centralizada y cerrada opción de ciudad aristocrática y oligárquica que se mantuvo durante gran parte del siglo XX. Ahora, de cara a las próximas décadas y con perspectiva histórica e integral, cabe preguntarse ¿quiénes manejan la visión de futuro y cómo se construye hoy la visión de la ciudad de Lima?

En un programa de gobierno, el papel que se concibe debe cumplir el municipio, tanto como la agenda de problemas y potencialidades que la gestión buscará priorizar, no son elementos aislados. Responden precisamente al asunto de la *visión*. En el caso de Lima, la *visión de ciudad*, es un elemento crítico y determinante, dadas las profundas contradicciones generadas entre la marcada desigualdad económica, social y cultural que la caracteriza y el discurso hegemónico –una Lima *moderna, abierta al futuro, conectada* con la globalización, capital gastronómica, etc.- sostenido por las últimas administraciones metropolitanas

y refrendado por inversiones acordes con un patrón de consumo producto de un largo – inédito- ciclo de crecimiento económico que hoy por hoy impacta las aspiraciones de las nuevas clases medias y tensa las demandas de las mayorías urbanas.

La visión de Lima ha cambiado con el tiempo y seguirá ajustándose. Baste con imaginar la visión que se tuvo de ella como capital de un virreinato, o la centralizada y cerrada opción de ciudad aristocrática y oligárquica que se mantuvo durante buena parte del siglo XX. Ahora, de cara a las próximas décadas y con perspectiva histórica e integral cabe preguntarse, ¿quiénes manejan la visión del futuro de Lima? ¿cómo se construye hoy esa visión?

En esta perspectiva, estas líneas buscan destacar algunos elementos que aporten a identificar, en los planes de gobierno, la visión de ciudad. Se intenta recoger en forma más o menos ordenada algunas ideas fuerza que consideramos deben ser cuestiones abiertas en las propuestas de cambio para Lima Metropolitana:

1. Lima, en la propuesta de quienes aspiran a gobernarla desde una apuesta transformadora, debe ser gestionada buscando reflejar, desde el plan de gobierno, el futuro deseado por sus habitantes. Dada su diversidad y heterogeneidad social y cultural, el programa debe recoger algunos valores básicos a compartir entre los políticos y la ciudadanía, así como un abordaje directo de los temas críticos que nacen del diagnóstico, principalmente referidos al acceso a servicios públicos eficientes, la seguridad pública, la sostenibilidad ambiental y la protección de los grupos más vulnerables de su población. Asimismo, una opción que se defina por el cambio de giro respecto a la administración precedente, ha de inclinarse por un modelo no sólo democrático y transparente, sino también capaz de ejercer liderazgo en la gestión respecto a los múltiples actores e instancias públicas y privadas que actúan intensamente en la ciudad, orientándose al objetivo de una ciudad planificada y articulada no “a secas”, sino planificada y articulada *al servicio del desarrollo humano y su aporte a la identidad nacional y al desarrollo descentralizado*.
2. Si bien puede haber coincidencias en lo referente a soluciones gruesas sobre los grandes problemas de la metrópoli, la apuesta por una visión moderna, democrática e incluyente desde una apuesta transformadora, debe diferenciarse de las corrientes de opinión –hoy dominantes- que pretenden descalificar y excluir alternativas de transformación estructural y de largo plazo como opciones válidas de gobierno. Lima suma diversos problemas que no se reducen al aspecto físico o material de la urbe, sino que comprometen esencialmente a su población. Es una ciudad estructurada en función a relaciones de poder que segregan social y territorialmente a los pobres; es una ciudad ordenada en la desigualdad que se expresa por ejemplo en la diferenciada provisión y calidad de los servicios urbanos. En este punto, una visión y un programa alternativo deben distinguirse de las variantes de continuidad neoliberal. Así, el programa debe suponer un gobierno municipal que incorpora activamente a los sectores de menos recursos de la ciudad, a los ciudadanos urgidos por sus demandas de mejora en la calidad de vida y expresa a los sectores emprendedores que en base a su esfuerzo personal y familiar dinamizan la economía y se movilizan socialmente, no como beneficiarios pasivos, clientes o consumidores, sino como partícipes del gobierno, incorporando sus agendas. A ellos debe dirigirse principalmente la función pública, abriéndoles la posibilidad de llegar a las puertas del poder y la gestión de la ciudad.
3. Las campañas electorales en la ciudad –a pesar de la despolitización y la inmediatez de las demandas- siguen siendo oportunidades propicias para incidir en las mayorías urbanas dispuestas a prestar atención a ideas y propuestas que más adelante las lleve a identificarse con giros o continuidades en la gestión de su territorio, sus servicios y su medio ambiente urbano. Una apuesta de transformación puede lograr la identificación con la urgencia de emprender cambios en las políticas nacionales que se reflejan en la ciudad, tanto como las políticas del gobierno metropolitano en lo que se refiere a su papel en



el desarrollo regional. Esta discusión, que con debilidades y tropiezos tiene lugar en el resto del país, en Lima ha sido desdibujada por el centralismo y la ausencia de una clase política que responda directamente a los intereses de los limeños. Abordar esta dimensión implica necesariamente plantearse la modificación del rol de la ciudad en el proceso de descentralización, tanto como en la globalización y en su calidad de eje de acumulación en el marco de las políticas neoliberales en curso, que no tienen implicancias sólo económicas, sino también sociopolíticas.

4. La gestión municipal se ha venido reduciendo al límite de lo urgente, perdiendo su vinculación con procesos de mediano y largo plazo, tan necesarios para construir la ciudad de futuro. En esa perspectiva se requiere definir, al menos, tres puntos críticos de cuestionamiento al actual modelo de gestión municipal: i) estilo antidemocrático y poco transparente; ii) focalización excesiva de los recursos en proyectos de infraestructura vial en descuido de otras agendas; y, iii) descoordinación interdistrital.
5. La democracia municipal en Lima, salvo excepciones, no ha sabido tender puentes que incorporen sostenida y efectivamente en su gestión a la comunidad. La participación vecinal no está estructurada pese a existir un número grande de normas legales que la promueven. Por ello, se debe no sólo propender a institucionalizar la cogestión del desarrollo mediante planes concertados y mecanismos de participación del vecindario y sus representantes, sino a plantearse el reto de la organización de la población de Lima, de acuerdo a sus múltiples intereses y en diversos escenarios. En ese sentido, los servicios municipales deben mostrar cambios profundos en su concepción, asumiendo los retos de la transferencia de funciones, lo que abre nuevos y complejos espacios de diálogo y concertación con la sociedad organizada.
6. Finalmente, la visión de ciudad se juega tanto en las concepciones generales y en la orientación de la gestión como en las problemáticas más específicas y secto-

riales. Como afirmamos líneas arriba, la agenda que se aborde y el modo en que se haga, no es una decisión aislada de la concepción sobre a quién se debe la gestión y a quién debe servir la ciudad. Así, a continuación apuntamos sólo algunos temas específicos de la gestión urbana en los que se juega la “visión” de Lima hacia el futuro:

- a. *Seguridad ciudadana.* La pacificación de la ciudad pasa por la generación de relaciones de confianza entre los vecindarios antes que por la confrontación policial. La seguridad pública o ciudadana debe entenderse como un campo en el que se articulan la defensa civil, la prevención de desastres, el cuidado del ambiente, la generación de mecanismos de integración social y también el combate a la delincuencia. Los vecinos aspiran a una seguridad integral, pero a la demandas de vivir en armonía con la ciudad, se les antepone como solución una cárcel urbana.
- b. *Transporte público metropolitano.* La situación actual y las políticas municipales y del gobierno central impiden avanzar en soluciones reales, por concentrarse en la vialidad entendida como infraestructura. Se debe priorizar el transporte colectivo sobre el individual y la articulación de los sistemas de transporte rápido masivo bajo una única autoridad municipal. Debe asumirse como tarea municipal el lograr y consolidar un servicio amable para trasladar y comunicar a las personas de manera rápida, segura, eficiente y cómoda, en función de las necesidades de movilidad laboral, educativa, de entretenimiento, etc., atendiendo tanto a la conformación de nuevas centralidades urbanas, como a las distintas escalas, necesidades y usos del transporte. En resumen, una ciudad no sólo debe estar pensada para los autos y los buses, sino también para los ciclistas, los transportistas, el mototaxi y principalmente, para el peatón.
- c. *Expansión urbana y crecimiento de la ciudad: nuevos terrenos y densificación.*

La visión de la metrópoli debe resolver la aspiración de los vecinos de ser parte de una ciudad en la que los barrios y distritos estén integrados sin exclusión, con beneficios equitativos en términos de calidad de vida. La ciudad de Lima encara el reto de resolver la situación de la vivienda de miles de familias, la prioridad por atender a seguridad y el riesgo que afrontan viviendas construidas en terrenos de muy baja calidad, principalmente en las áreas de expansión barrial, así como las expectativas de quienes viven problemas de tugurización y contaminación, como es el caso de buena parte del Centro Histórico de Lima, los distritos del antiguo casco urbano y las áreas consolidadas originales en varios de los distritos con origen en “pueblos jóvenes”. Criterio técnico y visión social deben conjugarse en la gestión municipal metropolitana de Lima, que por largos años se ha “desentendido” de este asunto.

- d. *Agua en una megaciudad en el desierto.* El reto aquí es conjugar la sostenibilidad ambiental con la provisión de servicios. Desde ese principio corresponde al municipio garantizar el acceso y servicio de agua y alcantarillado a todos los sectores de la ciudad en condiciones adecuadas de cantidad y calidad, alineando este propósito con los objetivos de la planificación urbana y asumiendo el control de SEDAPAL mediante la municipalización de la empresa.
- e. *Espacios públicos y áreas verdes.* La consolidación de políticas municipales en defensa y promoción de los espacios públicos y las áreas verdes no sólo como indicadores medioambientales, sino como puntos de intercambio social, consolidación democrática y mejora de la calidad de vida. Esta es una aspiración cada vez más importante en el imaginario urbano y en la construcción colectiva de la ciudad.
- f. *Estrategia económica financiera y presupuesto municipal (estructura de ingresos y gastos).* Una visión alternativa de la ciudad debe tener su correlato en un

esfuerzo de concertación social para hacer que los recursos disponibles se manejen atendiendo tanto al corto plazo como al diseño a futuro de la ciudad. Para superar el enfoque privilegiado durante estos años por la administración municipal, que ha priorizado el endeudamiento en obras de vialidad, debe desarrollarse una propuesta redistributiva que cargue la imposición tributaria a los más ricos a fin de reorganizar y redirigir los recursos en el conjunto del espacio metropolitano.

- g. *Coordinación y concertación del municipio metropolitano con los municipios distritales.* Para generar una gestión integral es necesario sumar cualitativamente las visiones locales mediante formas de concertación de las lecturas parciales y aún de objetivos contrapuestos. Para ello ya existen espacios diseñados en la actual estructura de gobierno, pero que no han sido activados e impulsados —como la Asamblea Metropolitana— y mecanismos vigentes pero poco estimados por la autoridad metropolitana y muchas veces desconocidos por las autoridades distritales, como las Asociaciones y Mancomunidades.
- h. *Sector de pequeños productores y políticas de promoción del empleo.* Vinculado a la promoción de los parques industriales y a la ampliación de mercados y sistemas de comercialización, incluida la exportación. Se trata de encaminar la visión de miles de pequeños productores y micro empresarios, quienes junto con otros productores y empresarios medianos y mayores vienen construyendo redes que los impulsan a generar riqueza en el espacio de la ciudad y en su entorno.
- i. *Continuidad de programas valorados por la ciudadanía, renovando o reorientando su enfoque más allá de los objetivos de focalización de programas sociales.* Es necesario hacer del Vaso de Leche, del Programa de Escaleras, de los Hospitales Municipales, entre otros, sistemas abiertos, además de eficientes, democráticos y transparentes,



puesto que son programas que atienden directamente necesidades sentidas, pero que en sí mismos sólo tienen sentido puestos en el mediano y largo plazo y articulados con las instituciones sectoriales correspondientes. De lo contrario quedan como piezas incompletas y fáciles de manipularse al servicio de objetivos populistas que los administran en función de intereses cotidianos de poder o respaldo y no de resolver problemas de fondo.

Para tomar conciencia de la urgencia de sentirse ciudadanos con poder, con capacidad de participar en las orientaciones de cómo se construye la ciudad, necesitamos identificar-

nos con una visión. No ver el futuro como un sueño, o como el cumplimiento de la atención clientelar de servicios que demandamos; tampoco como una lista de ofertas y metas en infraestructura o número de logros dichos en frío. Una gestión renovada debe devolver a los ciudadanos la perspectiva del futuro como realización personal, familiar, de trabajo y de vida en la ciudad y sus espacios productivos y públicos. Así se construye una visión que identifica a los vecinos con su barrio, a los ciudadanos con su territorio, el más próximo y el de la ciudad en su conjunto, que deja de ser una suma de recorridos cotidianos sobre un espacio ajeno y pasan a ser referencias de pertenencia colectiva, principio de una mejor ciudadanía y una mejor convivencia.

2. Lima: de qué ciudad y desarrollo hablamos



Jaime Joseph / Programa Andino de Estudio de la Ciudad, Universidad Antonio Ruiz de Montoya

¿DE QUÉ CIUDAD HABLAMOS?

No se puede entender el rol de la ciudad en el proceso de desarrollo sin ponernos de acuerdo en nuestra visión de la ciudad y nuestra manera de entender el desarrollo. La ciudad debe ser vista y gestionada como un territorio en el que se articula nuestra diversidad social, cultural y económica. La realidad sin embargo es otra. Nuestras ciudades son expresión, no de articulación y armonía, sino de segregación, exclusión, y con frecuencia violencia y caos.

En el caso particular de Lima tenemos que precisar de qué Lima hablamos, eliminando confusiones comunes en este tema. Hay en el uso común de los peruanos, tres concepciones sobre Lima. La primera, y la más común, se refiere a la *Lima centralista*. Es decir, como espacio físico donde están ubicadas las sedes de las entidades que centralizan el poder económico, político y cultural. Nos referimos a los poderes financieros, la prensa masiva, los poderes del Estado y gobierno central, la jerarquía de la Iglesia Católica, las FFAA, las empresas mineras y petroleras. Estos poderes oficiales y fácticos son los que realmente toman las decisiones cruciales para nuestro país pero no son parte de la *ciudad* de Lima. Se encuentran en un espacio físico que es parte del *territorio*, pero el territorio y la ciudad no son parte de su realidad ni de sus preocupaciones, salvo para salvaguardar la seguridad del espacio que habitan contra posibles *invasores*.

Esta concepción equivocada de Lima es la que predomina en la mente de los peruanos que viven en otras regiones, y que consideran a *Lima* como su enemiga, depredadora de sus riquezas y traba para la descentralización y regionalización del país. Lo que más preocupa de este sentido común es que también es común a los limeños, los que habitamos la ciudad. Los pobladores de Lima han asumido la idea que son enemigos del desarrollo regional, y por ende no son considerados ni se consideran aliados de las poblaciones en otras regiones. Con 30% de la población del país fuera de la lucha por la regionalización, incluso *enemiga* de ella, el fracaso es inevitable pese a importantes avances en algunas regiones. Cambiar este sentido común es esencial para que Lima pueda jugar un rol en el desarrollo de su territorio.

El otro concepto de Lima es el de *Lima Metropolitana*, el territorio compuesto por los 43 distritos con fronteras colindantes con las otras nueve provincias del departamento de Lima y la Provincia Constitucional de Callao. En este territorio fragmentado confluyen en armonía o conflicto la diversidad de nuestro país, de la sierra, selva y costa. Es por ello que no dudamos en calificar a ésta y todas nuestras ciudades



como *andinas*, expresión de la particularidad del Perú y de los demás países andinos. Las riquezas de Lima Metropolitana son variadas: culturales, económicas, sociales, en particular las múltiples organizaciones sociales. Armonizar esta riqueza diversa no es de ninguna manera homogeneizar vía la dominación y exclusión. Hacer de Lima Metropolitana una ciudad diversa y articulada es una tarea política. La visión de Lima ciudad es base de una gestión política –y no solo administrativa– del territorio que apunta al desarrollo. Quizás el componente que más falta para completar una visión de la ciudad, factor del desarrollo, es precisamente la dimensión política, la ausencia de un sistema político democrático.

La tercera manera de entender Lima, es *Lima Región*, entendida como la provincia metropolitana, las nueve provincias de la Región Lima, que de región tiene muy poco. También necesariamente forma parte de *Lima Región* la Provincia Constitucional del Callao. La dimensión regional, por desgracia, no forma parte del proceso electoral municipal, aun en los grupos políticos que más esfuerzo están haciendo en proponer programas para gobernar la ciudad. La falta de visión regional, que es esencial para una visión de desarrollo sustentable y humano, se debe a varios factores. El primero es lo ya mencionado, los que viven en la región de Lima y los que viven en las otras regiones no consideran que Lima y los limeños sean parte de la regionalización. Otros factores que impiden una perspectiva regional en la gestión de Lima Metropolitana son nuestra Constitución y distintas leyes, que han fragmentado el territorio de la región Lima en distritos segregados y provincias desarticuladas. Son leyes que impiden una gestión del territorio –ciudades y provincias– acorde con la realidad económica y social, los flujos y los nexos que existen en este territorio regional y entre sus habitantes.

¿Y DE QUÉ DE DESARROLLO HABLAMOS?

Al poner el calificativo ‘humano’ al desarrollo se quiere superar una visión ‘reduccionista’ (Goulet, 1996), el desarrollo reducido al crecimiento del PBI, inversiones, ahorros, competitividad. Esta visión del desarrollo, con sus valores y falta de valores, entra en la mente de

los peruanos como contrabando ideológico ligado al modelo neoliberal, el ‘pensamiento único’ y el ‘fin de la historia’. Al decir *desarrollo humano* se quiere aludir a todas las dimensiones: personal y social, política, cultural, espiritual. Un enfoque al desarrollo centrado en la persona humana y las comunidades con un respeto por nuestro planeta y sus recursos naturales limitados.

Todas estas dimensiones del desarrollo están presentes en la ciudad y en la región. Se expresan en los diversos flujos y relaciones que están apareciendo en nuestra ciudad-región. En primer lugar están las relaciones entre los diferentes actores del desarrollo económico: empresarios, comerciantes, mercados y consumidores. Actores concentrados en territorios específicos, en conglomerados: carpinteros en Villa El Salvador, metalúrgicos en Lima Norte, restaurantes y lugares de esparcimiento. Por esta distribución territorial diversa Lima es reconocida como *policéntrica*¹.

Estos diversos centros económicos no han surgido como fruto de una planificación, y menos han contado con un apoyo del Estado en capacitación, infraestructura, recursos financieros, desarrollo de mercados. Son fruto de la dinámica y creatividad de nuestra población frente a condiciones económicas y políticas que les son adversas. Los trabajadores auto empleados/as dan o crean trabajo para más de 70% de la PEA y producen más de 50% del PBI; trabajan en gran parte al margen de las grandes empresas hegemónicas en el modelo económico actual. En el mejor de los casos nuestros empresarios crean productos y servicios baratos para esas empresas cuyas ganancias son enormes pero que no contribuyen a promover empleo y menos a distribuir riquezas.

Los otros centros de desarrollo también se encuentran esparcidos, y no debidamente articulados, en todos nuestros distritos. La dimensión cultural es particularmente importante, no solo porque la cultura es a la vez crítica y propositiva sino porque la cultura es un terreno donde los jóvenes están logrando un espacio en nuestra ciudad y en el desarrollo,

¹ Chion, Miriam, 2002, “Dimensión metropolitana de la globalización: Lima a fines del siglo XX”, en EURE (Santiago), Vol. 28, N° 85, diciembre 2002, pp. 71-87.

acaso sin estar plenamente conscientes de su rol. El teatro y la pintura ocupan las calles y contribuyen a que los jóvenes, y los que aprecian su arte, van teniendo una visión distinta de nuestra ciudad y del desarrollo. Las diversas comunidades cristianas y de otras religiones también contribuyen a cultivar los valores que son esenciales para todo tipo de desarrollo, tanto el personal y social como el económico. La dimensión política del desarrollo se expresa en los espacios dispersos de nuestra ciudad. No cabe duda que la política está a la zaga de otras dimensiones pero se ven avances, pese a limitaciones en las experiencias participativas y los espacios públicos, lugares de concertación y respeto mutuo entre diversos grupos e individuos con diversos, y con frecuencia conflictivos, intereses. La concertación y reconocimiento de los derechos del otro son el sustento del desarrollo político.

Desgraciadamente el enfoque de Lima, como ciudad y metrópoli, está ausente en la mayoría de miradas y propuestas en esta –como en anteriores– campaña electoral. Incluir en las propuestas electorales el tema de la ciudad como territorio de la diversidad, de los derechos y lugar para vivir, bien contribuye poco a la cosecha de votos. Las promesas, las soluciones sectoriales e inmediatas y las obras, que en muchos casos colindan con el paternalismo y la cooptación, reducen aún más la ciudadanía de nuestros habitantes y aumentan su desprecio por una democracia que perciben como sirviendo más a los ricos y poderosos que al pueblo². Sin embargo, los candidatos/as y grupos políticos que tienen una visión de la ciudad, de su lugar en la región y su aporte al desarrollo humano pueden ligar las demandas de la población, sectoriales y limitadas pero legítimas, al entendimiento de lo que es, o debe ser, nuestra ciudad, del rol que cumple en los procesos políticos y en el desarrollo.

Para vincular lo particular al nivel micro, el barrio y las organizaciones de base a las dimensiones y estrategias de más largo plazo y a territorios más amplios, es necesario conocer el territorio, sus dinámicas y particularmente las relaciones entre espacios y actores. Con

o sin elecciones, con o sin la intervención de los políticos y las autoridades, estas relaciones entre núcleos y centros de desarrollo se irán multiplicando.

LA CIUDAD ES MÁS QUE LO URBANO

Si dejamos el desarrollo de los centros dinámicos –y los nexos y flujos entre ellos– a los dictados solo del mercado y a la inercia, el desarrollo de Lima se limitará principalmente a la costa. Las unidades económicas productivas y de comercio, los prestadores de servicios, los mercados y la infraestructura para el desarrollo crecerán en la costa, mas no en la sierra. Lima seguirá creciendo hacia el norte y el sur, y puede llegar a extenderse por más de 200 km. Este desarrollo costero ya está en curso y está creando nuevos centralismos. La provincia de Huaura es un ejemplo de este centralismo de segundo nivel, que evidencia la imposibilidad de un desarrollo sostenible de las provincias limeñas.

Lo que es más preocupante son las propuestas programáticas para Lima Metropolitana que no toman en cuenta la importancia de la ciudad, como de las otras ciudades del país, para el desarrollo sustentable de todo el territorio que ocupan. Un modelo de desarrollo centrado en la costa repetiría algo que ha marcado todos los modelos de desarrollo desde el modelo de enclaves exportadores, el modelo cepalino de la industrialización por sustitución de importaciones, hasta el modelo neoliberal primario exportador de hoy. Todos tienen en común que vivieron a expensas y espaldas de las zonas rurales, sin promover el desarrollo del agro, particularmente de los pequeños productores agrícolas de los que el país depende para su alimentación. El resultado de la no integración de las zonas urbanas y rurales en el desarrollo es, como sabemos, la permanente postergación de las zonas rurales, la pobreza rural y la creciente brecha entre los peruanos urbanos y los rurales. El atraso de la producción rural conduce a mayor importación de alimentos y mayores niveles de desnutrición en la población que no tiene acceso a estos alimentos.

Estamos viviendo una etapa que exige un consistente enfoque al desarrollo y del rol de las ciudades. Hay varias razones que permiten ex-

² PNUD, 2006, “La democracia en el Perú: El mensaje de las cifras”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Lima, 95 pp.



plicar esta posibilidad como viable. La primera, y quizás más importante, es que las relaciones entre lo urbano y lo rural se han estrechado, debido a avances en infraestructura, sobre todo de comunicaciones y transporte. Tales avances permiten flujos entre los que viven en las zonas urbanas y en las zonas rurales. Nuestras ciudades, y Lima Metropolitana no es una excepción, no son solo urbanas sino urbano-rurales. Las tres cuencas de Lima son una expresión clara de estas cambiantes relaciones.

Otras razones, que no son nuevas, son culturales y éticas. La mayoría de la población de nuestras ciudades son migrantes y descen-

dientes de migrantes y mantienen lazos con sus provincias de origen. Estos lazos también son un factor en los flujos económicos, como es el caso de los mercados de Unicachi promovido por los puneños. Y la razón ética es el derecho que tienen los que viven de la agricultura a salir de la pobreza. Sin negar la importancia de las políticas redistributivas para enfrentar la pobreza, es claro que la única solución definitiva a la pobreza, la desigualdad, la exclusión y la destrucción de los recursos naturales es una estrategia de desarrollo integral, urbano y rural, que no es posible sin las ciudades y sin una forma de gobierno que permita gestionar ese desarrollo.

3. La gestión de la ciudad de Lima



Gustavo Riofrío / Desco

HAY QUE ENTENDER TODA LA METRÓPOLI

Parte del destino de Lima se resuelve en Huarochirí. Los nuevos pueblos jóvenes de Lima que tendrán problemas para calificar en “Agua para todos” están incursionando en cerros que pertenecen a esta provincia (así como en Canta, detrás de San Juan de Lurigancho); una serie de ocupaciones industriales y agropecuarias han comprado terrenos a comunidades campesinas que dicen que sus tierras no quedan en Lima, sino en Huarochirí o en Cañete. El más importante relleno sanitario de Lima queda en Huarochirí, donde hace lo que quiere. Y, como es más conocido, el destino de las líneas de microbús que sabotean las escasas acciones de ordenamiento del transporte de Lima se gesta allí, donde obtienen sus licencias de ruta.

Así como el tema de transporte en que Huarochirí viene jugando un papel no planificado pero perfectamente legal, el asunto del agua para la metrópoli no involucra sólo a la cuenca del Rímac, sino a las cuencas del Chillón y Lurín, para empezar. ¿Es que alguien que quiera gobernar Lima puede pensar que lo que sucede en Huarochirí, en Cañete, y Canta no afecta de manera directa a la provincia que pretende? El asunto de las relaciones entre Lima y Callao tiene exactamente el mismo carácter, aunque el volumen y la densidad de las situaciones superan a los de las anteriores provincias. Enfocando la vista al nivel de distrito, resulta que los ladrones no reconocen sus límites, lo que demanda que la seguridad ciudadana se piense y ejecute por varios municipios.

Dos son las medidas que hay que tomar al respecto: La primera es que los políticos que buscan gobernar Lima comprendan que sus programas de gobierno deben alcanzar un espacio mayor que el de su circunscripción. Para eso son las organizaciones políticas. Ellas deben pensar sus programas por el conjunto y de allí actuar en los asuntos de detalle. Podrán ser las más altas autoridades de su circunscripción pero la ciudad es más grande que sus absurdos límites y ello demanda el mismo programa en más circunscripciones. En asuntos claves tales como el transporte, el agua y saneamiento, la seguridad ciudadana, el tránsito, la limpieza pública y la salud, es necesario tener una propuesta para el conjunto del territorio, que se pone en práctica de acuerdo a lo específico de cada uno de sus sectores.

En segundo lugar, las autoridades deben coordinar entre sí. La atención a numerosos problemas de sus ciudades se encuentra fuera de los límites de su distrito o provincia y lo más probable es que la autoridad vecina tampoco pueda resolver los problemas por su cuenta, por más que la necesidad política y la disponibilidad de ingresos le hagan pensar que ello es posible.



Diversas autoridades sustituyen su falta de alternativas para el conjunto de los problemas urbanos afirmando más de la cuenta que los problemas deben ser resueltos por la autoridad superior. Así, el alcalde de distrito sostiene que a la provincia le corresponde atender lo que no puede; los alcaldes de Lima y Callao, por su cuenta, se escudan en el gobierno central para lo mismo. Lo interesante, sin embargo, es que esas mismas autoridades se quejan cuando una autoridad superior invade sus fueros. Esta invasión de fueros se explica en numerosos asuntos, varios de ellos relacionados con cuestiones de poder y también con asuntos de política menuda.

SUPERAR UN IMPERFECTO MODELO DE GESTIÓN

Pero también debe considerarse que hay problemas que se originan en un modelo imperfecto de gestión de la metrópoli limeña, en el cual las distintas autoridades no tienen una clara instancia donde sentarse juntas para planificar y decidir acerca de las políticas para la ciudad. Más allá de los asuntos relacionados a la coordinación, el marco institucional para la gestión de Lima no favorece la comunicación entre los actores y la atención a sus necesidades. El modelo de gestión municipal actualmente imperante supone los siguientes elementos:

- Una relación imperfecta entre los distritos y la provincia de una misma ciudad

El sistema municipal peruano establece una supremacía de la municipalidad provincial sobre los distritos, pero no crea los mecanismos para que la provincia coordine con ellos, como si cada municipio fuera una ciudad aparte. En la mayoría de los casos, la autoridad provincial decide arbitrariamente sobre algunos asuntos sin siquiera consultar con el distrito que resulta afectado. Pero esa misma autoridad no apoya al distrito cuando éste lo necesita. Por último, el alcalde provincial de Lima siente que su nivel está por encima de los alcaldes de distrito, pero en muchas ocasiones no actúa como un alcalde metropolitano, sino como un mero alcalde del distrito del Cercado. Así, por ejemplo, resulta claro que los asuntos de seguridad ciudadana no pueden ser atendidos únicamente por el distrito, pero la autoridad

metropolitana compra camionetas sólo para el serenazgo del Cercado. Ella también actúa como autoridad superior en asuntos de limpieza pública. Permanentemente pide cuentas a los distritos acerca de su servicio de recojo de basuras y, en particular, de disposición final, pero es incapaz de tomar iniciativas para apoyarlos en caso de aquellos distritos que no pueden atender al conjunto de su población. De manera general, el cuerpo provincial funciona como si los distritos fueran tan autónomos de la metrópoli, que si se encuentran en problemas ello no afecta a la provincia. Adicionalmente, los regidores provinciales en sus comisiones de trabajo están en una posición tan superior a los alcaldes distritales que cuesta mucho trabajo que el último regidor de la mayoría en el gobierno se digne dar una “audiencia” a una alcaldesa o alcalde de distrito. Para que un alcalde de distrito logre el apoyo provincial se necesita la benevolencia del alcalde provincial. Esto abre las puertas a un manejo clientelar de las necesidades de los distritos débiles en población o en recursos. Si se quiere obtener algo del municipio provincial resulta más efectivo buscar una reunión con el alcalde o su gente de confianza que participar de la Asamblea Metropolitana o del presupuesto participativo provincial. De lo anterior puede concluirse que el sistema de gestión favorece comportamientos que atentan contra el aprovechamiento de las oportunidades de la metrópoli y contra un manejo integrado y eficiente de los numerosos problemas de la urbe. En otras palabras, no existe la ciudad, sino existen parcelas distritales o provinciales de poder en el espacio urbano.

Mientras que la legislación cambia, la autoridad provincial puede efectuar dos acciones: La primera consiste en fortalecer y democratizar el manejo de la Asamblea Metropolitana, que ha sido convocada de manera decorativa por el actual alcalde. Todos los alcaldes de distrito deben participar y decidir allí las cosas de importancia global de la ciudad. La segunda medida debe consistir en juntar el Instituto Metropolitano de Planificación (IMP) con el Programa de Gestión Regional de Lima Metropolitana (PGRLM), bajo el comando de una asamblea de alcaldes y no al arbitrio del alcalde provincial. No se necesita cambio legal alguno, sino modificar los reglamentos municipales. El IMP es responsable del plan de la

ciudad, pero en este momento su funcionamiento oscuro y la falta de fondos hacen que sea el recurso de opinión política que justifica mediante “opinión favorable” todas y cada una de las intenciones del alcalde provincial, que van desde priorizar una obra pública a aprobar (o no) cambios de zonificación en los distritos, según los intereses económicos que lo propongan. Existe en el nivel “regional” de Lima un aun más oscuro “Programa de Gestión Regional de Lima Metropolitana” que divide en dos las instancias de planificación y manejo de la metrópoli. En el momento en que el conjunto de alcaldes tengan el poder de supervisar la actividad de programación y planificación metropolitana, entonces todo el cuerpo de planificación de la ciudad tendrá que hacer lo que hace muchos años no hace, esto es, pensar y planificar toda la ciudad. Más aún, se verá obligado a hacerlo respetando o tomando en cuenta la diversidad de intereses de la ciudad que se expresan en sus autoridades locales.

- El alcalde del distrito del Cercado es a la vez alcalde provincial, generándose una confusión que no satisface a los vecinos de ese distrito ni a toda la provincia

¿Sabe usted que si un habitante del Cercado quiere casarse o inscribir a un recién nacido debe ir a una oficina situada en Jesús María? La confusión es tan grave que en el Cercado no se lleva a cabo el proceso de presupuesto participativo que se hace en todos los demás distritos, mientras que por el otro lado los ingresos del distrito del Cercado se mezclan de manera arbitraria con los ingresos –y la planilla de trabajadores– de la provincia. Esta confusión se origina en el estatuto constitucional de ciudad capital que tiene Lima y puede resolverse en dos sentidos, respetando la Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades. El primer modo es que el Alcalde del Distrito del Cercado sea diferente de quien funge de Presidente Regional. Habría, entonces, un alcalde distrital del Cercado y un alcalde provincial de Lima Metropolitana. El alcalde del Cercado sería uno más en la Asamblea de Alcaldes. La segunda posibilidad es que el alcalde del Cercado tenga el privilegio de ser el alcalde de la administración provincial con rango de región, pero con presupuestos y funcionarios distintos. El alcalde del Cercado

tendría un concejo de regidores de ese distrito y la autoridad regional bien podría estar rodeada de un cuerpo con todos los alcaldes distritales. En ambos casos, la planificación de la metrópoli y la gestión de los procesos de alto nivel quedarían en manos de la administración metropolitana y no distrital del Cercado. El problema de ambas propuestas es que los apetitos políticos y económicos de la política actual se verán reducidos porque cualquiera de las dos propuestas hará más transparente la gestión de los problemas de la ciudad.

- La falta de propuesta para el manejo de una ciudad, cuando ella abarca a más de una provincia

Este es un problema de Lima, pero pronto lo será de otras grandes ciudades peruanas. Entendemos que es políticamente inviable que se fusionen provincias y hasta distritos, ya que la historia reciente y los apetitos de poder hacen inviable un proceso de fusiones de territorio, ya que son precisamente esos apetitos los que explican el absurdo que el Callao tenga un alcalde provincial y un presidente regional exactamente sobre el mismo territorio y que Lima Metropolitana tenga una cabeza que es a la vez las dos cosas. La mejor gestión hubiera recomendado la misma fórmula de solución para estas dos provincias clave, pero ello se resolvió en oscuras discusiones que de constitucionales tienen muy poco. Por ello, una salida viable consiste en crear autoridades para toda la metrópoli, que sean presididas por las dos autoridades y que cuenten con una participación con voto de otras importantes provincias del Departamento de Lima. Tal como en otros países, puede crearse un serenazgo metropolitano, o una autoridad metropolitana de transporte, por ejemplo. De esta manera, no será necesario convocar al Presidente de la República y a sus ministros nacionales para que atiendan los problemas de una ciudad que, a pesar de su descomunal tamaño, no debe renunciar a ser gobernada por autoridades municipales y regionales.

Lo que debe quedar claro es que hay un sistema de gestión que debe cambiar, ya que no existe ningún mecanismo de coordinación para las siguientes autoridades que, de



un modo u otro tienen que ver con lo que se conoce por la ciudad de Lima:

- Un alcalde provincial, con funciones de presidente de región (Lima);
- Un alcalde provincial sin funciones de presidente de región (Callao);
- Un presidente regional (Callao);
- 42 distritos, cada uno con un alcalde distrital en la provincia de Lima;
- 5 distritos con su respectivo alcalde distrital en la provincia constitucional del Callao;
- Dos distritos sin alcalde distrital (El Cercado y El Callao).

Como se ha señalado, también debería haber un mecanismo de coordinación con parte de las provincias de Cañete, Canta y Huarochirí, que son 3 de las 9 provincias que conforman la Región Lima.

4. Dinámicas económicas y empleo en Lima Metropolitana



Julio Gamero / Consultor y Profesor de la Universidad Nacional de Ingeniería

El Producto Bruto Interno (PBI) de Lima muestra tres etapas en las cinco últimas décadas: a) de 1960 a mediados de la década de 1970, caracterizada por un aumento de su presencia como centro manufacturero, en coincidencia con las políticas que alentaron la industrialización vía la sustitución de importaciones; b) de fines de la década de 1970 a fines de la de 1990, con una pérdida de dinamismo a partir del declive de la manufactura y la privatización de la presencia estatal en la economía; y c) el reciente ciclo expansivo de servicios, comercio y de recomposición en la generación de valor agregado (en el segundo tramo del ciclo).

El último ciclo expansivo, de 2002 en adelante, empezó en las regiones primario exportadoras, arribó a Lima a partir del 2005 - 2006 y se retroalimentó con el dinamismo del mercado interno, asentado en las regiones. Se ha caracterizado por el crecimiento de la empresa formal (más de 10 trabajadores), ahora más localizada en el comercio y los servicios. La economía de Lima conocería un nuevo momento de aumento de su participación en el PBI nacional.

Hasta el 2006, el empleo formal fuera de Lima crecía a mayores tasas que en ella. En el 2007 y el 2008, como secuela del mayor dinamismo de la demanda interna - en el sector servicios se concentra más de la mitad del empleo- dicha situación se revirtió a favor de la metrópoli. Durante el episodio de la crisis el empleo fuera de Lima cayó más pero, ahora se viene recuperando con mayor prontitud. En términos relativos, la crisis acabó afectando menos a Lima que a las otras ciudades. El crecimiento del sector construcción, unido a una mayor extensión del mercado de servicios, configuraría un entorno de mejor soporte al empleo aunque acabara afectándose la calidad del mismo. Lección aprendida: el mercado interno sí importa. El mantenimiento de la demanda interna es clave para amortiguar el impacto de la crisis. La correlación entre demanda interna y empleo es mucho más intensa que entre este y las exportaciones.

Sin embargo, Lima no sería inmune a los embates de la crisis internacional: el sector informal urbano recuperó posiciones en el 2009 mientras que en el sector formal se perdió casi 4 puntos de empleo (MTPE, IEM 164).

PBI, TRIBUTACIÓN, RECURSOS Y COMPETITIVIDAD

El ajuste estructural de la economía condujo a una desvalorización en la generación de valor agregado en el PBI. En el último ciclo expansivo, la recuperación de la manufactura en el PBI de Lima estaría indicando un



cambio de la tendencia anterior (24% de su producto). Ello estaría asociado con el mayor empleo generado en las empresas medianas y grandes de dicho sector (MTPE-PEEL, IEM 158, octubre 2009); pero también con el crecimiento en construcción, comercio y servicios. En este último, cuyo PBI duplica el de la manufactura, hay demanda sostenida de empleo calificado. Cabe recordar que los sectores servicios, comercio y manufactura concentran 85% del PBI de la capital del país. La descentralización explicaría el descenso observado en la oferta de servicios gubernamentales. Por otro lado, destaca la persistencia de su participación, con 20%, en el PBI agropecuario.

Comparando el crecimiento del PBI de Lima Metropolitana con su complemento (Perú menos Lima Metropolitana), se encuentra que desde el 2005 el crecimiento económico de LM ganó intensidad debido al dinamismo de los sectores más ligados a la demanda interna. En el 2007 habría registrado un crecimiento cercano al 11%; y del 2004 en adelante habría crecido a tasas más altas que las del país.

En materia de tributación, Lima Metropolitana –incluido Callao– explica poco más del 80% de la presión tributaria del país; es decir, su contribución fiscal sería más elevada que su participación en el PBI nacional. En parte dicha situación se explica por la localización del domicilio fiscal de varias empresas extractivas. Si se hace la corrección del domicilio fiscal por la actividad económica regional, Lima y Callao reducen sustantivamente su participación en beneficio de las regiones con grandes empresas extractivas; sin embargo, la metrópoli continuaría siendo la de mayor aportación al fisco (Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, La descentralización fiscal en el Perú..., 2009).

Pero así como se estaría controlando la variable domicilio fiscal por el real aporte económico de las regiones, también se puede estimar la real presión tributaria sobre la metrópoli. De acuerdo con este indicador, que considera los impuestos locales y los del gobierno central, Lima estaría soportando una presión tributaria de alrededor del 30% de su PBI. Para el 2004, de dicho porcentaje, 28% correspondería al gobierno nacional y 1,18% al local (Universidad del Pacífico, 2005).

En cuanto a los aspectos demográficos de Lima Metropolitana, el mayor conglomerado de población se da de 15 a 29 años (30,3%). El mayor porcentaje de PEA ocupada corresponde al tramo de 25 a 44 años, pero el rango de 14 a 24 años constituye el segundo contingente. Este último concentra la mayor cantidad de desempleo abierto y de población inactiva (que en parte podría estar en situación de desempleo oculto).

Con relación a la competitividad, medida con el indicador ICUR¹ (América Economía, mayo 2009), de 50 ciudades encuestadas Lima aparece entre las 10 mejor rankeadas. Cabe señalar que este índice está sesgado hacia las variables de oportunidades de negocios y la opinión de la comunidad empresarial. La industria, el comercio y el turismo aparecen como las áreas de negocios favorables en la percepción de la comunidad encuestada; y como principales problemas: contaminación, violencia, corrupción, desempleo, bajos salarios y poco tiempo libre.

EL MERCADO DE TRABAJO Y SUS POTENCIALIDADES

El sector independiente no profesional es el de mayor participación relativa en la PEA ocupada de Lima. Uno de cada 4 trabajadores está en dicha condición. El empleo asalariado, público y privado, estaría representando el 62% de los ocupados.

Una característica del último ciclo expansivo es la recuperación del empleo en la mediana y gran empresa. Hace 20 años representaba el 18% del empleo y llegó a disminuir hasta el 14%. En el 2008, en cambio, explicó el 21% del empleo en Lima. Junto con la microempresa, sería la principal demanda de asalaramiento. Los independientes no profesionales redujeron en 8 puntos su peso relativo, hasta antes de la crisis.

De recuperarse el empleo en las empresas formales, como fue la tendencia hasta el 2008, se estarían generando las condiciones para que el trabajo decente (OIT, 2003) vaya en aumento.

¹ Ver <http://www.americaeconomia.com/261534-Metodologia-del-ranking-y-calculo-del-ICUR.note.aspx>

La microempresa es la unidad productiva con presencia más proporcionada –transversal– en el conjunto de las actividades económicas. La pequeña y la mediana-gran empresa se concentran en la manufactura y en la provisión de servicios no personales. Mientras que los independientes profesionales se ubican en un 64% en el rubro de los servicios no personales, los independientes no profesionales dominan el comercio.

En el 2008, la mediana de ingresos fue de S/. 860 mensuales; es decir, 50% de la PEA ocupada ganaba, cuando mucho, dicha cantidad. El promedio, por su parte, ascendía a S/. 1,309 mensuales. Esto refleja la desigual distribución de los ingresos laborales. Se observaba, también, que a medida que el tamaño de empresa crece, se incrementa la distancia entre el promedio y la mediana (el promedio se acaba corriendo más a la derecha). Al interior del sector “moderno”, el Estado es quien tendría una mejor distribución salarial.

En contraposición con el ciclo económico fuertemente expansivo, con un crecimiento anual promedio superior al 5% en el PBI per cápita, las remuneraciones en promedio no resultaron asociadas a dicha mejora. La expansión de la demanda interna habría estado asociada a un aumento de la inversión privada; y el aumento en el consumo privado habría sido más extensivo que intensivo (en razón de más empleo antes que por remuneraciones más elevadas).

En dicho contexto, Lima Norte destaca por el sostenido aumento en la distribución de la masa salarial de Lima Metropolitana. Si bien Lima Centro mantiene una mayor presencia, ha perdido peso relativo. En general, Lima Norte y Sur han mejorado su participación relativa en la masa salarial de la metrópoli. En términos per cápita, Lima Norte y Sur destacan porque su PEA ocupada ha mejorado sus ingresos reales en mayor porcentaje que el resto de Lima.

Esto estaría reflejando una mejoría relativa de la PEA independiente que se desenvuelve más en comercio y servicios. La PEA ocupada de los sectores y distritos “tradicionales” –más localizada en empleos asalariados–, habría mejorado también sus ingresos, pero en menor porcentaje que la nueva clase media.

Según la Asociación de Investigaciones de Mercado (APEIM), del 2004 al 2010 hubo una mejora en la condición socioeconómica de las familias de Lima Metropolitana. El NSE E (antes denominado “marginal”) se habría reducido en poco más de 4 puntos, al igual que el D, que se redujo en 2 puntos. El NSE A habría aumentado en cerca de 2 puntos (gráficos 1 y 2). No obstante, cerca de 50% de la población de Lima Norte y Sur se encontrarían, aún, en los niveles D y E.

Gráfico 1

LM: hogares por nivel socioeconómico, 2004

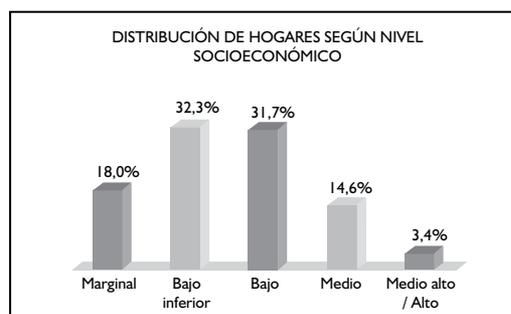
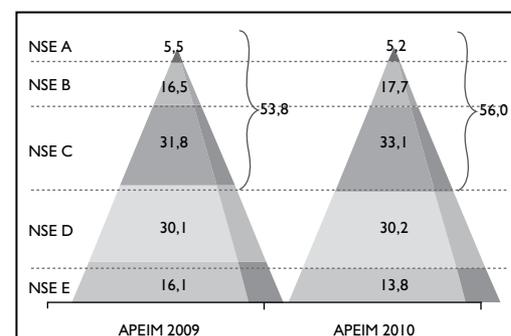


Gráfico 2

LM: hogares por nivel socioeconómico, 2009 - 2010



Fuente: APEIM

PERSPECTIVAS y PROPUESTAS

Lima, como el conjunto del país, podría estar en tránsito hacia una reconfiguración de la economía con mayor valor agregado. La fase desindustrializante (de pérdida de valor agregado) estaría superándose –se podría acelerar pero ello supondría cambios en la política económica actual– y ello se vincularía con la persistente demanda de mano de obra calificada.



Si bien la microempresa mantiene la participación relativa como demandante de mano de obra, destaca la recuperación de la empresa mediana y grande en tal condición. Esto supone mejores condiciones para crear empleos de calidad desde la empresa formal y para la microempresa, mayores probabilidades de articulación con el sector más dinámico de la economía, siempre y cuando las políticas sectoriales incorporen dicha tarea.

El ciclo expansivo en la economía de Lima Metropolitana genera condiciones favorables para procesos de desarrollo local que incluyen a segmentos más vulnerables de la estructura económica: microempresas e independientes no profesionales. Hay espacio para políticas sectoriales pro microempresa de corte metropolitano: proveeduría de información de mercado, capacitación laboral a jóvenes, ferias de negocios, etcétera.

Sin embargo, la particularidad del reciente ciclo expansivo —concentrado en la mediana y gran empresa, reposando en el dinamismo de actividades incluyentes de más valor agregado y demandante de mano de obra con mayor calificación relativa— podría convertirse en un proceso excluyente de no mediar políticas sectoriales desde los diversos niveles de actuación estatal. Urge concentrarse en la población juvenil (18 a 29 años). La capacitación laboral, la formación técnica, la gestión empresarial y el fortalecimiento de la autoestima y valores son contenidos centrales de dichas políticas.

Es necesario generar espacios de articulación del nivel estatal central con los gobiernos locales para la promoción de la microempresa. Su articulación con el sector más dinámico de la economía definirá el sentido final del ciclo expansivo: inclusivo o excluyente. La consideración de Lima Metropolitana como región, le otorga herramientas que pueden impactar en la promoción de empleo adecuado. El Consejo Regional de la MYPE y la descentralización de competencias de parte del Ministerio de Trabajo y de PRODUCE están en la base de la configuración de ese nivel de políticas.

El dinamismo de la economía en Lima Metropolitana se extiende a su espacio geográfico y a diferentes sectores: construcción,

restaurantes-hoteles, manufactura, comercio y servicios asociados a la producción de conocimiento. La inversión privada más allá de los espacios geográficos “tradicionales” está suponiendo mayor rentabilidad, en tanto se vincula con espacios aún de baja penetración de una oferta de bienes y servicios que llega para satisfacer la demanda de una población que mejora su nivel adquisitivo más que los sectores “tradicionales”. Esta es una razón del dinamismo de Lima Norte y Sur.

El tejido microempresarial en dichas “Limas” es un contexto favorable para reforzar procesos de desarrollo local liderados por la autoridad local y gremios de microempresarios. Para sintonizarlos, generar sinergias y minimizar superposiciones, se requiere que el gobierno regional asuma y ejerza funciones a ese nivel.

La concentración en Lima de infraestructura clave para el comercio exterior demanda mejorar la interconexión vial y resolver el problema del tráfico en la metrópoli. Los beneficios de dicha aglomeración así lo requieren para continuar siendo una ventaja competitiva para la capital y las regiones. La interconexión vial con la sierra central es clave para la actividad minera y el comercio, aunque la exportación del mineral de Toromocho (Pasco), vía Callao, tendría impactos ambientales severos. ¿Cómo compatibilizar competitividad económica con preservación del ambiente y calidad de vida? En este ámbito, ¿tienen capacidad decisoria los gobiernos subnacionales?

En consonancia con los cambios en la demografía de la capital del país, la población joven está explicando el mayor porcentaje de la PEA y, por ello, ejerce mayor presión por el empleo. Paralelamente, presenta la mayor tasa de desempleo abierto y es la que más transita desde la condición de ocupada hacia la inactividad o de desempleo oculto, particularmente entre los jóvenes con estudios superiores. Ello amerita, de parte del gobierno central y local, políticas que mejoren sus posibilidades de inserción y de retención laboral.

La ciudad está redefiniendo la zonificación que tendía a asentarse tras el ajuste liberal. El eje articulador que parecía configurarse tras los vértices del triángulo: centro histórico, finan-

ciero y comercial con el exterior (aeropuerto y puerto), hoy aparece matizado. La industria gastronómica y el tejido microempresarial sectorial, con el reordenamiento y el trazo para el transporte rápido, ayudarán a otorgar una figura ¿definitiva? a los ejes que darán soporte a la economía de Lima Metropolitana. Antiguas zonas industriales son hoy espacios para núcleos de vivienda o conglomerados comerciales; y la gran inversión comercial le disputa espacio a la microempresa en Lima Norte y Sur, principalmente.

La gran inversión, comercial y de viviendas rediseña el espacio local, generando tensiones entre la calidad de vida de los vecinos y la expectativa de rentabilidad –a veces, a cualquier precio– de los negocios. Entre la necesaria regulación pro ciudadano y la promoción de la inversión hay una injerencia importante del gobierno local, atribución que es terreno de disputa con empresas privadas y con instancias del gobierno central, y que se mantendrá –esperemos que no por mucho tiempo– como espacio de conflicto.

5. Trabajadores autoempleados en Lima Metropolitana



Raúl Rosales León / Antropólogo Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Las ideas de derecha en el Perú han logrado obtener millones de adhesiones sin mucho esfuerzo político. A contrapelo, los movimientos y partidos políticos progresistas, no obstante su comprometido trabajo con los diferentes sectores sociales subalternos, cada vez tienen menos militantes. ¿Cuál es el secreto de dicha hegemonía? La respuesta la encontramos en el “deseo de formalización” de los trabajadores no asalariados, independientes y/o autoempleados (vendedores ambulantes, albañiles, taxistas, carpinteros, canillitas, lustrabotas, emolienteros, entre otros), quienes legitiman el concepto de “informalidad”.

El objetivo de la siguiente propuesta es desafiar ideológicamente el concepto de “informalidad” y, a la vez, plantear las coordenadas sociopolíticas que visualicen soluciones de los problemas que enfrentan los trabajadores autoempleados en Lima Metropolitana.

MÁS ALLÁ DEL “OTRO SENDERO”

El término informalidad fue acuñado como categoría analítica por Hernando de Soto en su libro *El Otro Sendero* publicado hace 25 años¹. Según este autor, los altos costos de la formalización (reglamentación) que impone el Estado causa el fenómeno de la informalidad. El proceso de migración masiva del campo a la ciudad, desde mediados del siglo XX, se encontró con las infranqueables barreras de la burocracia legal (mercantilista) que dificultó alcanzar, a la gran mayoría de la población, la formalidad económica. Existe toda una proliferación de empresarios informales en los rubros de comercio, microempresa, vivienda, transporte, negocio ambulatorio, etc. El Estado es visualizado como un obstáculo para el proceso de formalización.

El concepto de “Informalidad” tiene semejanza con el término “economía informal” planteado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Este segundo significante tiene una mayor amplitud laboral que el término informal, ya que incluye a las empresas del sector formal cuyos trabajadores se encuentra en condiciones de informalidad. Según José Luis Daza, si bien las personas operan dentro del ámbito de la ley con una serie de derechos laborales, éstas no se aplican ni se cumplen².

Lo común, entre los conceptos Informalidad y economía informal, es que tienen como referente la ley. Es decir, que las actividades laborales de personas y empresas (tanto del sector formal como informal) son

¹ De Soto, Hernando; *El Otro Sendero*. Editorial Ausonia. Lima, 1986.

² Daza, José Luis; *Economía informal, trabajo no declarado y administración del trabajo*. Documento N° 9 OIT, Ginebra. 2005.

extralegales. A partir del mencionado punto, ambos conceptos resultan aplicables. Según la OIT, la actividad informal es la respuesta de los operadores que no son capaces de cumplir las difíciles, irrelevantes o prohibitivamente costosas normas y reglamentos, o la de aquellos que no tienen acceso a las instituciones del mercado³. Es interesante observar que la OIT está de acuerdo con la argumentación (desde el punto de vista del marco jurídico e institucional) de Hernando de Soto, cuando señala que los pobres poseen bienes que representan capital muerto porque las formas de posesión no son reconocidas por el sistema jurídico y por lo tanto no puede invertirse en las actividades de la economía formal.

Ambos conceptos son referentes legítimos a nivel del Estado, como es el caso del informe titulado *Caracterización y Problemática de los trabajadores de la Economía Informal en el Perú*⁴. El documento señala que en el país existen alrededor de 15 millones de trabajadores en donde el 73% está conformado por el empleo informal. A nivel de Lima Metropolitana la tasa de informalidad ascendió al 59%. El siguiente cuadro muestra la distribución laboral de mencionado sector:

Cuadro 1
Población Económicamente Activa (PEA) de trabajadores informales

Segmento de Trabajadores	Número de trabajadores
Trabajadores Informales: 73%	10 869 879
a) Microempresario: 20% - De 2 a 9 trabajadores	3 030 625
b) Independientes: 37% - Clasificados (3,9%) - No Clasificados: (96,1%)	5 415 117
c) Trabajadores Familiares No Remunerados: 16% (agricultura de subsistencia)	2 424 137

Fuente: Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (2008)

³ OIT Informe VI El trabajo Decente y la Economía Informal. Conferencia Internacional del Trabajo 90 reunión 2002.

⁴ Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo; *Caracterización y Problemática de los trabajadores de la Economía Informal en el Perú*. Lima, 2008

Existen críticos al concepto “informalidad”, como Nelson Manrique, quien señala que la inmensa mayoría de informales no pueden entrar en la lógica del capitalismo. La ganancia de los comerciantes informales, según este autor, es muy reducida e insuficiente para generar utilidades reinvertibles que permitan incrementar la escala de su negocio y entrar en una lógica de acumulación capitalista. Por este motivo, Manrique señala que afirmar que los vendedores de emolientes están en camino de ser empresarios, es pura ideología (de derecha)⁵.

En la misma línea crítica mostraré algunos resultados de entrevistas realizadas a dirigentes de organizaciones de autoempleados de Lima Metropolitana⁶, que me permiten establecer la categoría autoempleado en oposición al término de informales. Los entrevistados comparten una serie de coordenadas con respecto al concepto autoempleado: la ausencia de Estado, el desempleo, la pobreza, el actual sistema económico, el modelo de desarrollo del país, entre otros. En ese sentido, se puede vincular esta noción al enfoque del sindicalismo sociopolítico⁷, porque los actores sociolaborales critican la ausencia de Estado al no diseñar, planificar y ejecutar políticas públicas que fomenten el empleo digno y protección social. También se critica al sistema económico neoliberal y el modelo de desarrollo primario exportador, en tanto perjudica la industria nacional y aumenta la brecha social con desempleo y pobreza, obligando a la mayoría de peruanos a generar su propio empleo para sobrevivir.

El concepto de autoempleo difiere del término informal con respecto al papel del Estado. Desde la informalidad se percibe negativamente la presencia del Estado porque dificulta el proceso de formalidad y, por ende, grandes sectores de la población optan por el sendero de la informalidad como estrategia

⁵ Manrique, Nelson; “El Otro Sendero, hoy”. En La República <http://www.larepublica.pe/columna-en-construccion/10/11/2009/el-otro-sendero-hoy>

⁶ Rosales, Raúl; *Impacto de la crisis y el modelo económico en los trabajadores autoempleados en Lima (en proceso de publicación)*. CUT Perú y Sindicalistas Solidaris; 2010, Lima.

⁷ Asume un discurso de inclusión social para articularse con otros sectores de la sociedad (indígenas, mujeres, ecologías, entre otros) para la solución de problemas sociolaborales y políticos.



de sobrevivencia. En cambio, el autoempleado desde el enfoque sociopolítico visualiza en el Estado una posibilidad para la inclusión social de los trabajadores en esa condición. Es decir, la ausencia de Estado (no interviene en la creación y promoción de empleos formales) representa el principal problema.

Otra diferencia entre autoempleado e informalidad se encuentra en el enfoque analítico. La informalidad es utilizada desde una perspectiva técnica, administrativa y legal que despolitiza a los actores sociolaborales. El autoempleado, por su parte, es un concepto sociopolítico en donde estos actores critican al Estado y al sistema económico porque no proporciona trabajo decente y, por ende, genera pobreza y exclusión.

Actualmente el déficit de trabajo decente de los trabajadores autoempleados en las ciudades se agrava, ya que sufren una serie de problemas como producto de las políticas excluyentes de los gobiernos locales: desalojos forzados con agresiones físicas (abuso del personal de serenazgo), decomiso de mercaderías y falta de apoyo a las MYPE (micros y pequeñas empresas). Además, los trabajadores autoempleados se encuentran estructuralmente ajenos a los beneficios sociales, seguro de salud y pensión laboral. Estos problemas constituyen todo un desafío sociopolítico.

HACIA UNA CIUDAD INCLUSIVA

1. A nivel normativo las municipalidades de Lima Metropolitana (distritales) deben dar cumplimiento a la vigente Ordenanza Municipal N° 002 –85–MLM. Esta norma establece el diálogo social entre las autoridades municipales y los trabajadores autoempleados. El Estado también debe hacer cumplir el Decreto Supremo N° 005–91–TR, que reconoce al trabajador ambulante en calidad jurídica de trabajador autónomo ambulatorio.
2. Paralizar todo intento de desalojo de comerciantes ambulantes y decomiso de sus mercaderías y promover la apertura de espacios de diálogo para constituir Comisiones Técnicas Mixtas distritales, que planifiquen y desarrollen programas concertados

de ordenamiento y desarrollo comercial de los autoempleados.

3. Los gobiernos locales deben fomentar los ahorros asociativos de los trabajadores autoempleados y, a la vez, apoyarlos técnicamente para la edificación de conglomerados comerciales populares. Para ello es necesario que las propuestas de los autoempleados se materialicen en políticas públicas a través de los Planes de Desarrollo y Presupuestos Participativos.
4. Desarrollo de la infraestructura local de las MYPE para mejorar la capacidad productiva, propiciando la formalización de sus propiedades, talleres, viviendas, terrenos y declaratorias de fábrica.
5. Los gobiernos locales deben implementar un sistema de desarrollo de capacidades gratuito en materia gerencial, tecnológica y productiva de los empresarios MYPE. Asimismo, fomentar un centro de innovación tecnológica para impulsar políticas de desarrollo de la ciencia y tecnología para las micro y pequeñas empresas.
6. La Municipalidad de Lima Metropolitana debe establecer un diálogo, con la sociedad civil y los poderes del Estado (Ejecutivo y Legislativo), para trabajar concertadamente por la Ley del Trabajador Autoempleado. La norma debe dar las garantías para la promoción y desarrollo de los autoempleados y el aseguramiento universal en salud, a través de un sistema de pensiones no contributivas, con el objeto de proteger a aquellos trabajadores que nunca hubieran cotizado a la Seguridad Social o no lo hubieran efectuado en el tiempo necesario para tener derecho a una prestación contributiva.
7. Impulsar el término autoempleado como un concepto sociopolítico para construir políticas públicas que tengan como fin el “deseo de la inclusión social”, que va más allá del “Otro Sendero”, la informalidad y su lógica ideológica. Para ello es necesaria una visión sociopolítica de los gobiernos locales para tener en cuenta la problemática de los trabajadores autoempleados, quienes tienen derecho a una ciudad inclusiva con trabajo decente.

6. Lima Metropolitana: reduzcamos la brecha social



**Carmen Vildoso / Consultora en políticas sociales,
empleo y género**

Lima concentra el 30% de la población nacional, la mitad en distritos que hace cuarenta años no existían u ocupaban un espacio muy limitado. Es una mega ciudad fragmentada, que exhibe marcadas diferencias sociales, donde la falta de cohesión conspira contra una movilización generalizada a favor de un desarrollo social compartido e inclusivo. Nuestra ciudad parece estar al margen de la descentralización; sufre la sobreposición de las estructuras del gobierno nacional; mientras, el municipio provincial no se resuelve a asumir las funciones de ámbito regional. La Lima del siglo XXI requiere no sólo modernos edificios y nuevos viaductos, sino transformar las relaciones entre quienes la habitan y sus lazos con las demás regiones, convirtiéndose en una ciudad que participe activamente en el proceso de regionalización.

VIVIR EN LIMA

Vivir en la capital supone ventajas en materia de oportunidades de empleo. Así, entre el 2002 y el 2009, el empleo formal en Lima Metropolitana pasó de 46,1% a 48,4%, mientras que en el resto nacional cayó de 53,9% a 51,6%¹. También hay beneficios derivados de una mayor presencia del Estado. La provincia de Lima tiene uno de los Índices de Densidad del Estado más elevados, después de la provincia de Arequipa²; aunque hay grandes contrastes según tipo de servicio: ítenemos una alta tasa de comunicación vial junto con deficiencias significativas en la documentación de las personas! Casi 155 mil personas carecen de documento de identidad, sea partida de nacimiento o DNI; esto es, casi el 18 % de la población³.

Lima exhibe la mayor tasa de electrificación (0,95) y el 85% de las viviendas cuenta con saneamiento básico; empero, esto equivale a que más de un millón cien mil personas carecen de agua potable y servicios higiénicos⁴.

Casi la totalidad de la población de 6 a 16 años de Lima Metropolitana está matriculada en el sistema educativo. Sin embargo, los jóvenes que no asisten a la escuela secundaria son casi 110 mil y representan la mayor proporción (14,1%) del total nacional⁵. Cerca del 45% de

¹ Fuente: ENAHO-INEI. Julio Gamero. Informe para el proyecto CIES-WIEGO (inédito). 2010.

² PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009.

³ Censos Nacionales 2007: XI de población y VI de Vivienda. INEI

⁴ Censos Nacionales 2007: XI de población y VI de Vivienda. INEI

⁵ Censos Nacionales 2007: XI de población y VI de Vivienda. INEI



los estudiantes del nivel secundario asiste a escuelas privadas⁶, es un claro indicador de la insatisfacción frente a la educación pública.

El acceso a los servicios en Lima Metropolitana es heterogéneo. Por ejemplo, Lince cuenta con un efectivo de seguridad (policía o sereno) por cada 192 habitantes, mientras que en San Juan de Miraflores hay uno por cada 970 habitantes, para mencionar dos distritos que no se encuentran en los extremos. Contar con estos servicios suele ser sinónimo de mayor posibilidad de preservar activos que, generalmente, han sido adquiridos a base de esfuerzo, lo mismo que de mayor tranquilidad para disponer del tiempo sin obligar a alguien a quedarse “para cuidar la casa”.

POBREZA, VULNERABILIDAD Y PROGRAMAS SOCIALES

En Lima, son más los hogares que se perciben pobres que los hogares pobres desde el punto de vista de las necesidades básicas insatisfechas, lo que se comprende fácilmente: quienes se encuentran en situación de pobreza viven en medio de una realidad que saben desigual y tienen expectativas acordes a los requerimientos de la “modernidad”.

No hace mucho la pobreza se asociaba con los “conos”; hoy esta asociación es relativa. El 51% de la población de la provincia de Lima vive en San Juan de Lurigancho, San Martín de Porres, Comas, Ate, Villa El Salvador, Villa María del Triunfo, San Juan de Miraflores y Los Olivos⁷; distritos que vienen experimentando muchos cambios, que se expresan, por ejemplo, en la denominación “Lima norte”.

Los bolsones de pobreza se encuentran sobre todo en asentamientos con problemas de saneamiento físico-legal que traban las gestiones encaminadas a obtener títulos y servicios de agua y desagüe. El problema es más agudo donde la ocupación del territorio es relativamente reciente. Además, hay lugares tugurizados en distritos céntricos. Las situaciones de mayor vulnerabilidad afectan principalmente a los niños con déficit nutricional,

a las familias con dificultades para apoyar el aprendizaje escolar, a los adolescentes que no estudian ni trabajan, a los adultos mayores sin acceso a pensión y en abandono familiar; así mismo, hay otras situaciones problemáticas que pueden ir de la mano con la pobreza, pero no necesariamente, como ocurre con los niños y adolescentes expuestos a climas de violencia familiar y social, las mujeres víctimas de la violencia, así como a la población con problemas de discapacidad. El cuadro 1 muestra los programas dirigidos a estos grupos en Lima Metropolitana.

Cuadro 1
Programas de atención a grupos vulnerables

Grupos vulnerables	Programas dirigidos a esta población
Niños con desnutrición, madres gestantes y lactantes en zonas de pobreza Niños y niñas en infancia temprana	Programa Articulado Nutricional Desayunos Escolares Programa Nacional Wawa Wasi
Población analfabeta	PRONAMA
Adolescentes que no estudian ni trabajan Jóvenes que no estudian ni trabajan	PROJOVEN
Niños y niñas y adolescentes en riesgo social	Programa Educadores de Calle Hogares (INABIF y otros)
Mujeres víctimas de la violencia familiar y sexual	Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual: Centros de Emergencia Mujer Comisarías especializadas
Población con discapacidad	Oficinas Municipales de Promoción a las Personas con Discapacidad (OMAPED)
Adultos mayores sin acceso a pensión y en estado de abandono familiar	Albergues-INABIF y privados Casas del Adulto Mayor

⁶ MINEDU, Estadística de la Calidad Educativa, “Indicadores de la Educación Básica en el Perú, 2009”

⁷ INEI. Censo IX de Población y VI de Vivienda. Citado por El Comercio, 17 de enero de 2009.

Otros programas relevantes son Agua Para Todos, COFOPRI y Techo Propio, del Ministerio de Vivienda; Construyendo Perú, del Ministerio de Trabajo; el Programa Municipal del Vaso de Leche y el Programa de Complementación Alimentaria (que en realidad constituye un subsidio para los comedores populares y clubes de madres). Los de mayor dimensión presupuestal son Agua para Todos y Vaso de Leche.

Por su parte, la Municipalidad de Lima Metropolitana ha priorizado la prestación directa de servicios de salud. A enero del 2008, veinte Hospitales de la Solidaridad, brindaban atención diaria a alrededor de 70 000 personas⁸.

Los programas existen pero requieren vincularse o ser parte de políticas más amplias, organizadas, teniendo presente una combinación de enfoques: de derechos, equidad de género, ciclo de vida y visión territorial. No sólo deben ofrecer protección social, sino desarrollar capacidades para el ejercicio de derechos y deberes, lo que no necesariamente ocurre. Para ello, es imprescindible cambiar los estilos de gestión y las estructuras actuales de la municipalidad provincial, concentradas y carentes de articulación con los municipios distritales.

GOBIERNOS QUE NO CONVERSAN ENTRE SÍ

El gobierno nacional tiene amplia presencia en Lima, con programas que no actúan en forma articulada ni enmarcada en un enfoque territorial que considere las particularidades de la ciudad. Tampoco coordinan con la municipalidad provincial de manera sistemática.

El municipio provincial desarrolla una política en parte similar a la de un municipio distrital, actuando como tal en relación con el Cercado. A nivel metropolitano lleva a cabo acciones bien recibidas por la población, como la construcción de escaleras en los cerros y la prestación de servicios de salud, pero no asume la conducción del desarrollo social en aspectos vitales. No ocupa su lugar en Sedapal, por ejemplo, ni actúa como autoridad de cuenca. Presta servicios de salud en acción

paralela al gobierno nacional. Los Hospitales de la Solidaridad forman parte del Sistema Metropolitano de la Solidaridad (SISOL), creado en setiembre del 2004⁹; han creado un conjunto adicional de proveedores de servicios de salud, cuando se debería promover una mayor articulación entre los servicios del MINSAL, los de las FFAA y PN y los del sector privado. Además, el SISOL es quizás el ejemplo mayor de una gestión fuera de la estructura orgánica de la municipalidad. El Consejo Municipal no discute su estrategia ni su política; funciona con una lógica privatista en los límites del marco legal, vía “concesiones” a grupos de especialistas y gestores del negocio de la salud.

La Gerencia de Desarrollo Social participa en el 1,17% del presupuesto municipal, incluido el pago de su personal. Está organizada en las Subgerencias de Sanidad, de Promoción Social, de Bienestar Social y del Vaso de Leche. No es razonable pensar que con cerca de 8 millones de soles pueda atender esas responsabilidades, ni siquiera en el Cercado. Y no se conocen labores de coordinación sistemática con sus distritos (como manda la Ley) que podrían ampliar el alcance de su intervención.

La Municipalidad Provincial ha sido renuente a asumir las competencias para equipararse a un gobierno regional. Algunas municipalidades distritales están encarando responsabilidades en el marco de la descentralización de la educación, aunque no parece haber una estrategia clara al respecto por parte del Ministerio de Educación. Tampoco se aborda desde la Municipalidad Provincial.

Lima se beneficia de una asignación importante de recursos del gobierno nacional, debido a la magnitud de población involucrada y a la capacidad de presión de los sectores organizados, con facilidad para llegar a los medios de comunicación. Sin embargo, no hay una instancia con una estrategia común, que evalúe y tome decisiones respecto a la mejor asignación de tales recursos, sopesando

⁸ Según declaración a los medios en ese entonces del director ejecutivo de este servicio, **Luis Rubio Idrogo**.

⁹ Entre las funciones del SISOL se cuenta “Realizar prestaciones de salud en las diferentes especialidades médicas y afines, tanto en Lima Metropolitana, como en los lugares que por convenio se establezca”. De acuerdo con esto, la Municipalidad de Lima Metropolitana tiene una presencia sin precedentes en ciudades como Chiclayo, Cajamarca o Tacna.



intervenciones y prioridades territoriales y de grupos poblacionales, con perspectiva metropolitana.

La gestión del desarrollo social pasa por articular competencias dispersas. El liderazgo tiene que recaer en la Municipalidad de Lima Metropolitana, que debe asumir las funciones de un gobierno regional y la Gerencia de Desarrollo Social debe hacerse cargo de los servicios de educación y salud, conduciendo la labor de las Unidades de Gestión Educativa Local y de las Direcciones de Salud. Es necesaria una articulación entre el MINSA y la Municipalidad para promover la integración de la prestación de servicios de salud, reubicando el conjunto en un marco coherente.

La municipalidad provincial debería minimizar o suprimir actividades que puedan desarrollar las municipalidades distritales, para priorizar funciones como la gestión municipal del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y la participación activa en el directorio de Sedapal. Al mismo tiempo, las municipalidades distritales deberán hacerse cargo de la conducción de los programas sociales focalizados y promover una institucionalidad y servicios orientados a proteger a las personas más vulnerables.

El escenario deseable supone que el gobierno nacional efectúe las transferencias pendientes y que se establezcan relaciones subsidiarias o de cooperación entre el municipio provincial y los municipios distritales, así como entre municipios vecinos, para generar sinergia a nivel de “conos” y porque hay espacios comunes más allá de los límites distritales.

HACIA UN PROYECTO INCLUSIVO DE CIUDAD-REGIÓN

Para la población en general, la noción de gestión descentralizada no suena relevante. La noción de “ciudad nuestra” puede ser movilizadora. La ilusión de poder desplazarnos sin restricciones ni temores en Lima vale para todos y todas, independientemente del nivel de ingreso o del barrio de procedencia.

Es indispensable una instancia de coordinación intergubernamental, dirigida por la Municipalidad Provincial de Lima Metropolitana, en la que participen representantes del gobierno

nacional y de los gobiernos municipales; en la que se establezcan metas de calidad de vida, en particular, de reducción de la pobreza y de la desigualdad social para Lima Metropolitana; y en la que se acuerden medidas para alinear las intervenciones, apuntando a:

- a. Extender el programa Agua Para Todos hasta reducir el déficit a cero.
- b. Ampliar el número de Wawa Wasi comunales e institucionales, garantizando que se mantenga la calidad original del servicio a los niños y niñas, contribuyendo así a una mayor posibilidad de que las madres de familia cuenten con un empleo adecuado.
- c. Asegurar condiciones que permitan incrementar logros de aprendizaje escolar. Generalizar la educación inicial al 100% de niños y niñas entre 3 y 5 años.
- d. Reformar el Vaso de Leche en el marco de una perspectiva integral sobre los programas alimentarios, en forma concertada con todos los actores involucrados.
- e. Ampliar los programas que crean un entorno protector y amigable para niños y adolescentes en riesgo: educadores de calle, de rescate de los jóvenes de la violencia y de la droga.
- f. Ampliar el programa PROJOVEN.
- g. Reforzar la institucionalidad de lucha contra la violencia hacia la mujer: fiscalía y comisarías especializadas apoyando a cada CEM. Mayor acceso a servicios legales.
- h. Fortalecer las Oficinas Municipales de Atención a la Persona con Discapacidad (OMAPED) y asegurar su funcionamiento.
- i. Ampliar los servicios para los adultos mayores.

Parte de la inversión que se destina a programas como Vaso de Leche y desayunos escolares, podría reorientarse hacia los Wawa Wasi (que ofrecen un cuidado integral, incluyendo alimentación), a los programas de lucha contra la violencia hacia la mujer y a ofrecer alternativas a los jóvenes, en la línea de la experiencia de Justicia Juvenil Restaurativa en El Agustino.

Se requiere generar consensos sobre la focalización más eficaz, promoviendo una visión de conjunto, evitando discutir sobre cada pro-

grama en forma aislada, rompiendo la inercia que lleva a que los programas se reproduzcan sin evaluación alguna y superando las relaciones de clientela y manipulación. Estos temas serían parte de la agenda de esa instancia de coordinación intergubernamental metropolitana, que debe desarrollar una política dirigida a promover la participación ciudadana, revalorar a las organizaciones sociales, desalentar el asistencialismo y el clientelismo y convocar la responsabilidad social empresarial; que promueva el desarrollo social con una lógica de afirmar el ejercicio de la ciudadanía.

La pobreza no es el problema de los pobres, atañe a la posibilidad de convivencia digna y civilizada. Hay que pensar y actuar al revés de lo que se ha hecho con el trazo del sistema de transporte metropolitano, que –teniendo otra opción– ha dividido Barranco, sin tomar en cuenta la identidad distrital. ¿Y Lima? ¿Tendrá alguna identidad? Compartir una identidad entre quienes vivimos en Lima pasa también por habitar nuestra ciudad de modo que podamos ubicarnos en cualquiera de sus puntos cardinales. Territorial y socialmente, nos toca trazar rutas que permitan reducir distancias.

7. Construir una política de vivienda inclusiva y sostenible en la capital



Paúl Maquet y Carlos Escalante / CENCA

CRECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN CON BRECHAS VIGENTES

La población de Lima Metropolitana ha crecido vertiginosamente en los últimos cincuenta años, pasando de 661 mil habitantes en 1940 a 7,6 millones en el año 2007 y aumenta anualmente en 134 mil habitantes. Los ocho distritos con mayor población son: San Juan de Lurigancho (898 443 habitantes), San Martín de Porres (579 561 habitantes), Comas (486 977 habitantes), Ate (478 278 habitantes), Villa El Salvador (381 790 habitantes), Villa María del Triunfo (378 470 habitantes), San Juan de Miraflores (362 643 habitantes) y Los Olivos (318 140 habitantes). Todos ellos juntos concentran al 51,1% del total de población limeña.

Este incremento poblacional acelerado de Lima Metropolitana, como se ha señalado en múltiples oportunidades, se encuentra íntimamente relacionado con los fenómenos de litoralización y metropolización que experimenta el país y se origina en el centralismo que ha padecido el país desde los albores de la conquista española.

Lima: Población y superficie

	Superficie		Población		Densidad
	km ²	%	Habitantes	%	Hab / km ²
Perú	1 285 216	100,0	28 221 000	100	22
Provincia del Callao	147	0,01	877,000	3	5 966
Lima Metropolitana	2 817	0,22	7 665 222	27	2 868

Fuente: INEI: Resultados del Censo 2007.

Las mayores oportunidades en el intento de mejorar las condiciones de vida de las personas y familias –y en algunos casos las únicas– estuvieron por muchos años (y todavía lo están en buena medida) concentradas en Lima. Las expectativas de desarrollo¹ y la precariedad rural, alentaron un proceso masivo de migración de una población mayoritaria en situación de pobreza que debió ocupar las áreas periféricas² de

¹ “Las locas ilusiones me sacaron de mi pueblo...”, como reza una conocida canción.

² Se ha demostrado que en más de un caso fueron los propios gobiernos quienes alentaron esta ocupación informal tratando de sacarse de encima el creciente problema de la vivienda.

Lima en condiciones sumamente inadecuadas, en lo que se ha denominado la “urbanización de la pobreza”. Al cabo de los años estos lugares se consolidaron y la población –hoy mayoritariamente urbana– experimentó un proceso de diferenciación social a veces importante. Actualmente Lima es bulliciosa, informal, pluricultural y diversa, donde su población, en gran medida joven y de estirpe popular, tiene nuevas expectativas de vida en un mundo donde prima la comunicación global.

El ritmo del incremento poblacional ha descendido y se sitúa actualmente alrededor del 2% anual. La migración rural, por su parte, se ha hecho más lenta y ha adquirido nuevas características. La ausencia de políticas de prevención, desarrollo urbano y vivienda adecuada, pensando sobre todo en los sectores de bajos recursos, lleva a que Lima se continúe extendiendo horizontalmente y a que se ocupen cada vez en mayor proporción las laderas de los cerros, los arenales y zonas poco convenientes y sumamente riesgosas para vivienda. Así, por ejemplo, de acuerdo a informaciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima, existen en la actualidad unos 600 asentamientos humanos en la capital localizados en laderas pronunciadas en zonas de peligro.

Este crecimiento poblacional aluviónico en Lima Metropolitana, aunado a la voracidad del capital inmobiliario por urbanizar los espacios potencialmente más rentables, y la ausencia casi total de planificación, debido entre otros factores a la falta de autoridad, ausencia de orden y superposición de funciones en la administración pública y “privatización del estado”, nos ubican en un modelo espacial de crecimiento horizontal. Se incorporó a la ciudad, sin demasiado criterio, áreas cada vez más alejadas y de difícil acceso³, con consecuencias negativas, por ejemplo, en los costos de urbanización, la instalación de servicios, el tiempo de desplazamiento o conservación del área agrícola y del cinturón ecológico.

Hecho que cobra mayor relevancia al estar Lima asentada sobre un desierto y regada por tres valles, dos de los cuáles –Rimac y Chi-

llón– han sido gravemente dañados. El tercero –Lurín– se encuentra actualmente en grave peligro de seguir el mismo curso. Este modelo imperante ha traído como otra consecuencia que hoy día Lima sea una ciudad con pocas áreas disponible para su expansión urbana⁴.

Con 43 distritos, algunos de los cuáles son sumamente grandes y poblados, Lima se encuentra conurbada con varias provincias vecinas. Lo del Callao es un caso paradigmático, toda vez que se continúa manejando como un área administrativa autónoma. Con San Juan de Lurigancho, que hoy alberga a casi un millón de personas, ocurre una situación contraria y es parte de la administración metropolitana. Las cuencas del Chillón, Rímac y Lurín se han constituido en vías de articulación con Canta, Santa Eulalia, Ricardo Palma, Lunahuaná. Y los corredores económicos de la Panamericana se articulan de manera cada vez más estrecha por el norte con las provincias de Huaral, Chancay y Huacho; por el sur con Cañete; y por el este con Huarochirí. El crecimiento espacial de Lima y las dinámicas económicas propias de cada localidad han terminado constituyendo no una sino varias “Limas”, cada una con características propias que no dependen ya de un único centro como ocurría anteriormente.

Por otro lado, como actualmente todas las ciudades latinoamericanas, Lima experimenta un proceso de modernización que tiene por objetivo atraer capitales y volverse competitiva en el marco de la globalización. Este proceso está siendo más acelerado en nuestro caso, en la medida en que nuestra capital ha tenido un retraso mayor que otras grandes ciudades de la región que se prepararon para estos cambios varios años antes que nosotros.

El despegue conocido de la economía peruana, ha posibilitado en los últimos años un desarrollo acelerado de la industria de la construcción y un crecimiento significativo de la inversión privada en el sector urbano. El Estado alienta esta inversión y destina importantes recursos al crear condiciones favorables para la misma, principalmente en infraestructura vial y equipamiento urbano.

³ Sólo entre los años 1981 a 1993 incorporó a su tejido urbano 1 800 ha.

⁴ En 1997 Lima Metropolitana contaba sólo con 6 900 ha disponibles, 10% de su actual superficie urbanizada.



El incremento de la obra pública, con un *boom* sin precedentes en la industria de la construcción y la inversión de capitales en la ciudad, hacen que Lima experimente un proceso acelerado de “modernización” que ha cambiado la faz urbana de la capital en unos pocos años. Hecho significativo, considerando que por mucho tiempo nuestra capital estuvo muy por detrás en este rubro con respecto a otras ciudades importantes de América Latina y El Caribe.

Pero este panorama alentador convive con una realidad que mantiene distintas brechas sociales y territoriales. Encontramos pues en Lima una situación claramente dicotómica. La modernización que experimenta Lima, funcional a las necesidades de la inversión externa, es espacialmente segregadora y socialmente excluyente con aquellas poblaciones y territorios “no aptos” para incorporarse en la dinámica de la globalización y que son literalmente apartadas del camino, desatendidas o relocalizadas, haciendo patente el fenómeno de segregación socio espacial, aún en el interior de los propios distritos que en las décadas anteriores surgieron primero como barrios populares, como es el conocido caso de Villa el Salvador, al sur de Lima.

A pesar de la importante inversión pública de los últimos años en materia urbana, Lima continúa siendo una ciudad poco sostenible y sumamente vulnerable. Poco sostenible porque no garantiza una vida adecuada para los grupos sociales en situación de pobreza y nuestra biósfera está crecientemente afectada. Y es sumamente vulnerable porque estos problemas acumulados y no resueltos están llegando a un punto en el que ponen en peligro a la ciudad en su conjunto, desde el punto de vista económico (des economías), ambiental, social (nuevos problemas sociales urbanos) y físicos (peligros ante desastres).

CÓMO SE HA VENIDO GESTIONANDO EL PROBLEMA Y LO(S) PENDIENTE(S)

Uno de los casos más preocupantes relativo a los riesgos físicos y a los que está expuesta la ciudad de Lima, es el que se refiere a la vivienda. Buena parte del problema de vulnerabilidad que padecen cientos de miles de familias de bajos ingresos en Lima, tienen a la base la

política de vivienda desarrollada desde mediados del siglo pasado. Esta política se centró en la regularización de situaciones de hecho y en la ausencia de medidas efectivas de apoyo a los esfuerzos de los pobladores por acceder a una vivienda digna. En esta política las municipalidades han jugado un rol totalmente secundario, reducido a eventuales tareas de regularización del suelo y a funciones operativas en los programas de financiamiento de vivienda del gobierno central. La mayoría de la población limeña, al no contar con ingresos monetarios suficientes para acceder al mercado formal de la vivienda, ha auto construido su propia vivienda o se ha alojado en pequeños cuartos del centro de la ciudad o barrios consolidados.

Se convalidó en la práctica el asentamiento de poblaciones en suelos extremadamente inseguros, tales como antiguos botaderos de residuos sólidos (Villa María del Perpetuo Socorro en el Cercado de Lima), zonas deprimidas por actividades mineras (Manchay en Pachacamac y El Arenal de Canto Grande en San Juan de Lurigancho), cerros empinados alrededor de todo Lima, arenales deleznable (Lomo de Corvina en Villa El Salvador y Pachacutec en Ventanilla), humedales y zonas expuesta a inundaciones y huaycos (margen izquierda y margen derecha del río Rímac). Tampoco se ha provisto de asistencia técnica a las familias auto constructoras, para que levanten sus viviendas de acuerdo a mínimos criterios técnicos y con procedimientos constructivos adecuados. Menos aún se han implementado programas de renovación urbana en viviendas deterioradas ni remodelaciones en zonas riesgosas.

Toda esta situación ha configurado un escenario donde muchas viviendas colapsarán ante un sismo de dimensiones similares al ocurrido en el sur del país. Así mismo muchas viviendas asentadas en las faldas de cerros y levantadas sobre pircas sufrirán el desprendimiento de rocas y el desmoronamiento de pircas que podrían afectar también a viviendas ubicadas en zonas más bajas y consolidadas.

La situación actual es el resultado de políticas urbanas que han estado más interesadas en promover la reactivación de la industria de la construcción que en atender el problema de

la vivienda, por cuanto los responsables políticos del sector no asumen la debida responsabilidad del problema limitándose a un registro de problemas y no al rediseño de la política urbana integral para abordar este problema.

Por su parte, la política de vivienda de la última década, se ha caracterizado por orientar la mayor parte de los recursos fiscales del sector vivienda a financiar las actividades de bancos y empresas inmobiliarias en la construcción de vivienda nueva para sectores medios y no al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de las edificaciones populares.

El balance de los principales programas de vivienda en actual ejecución (Mi Vivienda y Techo Propio) revela que no se ha prestado debida atención al sector más necesitado de la población. Mientras Mi Vivienda utilizó 600 millones de dólares del FONAVI para financiar operaciones crediticias de la banca privada a favor de sectores medios de la población, los programas orientados a los sectores populares (Techo Propio, Mi Barrio) han tenido que recurrir al endeudamiento internacional, a través del BID, por un monto de 75 millones de dólares en su primera fase, incluyendo 15 millones de contrapartida nacional. A esta desproporción en la asignación de recursos públicos, debemos sumarle problemas de diseño de los programas populares que incrementan la inequidad de los programas públicos en curso. El Fondo Mi Vivienda, a fines de noviembre del 2006, había financiado la vivienda de casi 35 mil familias; por su parte el Programa Techo Propio solamente había promovido 78 proyectos a nivel nacional y había otorgado algo más de 10 mil bonos habitacionales familiares. Durante el año 2006 habían calificado como elegibles al Bono Familiar Habitacional 18 075 familias, pero esto no significa que se haya concretado la ejecución de todos los programas. Queda claro entonces que, como tendencia general, la política de vivienda ha privilegiado a los sectores medios en desmedro de los más pobres.

PROPUESTA DE GESTIÓN A CONSIDERAR

Tras los lamentables terremotos en Chile, Haití y Pisco es momento de reflexionar y de orientar la política urbana y de vivienda

hacia la prevención y mitigación de riesgos, convirtiéndola en Política de Estado. Cabe mencionar que según algunas entidades especializadas en gestión de riesgos, de ocurrir un terremoto en Lima similar a los mencionados anteriormente podría ocasionar más de 50 mil muertos.

En tal sentido se deben llevar a cabo algunas acciones complementarias entre sí:

1. Implementar un programa amplio y sostenido de remodelación urbana en zonas altamente vulnerables ya claramente identificadas: cerro El Agustino; poblaciones asentadas en laderas de cerro de San Juan de Lurigancho, Huaycán, etc.; margen izquierda y derecha del río Rímac, especialmente la zona de Chosica, El Pedregal y el Cercado de Lima; 1° de Mayo y Villa María del Perpetuo Socorro, Lomo de Corvina en Villa El Salvador y Humedales de Pachacutec en Ventanilla, entre otros. Cada una de estas zonas tiene características particulares en el sentido que las amenazas son distintas: como la exposición a deslizamientos en Chaclacayo, el peligro de derrumbe en el cerro El Agustino y otros asentamientos ubicados en laderas de fuerte pendiente, suelos deleznable que provocan hundimientos y rajaduras en las viviendas en Villa María del Perpetuo Socorro, arenales de muy baja capacidad de soporte para edificar viviendas en Villa El Salvador, zonas susceptibles a inundaciones en Pachacutec.
2. Culminación de obras de mitigación de riesgo. Ante el anuncio de que 500 mil viviendas corren peligro en Lima, es necesario culminar cuanto antes la construcción de muros de contención así como vías de acceso y evacuación en las laderas de cerros y arenales de distritos como San Juan de Lurigancho, Ate-Vitarte, El Agustino, Villa María del Triunfo, Villa El Salvador, San Juan de Miraflores, Independencia, Ventanilla, entre otros. Reubicación en el caso del cerro El Agustino y la margen izquierda del río Rímac, donde es urgente reubicar de manera concertada a decenas de familias humildes.
3. Implementar una política preventiva de suelo para lo cual es necesario constituir



los Bancos de Tierra a nivel municipal. Los municipios deben invertir en adquirir o gestionar terrenos para orientar el proceso de expansión urbana a zonas seguras y reubicar poblaciones asentadas en terrenos de alto riesgo. Los municipios deben recobrar las competencias de saneamiento físico legal transferidas a la COFOPRI por el actual gobierno. Se debe promover la utilización del suelo edificado y no utilizado en edificios y en terrenos vacantes. Con estas medidas se debe promover un desarrollo urbano seguro, sustentable y asegurar la función social del suelo y el acceso a la vivienda frente al interés privado que hoy día prevalece sin control alguno.

4. Implementar programas de renovación urbana de casonas, solares y quintas en el Cercado de Lima, Barrios Altos, Rimac, La Victoria, Breña, etc., diseñándose un programa de financiamiento de Techo Propio para la Renovación Urbana que incorpore en el financiamiento las zonas comunes y no incluya el precio del terreno en la valorización de los proyectos. También, se requiere un sistema de micro financiamiento que acompañe al subsidio habitacional.
5. Mejoramiento de vivienda con asistencia técnica organizada por las municipalidades, articulando los programas del gobierno central a los planes de acción local para orientarlos a las zonas más críticas.
6. Replantear los programas Techo Propio en Sitio Propio, Mejoramiento de Vivienda y Mi Barrio. Estos programas deben responder a planes de acción elaborados participativamente en distritos populares, deben incorporar la gestión de las propias poblaciones en el mejoramiento de viviendas y barrios desarrollando la idea de los núcleos ejecutores en el campo de la vivienda. Se debe promover la participación de las pequeñas empresas flexibilizando el requisito

de garantías previas por el total de la obra aplicando la modalidad de desembolso por avance de obra.

7. Desarrollar una política de financiamiento de la vivienda y el hábitat popular para lo cual se requiere implementar el Fondo Para la Vivienda Popular, fortalecer el Fondo Metropolitano de Renovación Urbana (FOMUR) ampliando su radio de acción al financiamiento de programas de mejoramiento de vivienda a barrios no solo del Cercado de Lima.
8. El financiamiento de estos programas requiere del desarrollo de una política de captación de recursos, recuperando la renta generada socialmente por el suelo urbano. Efectivamente el Estado y la comunidad participan de diversas maneras generando un valor añadido al suelo, cada vez que se implementa una obra ya sea una vía, un parque, un centro comercial etc., el valor de los terrenos aledaños se incrementa sin que el propietario haya intervenido. Asimismo, cada vez que la municipalidad acuerda, por ejemplo, una zonificación cambiando el uso del suelo de residencial a comercial o ampliando el número de pisos o el área factible de construir, el terreno donde esto ocurre incrementa su rentabilidad. En tales casos se debe recurrir a mecanismos de participación del Estado en este incremento de valor.
9. Finalmente, implementar este conjunto de medidas requiere un cambio sustantivo en las prioridades del Presupuesto de la República, el cual debe privilegiar la atención a las condiciones de vida de los pobladores que hoy se encuentran en grave riesgo. Es necesario tomar en cuenta que disminuir el riesgo de estos grupos vulnerables requiere una inversión sostenida en el tiempo, por lo que se debe incluir una partida estable en el presupuesto nacional y no solo medidas coyunturales.

8. Debajo de la alfombra no: por una buena gestión de los residuos sólidos en Lima Metropolitana

Teresa Cabrera Espinoza / Desco



En Lima, como en la mayoría de ciudades de la región, la gestión de residuos es “dual”: lo que ya no tiene uso, esto es, la basura, es recogida por el servicio operado por las municipalidades –directamente o a través de una empresa concesionaria–; y lo que puede transformarse en insumo para la industria –los desechos– es recuperado y conducido a procesos de reciclaje. Esta recuperación pocas veces se hace por la vía oficial y en ninguno de esos pocos casos alcanza a todo un territorio (p.e., un distrito).

Desde el punto de vista de los vecinos, el manejo de los residuos sólidos (basuras y desechos) es un tema de limpieza pública y ornato, antes que un asunto ambiental. Arrojar desperdicios a deshora o a la calle es percibido como un problema público que, incluso, tiene impacto al momento de evaluar la gestión edil; no así el que los residuos se arrojen en botaderos a cielo abierto en lugar de rellenos sanitarios debidamente controlados. Asimismo, aquello que puede ser reutilizado o reciclado se recoja y se entierre (si se entierra) junto con la basura es cosa que inquieta bastante menos de lo que debería, teniendo en cuenta la cantidad de residuos que genera una ciudad del tamaño de Lima¹ y el horizonte de vida que le quedan a sus rellenos sanitarios. En apariencia, todo se soluciona una vez que el residuo desaparece de las calles, cuando es recién allí que empieza un servicio que culmina en una adecuada disposición final.

Aun cuando Lima cuenta con las mejores condiciones para la disposición final –es decir, comparadas con el resto del país–² las deficiencias de la gestión de los residuos que deben ir a rellenos sanitarios, se aprecian a diario, especialmente en relación a los distritos pobres, cuyos municipios, débiles, no logran atender todo el territorio ni llegar hasta un relleno aprobado oficialmente. A lo largo de la ruta que los municipios no llegan a hacer, se ubican al menos diez botaderos clandestinos (clandestinos en el sentido de no oficiales, porque son conocidos). Y si bien en nuestros días hay menos de estos botaderos, no hay planes de cierre o remediación de los que funcionaron hasta hace poco. El servicio deficiente y la escasa cultura de pago de arbitrios entranpan a los municipios, sin que la Municipalidad Metropolitana intervenga. Si bien no es responsabilidad metropolitana recoger, si lo es velar porque todo se recoja, en tanto autoridad del conjunto de la provincia.

¹ Según cifras de la Defensoría del Pueblo, Lima triplica la cantidad diaria de residuos de las siete ciudades que le siguen en producción (Chiclayo, Arequipa, Chimbote, Cusco, Pucallpa, Piura y Trujillo).

² Lima cuenta con seis de los nueve rellenos autorizados que existen en el país. Según el MINAM, para una disposición adecuada, harían falta cien, entre mecanizados y manuales.



De otro lado, la gestión de los residuos que puede ser recuperada e incorporada a procesos industriales –plásticos, papel, cartón, vidrio, metal y un largo y sofisticado etcétera– ocurre básicamente en medio de un vacío de leyes y políticas en el que coinciden casi siempre un trabajo sucio –realizado en malas condiciones y sin derechos– y las más de las veces una economía sino sucia, por lo menos turbia, en tanto tiene problemas para tributar, convive con la vulneración de normas urbanas (acumulación de materiales reciclables en depósitos sin licencia o en zonas no adecuadas) y con las malas artes de la intermediación y la especulación.

Las personas y familias que se dedican a buscar, recuperar, limpiar, segregar y vender materiales con valor comercial que son descartados por hogares, comercios y oficinas –los llamados “recicladores”– son una legión de “trabajadores invisibles” que requieren de la intermediación de acopiadores al menudeo para que sus productos alcancen la esfera de los depósitos y de los mayoristas que abastecen a las industrias. Dado que el rescate de los desechos no forma parte de la política municipal, la actividad de los recicladores, aunque es altamente eficiente y contribuye a la prolongación de la vida útil de los rellenos, está marcada por la marginación y la precariedad. Su relación con los municipios transcurre entre políticas parciales e inestables, cuando no entre incomprensión o incluso represión directa.

Como se sabe, en lo que refiere a iniciativas para mejorar la gestión pública, el país es pródigo en programas “piloto”. De los llevados a cabo en la ciudad (en algunos barrios en algunos distritos) pueden extraerse importantes lecciones para cuando se decida enfrentar los problemas completos. Por citar sólo un caso, los programas de canje de materiales reciclables por descuentos de arbitrios –como el Bono Verde practicado en el siempre pionero Villa El Salvador– demuestran dos cosas: 1) es posible incorporar el trabajo de los recicladores al servicio oficial; 2) es posible lograr que una comunidad separe desechos de basuras (lo que se llama “segregación en fuente”), sin necesidad de grandes campañas publicitarias o tediosos cursos de capacitación, únicamente con el trabajo sostenido de un

reciclador conocido en el vecindario, que se presenta con el aval de la autoridad. Pensado para aliviar la carga del recojo, incorporar en mejor condición a los recicladores del distrito y promover una cultura de pago, el programa también confirmó que la mayoría de la gente no está interesada en el descuento en arbitrios (total, si no pagan) y que prefieren vender los materiales directamente a los depósitos. Ergo, también demostró que 3) es imposible tener éxito en hacer conversar el servicio oficial con el trabajo de los recicladores sino se interviene en la cadena completa, esto es, en la regulación del mercado de los reciclables (intermediarios, depósitos, comercializadores).

Ahora, si se trata de prescindir de los recicladores, como es la tendencia que implícita o explícitamente encabezan las dos o tres empresas importantes que manejan la concesión del servicio de recojo en la mayoría de distritos capitalinos, la salida es que las empresas hagan un tratamiento diferenciado (recojo segregado). Esto no progresará si no se revisa el principio del acuerdo económico entre las empresas y los municipios (y entre la MML y la empresa que maneja por concesión dos de los rellenos sanitarios): pago por volumen recolectado y enterrado. Mientras tanto, la selecta voluntaria es la ruta por la que las empresas intentan sortear el eventual cuestionamiento ambiental (por juntar todo). Con la instalación de contenedores (no en todo el distrito, p.e. San Isidro) se “cumple”, pero no se altera en lo sustancial el servicio convencional (puesto que el usuario debe llevar los residuos, como a los depósitos que instalan algunas tiendas y se destinan a la solidaridad). Dejándolo a la buena conciencia (que puede ser mucha pero nunca tanta) se posterga la educación de la comunidad, lo cual se hará más sensible si se profundiza el patrón de consumo actual, que en pocos años nos ha llevado a doblar nuestra producción individual de residuos (sin igual ritmo de mejoras en servicio o infraestructura)

LA RESPONSABILIDAD METROPOLITANA

La distinción que hemos hecho al inicio de este texto, entre lo que se formula como problema público y lo que no alcanza este

status (basura en la calle es problema, mala disposición final no lo es) explica que la MML, primera y ejemplo para el país, no haya sido cuestionada por estar entre las ciento treinta y siete municipalidades provinciales que no han cumplido con elaborar y aprobar su Plan Integral de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos (PIGARS), que es el instrumento que debe planificar y articular el sistema a nivel metropolitano. Mientras tanto, la ciudad tiene tantos sistemas de gestión de residuos como distritos, y ninguna coordinación integral³. Por lo demás, sólo un asunto ideológico –empresa privada *buena*, control estatal *malo*– explica que ninguna entidad de la MML supervise lo actuado por la empresa con la que se contrata el servicio de recojo (sólo en el Cercado) y la disposición final en dos de los rellenos que usa toda la ciudad (menos el Callao).

Para marcar un verdadero cambio, la MML debe tomar una gran iniciativa para la gestión de residuos en *toda la urbe*, pues los problemas sanitarios y ambientales, como los de inseguridad y transporte, no conocen de límites distritales. Debe apoyar con sistemas adecuados a las municipalidades distritales que no logran cubrir la atención, especialmente en las zonas más pobres, ciertamente no por compasión, sino porque precisamente allí, al no estar completos otros servicios ambientales –agua y saneamiento– la acumulación de residuos generará problemas de salud. La MML debe también orientar las inversiones, pues al igual que con los equipos de video-vigilancia, los vendedores de nuevas tecnologías (todo camión con GPS, todo contenedor anti persona, etc.) hacen negocio allí donde prima el desconocimiento o el efectismo en la gestión.

En toda ciudad que moderniza sus sistemas está demostrado que los reciclables deben recogerse en la puerta de las casas y no seleccionados de manera insalubre en los puntos de disposición final. Un sistema integrado de manejo de residuos debe ser puesto en práctica en la ciudad. Al pensar en ello es preciso reconocer que ya hay un verdadero servicio

“informal” que conoce al detalle el valor de cada material, pero que no está integrado al servicio que debe limpiar la ciudad, razón por la cual se efectúa en pésimas condiciones y, además, con poco cuidado con no ensuciar. Muchos funcionarios tienden a ver en los recicladores un “problema social” o “un problema para la limpieza” antes que la base de una cadena económica que debe regularse en el marco de la gestión urbana. En este sentido, la formalización de los recicladores no acaba en registrar, uniformar, dar carnets y hacer capacitaciones. La actividad necesita ser redefinida en términos de gestión, regularización tributaria, derechos laborales, acondicionamiento urbano. No debe ser “barrida”: Los recicladores brindan un servicio que, de estar bien encaminado, tendría importante impacto no sólo en el medioambiente sino también en la economía local y en la seguridad ciudadana. La nueva legislación ambiental abre un camino que debe ser apropiado por los municipios, con liderazgo metropolitano.

Del mismo modo en que ya es sentido común que el gobierno de la ciudad es responsable de la cadena de las basuras (de la puerta de la casa hasta el relleno sanitario), debe hacerse sentido común que la cadena de los desechos desde el punto de origen hasta su conversión en insumos industriales, pasando por la segregación, acopio, etc., es responsabilidad municipal. Esto quiere decir que se debe producir políticas, destinar presupuesto, capacitar funcionarios, revisar contratos, diseñar concesiones, programar tarifas y educar a la población. Es decir, hacer de ese “trabajo invisible” y esa “economía escondida” un sistema formal, formal de verdad y no como propone la elástica teoría de la formalidad que reina en el país, bajo la que mi empresa es formal si tiene RUC –aunque no pague derechos a mis trabajadores– y mi casa es formal si la tituló COFOPRI aunque sea de cartón y se resbale de la falda de un cerro.

³ Tienen lugar periódicamente campañas interdistritales, e inclusive fechas rotativas de recojo y limpieza conjunta impulsadas por ejemplo por mancomunidades municipales en Lima (como AMASUR), pero estas son acciones más bien de carácter operativo que de planificación o manejo integral coordinado.

9. Transparencia y participación ciudadana en la gestión de Lima Metropolitana



Julio E. Díaz Palacios / Red Perú de Iniciativas de Concertación Local

- 1 La gestión del Estado, en un sentido general, tiene como finalidad fundamental la obtención de mayores niveles de eficiencia y eficacia del aparato estatal para lograr una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos. El objetivo es alcanzar un Estado al servicio de la ciudadanía, con una gestión transparente y canales efectivos de participación y concertación ciudadana¹; y que las autoridades políticas y funcionarios públicos actúen con pleno respeto de la Constitución y las leyes, ejerciendo sus funciones con probidad, idoneidad, veracidad y responsabilidad².

La Transparencia es nuestro derecho a solicitar, sin expresión de causa, la información pública, de cualquier entidad pública, en el plazo legal y con el costo que suponga dicho pedido, con excepción de aquella información que afecta la intimidad personal y la relacionada con la seguridad nacional. Transparencia es la relación diáfana o clara entre las instituciones gubernamentales y los ciudadanos. Es el ejercicio democrático preventivo de la corrupción o uso discrecional o arbitrario, al margen de la ética, de los recursos públicos.

- 2 En relación a la gestión de Luis Castañeda, alcalde la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), diversas voces de analistas, periodistas, líderes políticos, coinciden en señalar que Transparencia y Participación Ciudadana, son dos de sus grandes pasivos. La información de interés público y los motivos de las decisiones que adopta son manejadas como una cuestión privada y, lo ha dicho varias veces, “la participación le estorba”. Respecto al déficit de transparencia, frases como “alcalde indescifrable”, “gobierna tras lunas polarizadas”, “el mudo”, ponen el dedo en la llaga.
- 3 La falta de transparencia (es decir, trabajar en la penumbra para impedir que los ciudadanos observen, se informen y evalúen) se ha expresado de múltiples formas, en los dos períodos del alcalde Castañeda. Desde la prohibición inicial a la presencia de reporteros periodísticos en las sesiones del Concejo Municipal (a pesar de que éstas son públicas), hasta la reiteración del argumento de que “no hay tiempo para comunicarse con los ciudadanos”, no obstante de que esto es una de las funciones esenciales de toda autoridad política democrática. En este plano son numerosas las acciones cuestionables en las que ha incurrido, las que cuentan con amplias denuncias formuladas a través de los medios:

¹ Ley Marco de Modernización del Estado - Ley No 27658.

² Ley del Código de Ética de la Función Pública - Ley No 27815.

- No ha concedido, en mucho tiempo, una sola entrevista periodística verdadera, salvo esas “mentirosas” con preguntas negociadas que parecen publirreportajes³.
- Se enfatiza que la de Castañeda: *“es una gestión muy cerrada, antidemocrática y oscura. Ni siquiera sabemos cuántos días está el alcalde en Palacio Municipal. Yo he sido dos veces regidor municipal de Lima y nunca he visto un municipio tan cerrado”*⁴.
- La resistencia a informar tiene que ver con la falta de voluntad para asumir las deficiencias de una gestión que se vende como muy eficiente. En el caso de El Metropolitano, en abril pasado se afirmaba que: *“se trata de una obra sin planificación adecuada, comenzó a hacerse sin un EIA aprobado, no tiene plazo de conclusión y por tanto no se sabe cuál será su costo final, la obra tiene problemas técnicos, y a lo largo de la ejecución se ha menospreciado los reclamos de los vecinos”*⁵.
- Otro punto crítico es que la mayoría de las obras han sido encargada a organismos internacionales, que realizan el proceso de licitación y selección de las empresas constructoras que supuestamente garantizarían “eficiencia y rapidez”. Sin embargo, la realidad demuestra lo contrario, ahí están los frecuentes retrasos y los aumentos de los costos de las obras, con el agravante de que la Contraloría General de la República no puede fiscalizarlas a tiempo por las dificultades para acceder a la información necesaria.
- La falta de transparencia se da también internamente, pues los regidores de oposición no pueden fiscalizar la ges-

ción porque el alcalde tiene la mitad más uno de los 39 regidores (21 son ahora de Unidad Nacional), mayoría que actúa de manera incondicional. Además, afirma la regidora Marisa Glave:

*“Es difícil ser de oposición en la MML. Ni la Ley Orgánica de Municipalidades, ni el Reglamento Interno del Concejo Metropolitano nos dan herramientas para poder fiscalizar al alcalde. Uno hace un pedido de información a la administración municipal y no te la dan”*⁶.

4. El alcalde ha tratado de justificar el incumplimiento de su obligación de informar oportunamente muchas de sus decisiones, con la excusa de que le *“ha faltado un poco de comunicación. No soy un experto en comunicaciones. Me lleva mucho tiempo comunicar y me distrae bastante”*⁷. Y basado en ello no ha convocado a las audiencias anuales de rendiciones de cuentas, conforme dispone la ley, desconociendo antidemocráticamente el derecho ciudadano de saber qué hace la autoridad elegida, por qué y cómo lo hace. Al respecto el analista Yovera afirma: *“La mudez puede ser una respetable estrategia política, pero se vuelve inaceptable en la máxima autoridad municipal, que tiene tanto que responder a los ciudadanos”*⁸.
5. Es cierto que la página web de la MML contiene más información ordenada y opciones de búsqueda que la vigente hasta el año 2008. *“pero a pesar de estos cambios, mantiene una pobrísima sección dedicada al Concejo Metropolitano (parece en realidad un buzón de correspondencia) y tampoco se muestra un área dedicada a estimular los mecanismos de participación vecinal, menos es posible que los ciudadanos puedan seguir las sesiones del Concejo en línea a través de la web, ni participar en las sesiones públicas”*⁹.

³ Augusto Alvarez Rodrich: “Tu envidia es mi progreso”. Lima, 18/06/2010. www.larepublica.pe/print/273153

⁴ Michel Azcueta: “Es una brutalidad el gasto en El Metropolitano”. 16/04/2010. www.panoramacajamarquino.com/noticia/ex-alcalde-michel-azcueta-es-una-brutalidad-el-gasto-en-el-metropolitano/

⁵ José Alejandro Godoy: “Diez razones para cuestionar el lentopolitano”. 15/04/2010 <http://www.desdeeltercerpiso.com/2010/04/diez-razones-para-cuestionar-el-lentopolitano/>

⁶ “Castañeda: la cultura del secreto solidario”. Entrevista a Marisa Glave, por Pedro Martínez Valera, de programa de Televisión de Apertura, en Best Cable, canal 3.

⁷ “Informar sobre Metropolitano me lleva tiempo y me distrae”, dice Alcalde Castañeda. [www.peru21.pe Lima, 17/04/2010](http://www.peru21.pe/Lima/17/04/2010).

⁸ Daniel Yovera: “Denuncias contra el alcalde de Lima: ¿El silencio del vivo?”. <http://www.peru21.pe>

⁹ Ciudad Nuestra: “Evaluación de la gestión metropolitana de Lima 2009”. 11/01/2010. <http://www.ciudadnuestra.org/facipub/upload/cont/1692/cont/file/Evaluacion%20%20MML%2009%20CN.pdf>



De otro lado, comparando las 25 municipalidades de capitales de departamento, la MML se encuentra en el 5to lugar en difusión de documentos normativos y de gestión y en 4to lugar en prácticas de buen gobierno (presupuesto participativo, rendición de cuentas y actas de los espacios de concertación), dentro de un promedio anual de cumplimiento de apenas el 42% de toda la información que deben proporcionar esta municipalidades provinciales¹⁰. La página web de la MML, en rigor, no cumple su rol de mantener informada de manera regular y actualizada a la ciudadanía.

6. La falta de transparencia expresa desinterés —y cierto desprecio— por la participación y esto se refleja en la MML¹¹. Son dos aspectos que se complementan en la conducta escasamente democrática que ha caracterizado a la actual gestión metropolitana: se dificulta el acceso a la información por temor al control social de los ciudadanos y se traba la participación supuestamente para no perder autoridad. El poco interés en promover la participación ciudadana se refleja en que:

- Se desconoce de facto la existencia de las minorías de regidores, al haber convertido el Concejo Metropolitano en elemento casi decorativo, poco visible, y no en el espacio para los debates plurales sobre las cuestiones de fondo de la ciudad entre las diversas representaciones políticas. Este órgano de gobierno ha involucionado hacia uno que se reúne básicamente para avalar las decisiones del alcalde y las acciones de los funcionarios de confianza.
- Las 59 sesiones del Concejo Metropolitano en el 2009, han tenido un tiempo promedio de duración menor a una hora, y el alcalde ha tenido una permanencia promedio de 7,5 minutos, según informe del regidor Rafael Gar-

cía. Esos 7,5 minutos por sesión son un indicador del grado de importancia que el alcalde le otorga al Concejo Metropolitano. En esas sesiones no han estado presentes representantes de los ciudadanos, por los filtros existentes, con lo que se ha ido perdiendo el carácter público de las mismas.

- Existe formalmente la Asamblea Metropolitana de Lima (AML)¹², que de acuerdo a la Ley de Municipalidades debe actuar como:

“el órgano consultivo y de coordinación de la eficiente ejecución de las funciones, desarrollo de planes y cumplimiento de los fines de la MML”.

Pero se reúne una vez al año, el alcalde inicia la reunión y luego se retira. Participan apenas la cuarta parte de los alcaldes distritales y pocos representantes de la sociedad civil. Esta Asamblea se ha convertido en un espacio irrelevante.

- En la práctica el Presupuesto Participativo Municipal ha sido eliminado del pliego municipal de la MML, que bordea los 800 millones de soles. Más bien sí existe el presupuesto participativo en el pliego regional, que cuenta con escasos recursos de más o menos 10 millones de soles y que son destinados a proyectos pequeños de carácter zonal. A ello se suma que la MML no brinda apoyo relevante al comité de vigilancia del presupuesto participativo.
- Es prácticamente imposible que grupos de ciudadanos puedan tratar directamente con el alcalde algún problema de interés colectivo.
- Es cierto que no existe una gran demanda ciudadana para participar, pero la MML no ha hecho nada significativo para promover la participación ciudadana y la concertación como política pública. La expresión superior de la participación es intervenir en la adopción de decisiones fundamentales para

¹⁰ Defensoría del Pueblo: “Cuarto reporte y Balance Anual 2009 de la Supervisión de Portales de Transparencia de los Gobierno Regionales y Municipalidades Provinciales Capitales de Departamento”. Programa de Descentralización y Buen Gobierno. Lima, Abril, 2010.

¹¹ A pesar que existe la Ordenanza Municipal No 524, promulgada el año 2003.

¹² Con la composición siguiente: Alcalde metropolitano, que la preside, 42 alcaldes distritales y 29 representantes de la sociedad civil.

la ciudad o el territorio. ¿En qué decisión clave hemos intervenido los ciudadanos residentes en Lima en los últimos ocho años? En ninguna.

7. Las pocas veces que el alcalde ha salido a responder las críticas, lo hace con el perfil siguiente:

“Mientras habla, demuestra intolerancia, incoherencias, incompatibilidad de los hechos con la realidad, no responde lo que se le pregunta. Patea la inauguración del metropolitano sin sustentarlo para otra fecha y descalifica las críticas como acciones anecdóticas, folclóricas, de los políticos, olvidándose, que él también es un político”¹³.

8. Se puede afirmar categóricamente que la MML está incumpliendo aspectos sustanciales del Estado de Derecho, como los relacionados con: “El Estado tiene la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad”. (Artículo 3 de la Ley de Transparencia y acceso a la información pública, Ley No 27806). “Los Gobiernos Regionales y Locales están obligados a promover la participación ciudadana” (Artículo 17 de la Ley de Bases de la Descentralización, Ley 27783). “Los Gobiernos Regionales deben convocar como mínimo dos audiencias públicas para dar cuenta de su gestión” (Artículo 24, de Ley orgánica de GR, Ley 27867).

9. Estas barreras en transparencia y participación son el sustento para un ejercicio personalista (y autoritario) de la alcaldía, que no se preocupa en institucionalizar el diálogo y los consensos. Esas mismas barreras traban que el alcalde cumpla:

“con la misión de construirle a la ciudad una identidad, una pertenencia, que la gente se reconozca como parte de ella, que la ciudadanía signifique algo; que induzca que los ciudadanos quieran su ciudad para con eso afrontar el problema del territorio, ambiente, movilidad, seguridad”¹⁴.

¹³ Bobby Rules: “El triste cálculo político en Castañeda”. 27/01/2010. <http://caviardecianuro.wordpress.com/2010/04/27/el-triste-calculo-politico-en-castaneda/>

¹⁴ Augusto Ortiz de Zevallos. “Lima está cortada en pedacitos”. Entrevista de Patricia del Río. elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2006/-10-01/IMEcEntrevista0588040.html

Es decir, que construya un liderazgo democrático sobre bases sólidas, en función de un proyecto compartido de ciudad.

10. De otro lado, hacer obra pública, por importante que sea, no es igual que gobernar. Ello significa construir visiones, ideales, procesos, recrear y articular la democracia representativa con la participativa y la directa. Todo político democrático (el alcalde es el principal actor político en la ciudad) debe actuar permanentemente con los ciudadanos, dialogar, promover consensos y rendir cuentas. Cuando se vota por un alcalde no se elige un maestro de obras sino un líder o líderesa que sobre bases firmes y una buena cuota de creatividad, conduzcan a sus respectivos pueblos. Al respecto, tiene plena vigencia la reflexión de que

“Un gobierno necesita uno y más ejecutivos, pero la cabeza tiene que vivir pendiente de las relaciones con todos porque gobernar en democracia es, al fin de cuentas, administrar libertades y derechos de los ciudadanos, deliberando cara a cara algunas veces, y a través de los medios de comunicación siempre. La ciudad requiere del ejercicio de un liderazgo democrático, algo que no se hace con ladrillo y cemento”¹⁵.

PROPUESTAS PARA EL PERÍODO 2011-2014

Los ciudadanos y ciudadanas debemos hacer lo posible para que el próximo gobierno metropolitano sea transparente y promotor de la participación ciudadana, en la perspectiva de recrear la democracia en nuestra ciudad. Para tal efecto, es necesario:

- Promover la transparencia y sus instrumentos, la participación ciudadana incluyendo el control social, y el diálogo como parte del Estado de derecho, desterrando el secretismo y prácticas autoritarias que desconocen los derechos ciudadanos. Establecer un Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana, incluyendo a los distritos y en ese marco fortalecer el presupuesto participativo.

¹⁵ Henry Pease García: “Los resultados del Alcalde Castañeda”. Artículo publicado en el diario El Comercio, el 26 de abril del 2010. Blog.pucp.edu.pe/96782.



- En transparencia, participación ciudadana, perfeccionar la normatividad vigente con nuevas ordenanzas metropolitanas. Articular las acciones de transparencia con la lucha contra la corrupción.
- Realizar sesiones periódicas del Concejo Metropolitano en las zonas sur, norte, este, para facilitar las decisiones con los alcaldes distritales y la sociedad civil e institucionalizar que el alcalde y regidores rindan cuentas de su gestión, cuanto menos una vez cada cuatro meses, rotando por las zonas señaladas.
- Crear espacios de concertación (consejos) en áreas significativas como: seguridad ciudadana, transporte y tránsito público, salud, educación, mujeres y jóvenes, gestión de riesgos, gestión de las cuencas del Chillón, Rímac y Lurín, y reforzar la Comisión Ambiental existente.
- Promover la reforma de la legislación electoral municipal para que se elijan en Lima regidores por distritos electorales, y se evite que los alcaldes así ganen por la diferencia de un voto, tengan la mitad más uno de los regidores, lo que traba o impide el rol fiscalizador del Concejo Metropolitano.
- Promover el seguimiento concertado o monitoreo participativo de las políticas y programas de gestión metropolitana y fortalecer la Asamblea Metropolitana, asignándole mayores funciones y periodicidad de sus reuniones, reconociendo el carácter vinculante de sus decisiones. Institucionalizar en esta perspectiva el presupuesto participativo en el pliego municipal.

**Aportes para una Gestión Eficiente y
Democrática de Lima Metropolitana**

Se termino de imprimir en agosto de 2010
en los talleres gráficos de SINCO editores
Jr. Huaraz 449 - Breña • Teléfono 433-5974
• sincoeditores@yahoo.com

www.participaperu.org.pe

