

EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN METROPOLITANA DE LIMA 2009

Elaborado por



Contenido

Introducción.....	3
1) Movilidad urbana	4
2) Seguridad y convivencia ciudadana.....	10
3) Temas ambientales y adaptación al cambio climático	13
4) Desarrollo urbano y vivienda.....	16
5) Espacio público.....	17
6) Finanzas y presupuesto.....	21
7) Buen gobierno y dinámica política en el Concejo	24

Anotación previa

Con este trabajo queremos recordar la memoria de don Alberto Andrade, ex alcalde metropolitano entre 1996 y 2002, quien contribuyó tenaz y esforzadamente en la construcción de una institucionalidad municipal seria, independiente y comprometida con la recuperación de nuestra hermosa y compleja ciudad.

Evaluación de la Gestión Metropolitana de Lima 2009

Introducción

Por tercer año consecutivo, la Asociación Civil Ciudad Nuestra presenta su evaluación de la gestión de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML). El propósito de persistir en esta tarea es múltiple. Primero, ofrecer a los y las ciudadanas un recuento panorámico de avances y retrocesos en la superación de los principales desafíos urbanos; segundo, informar acerca de los procesos, obstáculos, cambios y propuestas que ocurrieron durante el año concluido, sin que se trate, como es común en los anuarios, de un despliegue gráfico y numérico favorable al alcalde y generosamente acrítico; tercero, insistir en la tarea de colocar en la agenda pública metropolitana los temas trascendentales para el cambio cultural y estructural tanto en la población y sus instituciones claves como en la visión colectiva y compartida de una Lima justa e inclusiva.

El año 2009 podría calificarse, desde la perspectiva del gobierno metropolitano, como un año de aceleración de las inversiones en infraestructura y preparación del tramo final de obras que se concretizarán en el 2010, de "tiempo muerto" (diferente a decir *un año perdido*), pues la inacción y apatía en ciertos asuntos claves significó desaprovechar, una vez más, la oportunidad de llevar a cabo las reformas indispensables para mejorar la calidad de vida urbana y, finalmente, de permanencia de un estilo ajeno a la construcción de liderazgo metropolitano más allá de la gestión "bilateral" entre el alcalde provincial y algunos distritales.

Una frase no puede resumir un año de trabajo ni incorporar la enorme complejidad de gobernar una metrópolis como Lima, que obliga, por su presupuesto diminuto y por la fragmentación y yuxtaposición de competencias con distritos y regiones, a driblear como calichín en cancha de tierra y con pelota de trapo. Sin embargo, puede graficar sintéticamente lo acontecido durante el año que pasó.

Los temas que tocaremos aquí son los procesos urbanos cotidianos que interesan a todos los que habitamos en Lima y la pretensión es debatir si ellos pueden ser administrados de mejor manera y si contamos con información y herramientas suficientes para tomar las mejores decisiones. Evaluar la gestión de Lima tiene, además, un ingrediente complejo: la (falta de) visibilidad. A diferencia del gobierno central cuyo ejercicio puede analizarse teniendo como referentes, entre otros, los vaivenes del Congreso y la sucesión de gabinetes ministeriales, el gobierno metropolitano avanza, a ojos del ciudadano común, sin mayores cambios ni tropiezos al interior. *El Alcalde gobierna solo* parecen graficar las encuestas. Pero no es así.

Existe una suerte de "gabinete municipal" compuesto por las diversas gerencias de línea, una pléyade de asesores y algunos regidores en la sombra -pues están prohibidos de

ejerger funciones administrativas-. No obstante, las sucesivas crisis y recambios de este gabinete municipal no trascienden, ni son informadas las razones de tales sucesos. El personalismo municipal es mucho más acendrado y se ejerce con una dedicación implacable. Quizá eso explique, bajo condiciones normales, la marcada popularidad de los alcaldes sin que éstos, por lo general, escuchen la voz de la gente a la hora de tomar decisiones que impactan en la vida de todos los vecinos.

1) Movilidad urbana

Obras e infraestructura:

La movilidad urbana es uno de los grandes desafíos metropolitanos. Más adelante abordaremos el tema tanto de manera conceptual como práctica, pero antes consideramos importante incluir el acápite de obras e infraestructura en esta sección debido a que la MML destina, desde el 2007, el grueso de sus recursos de inversión a la vialidad y el transporte.

En el 2009 se aceleró la fase constructiva final del Corredor Segregado de Alta Capacidad (COSAC) y sus paraderos y estaciones -asunto que analizaremos en acápite separado-; se concluyó el intercambio entre las avenidas Habich y Panamericana Norte; la primera etapa de la renovada Av. Colonial; se construyeron nuevos puentes y ampliaciones sobre la Vía Expresa de Paseo de la República; el óvalo en la intersección entre la Av. Tomás Valle y la Panamericana Norte; se entregó el reasfaltado de la Av. Universitaria; la ampliación a cuatro carriles por sentido en la Panamericana Sur; múltiples intervenciones en paraderos y puentes peatonales en vías metropolitanas y renovación de pistas y veredas en el Cercado con énfasis en el centro histórico, entre otras obras. Este año se construyeron menos escaleras que en los precedentes pero se continuó con esta exitosa solución de conectividad. De igual modo, se iniciaron los trabajos y expropiaciones que permitirán la construcción del túnel de intercambio entre San Juan de Lurigancho y el Rímac y se otorgó la buena pro para la construcción de una nueva vía expresa que correrá, en algunos tramos, paralela al río Rímac y en otros por debajo (parcialmente), entre Evitamiento y Morales Duárez con Universitaria.

Este recuento incompleto sólo pretende enfatizar lo construido y tangible, es decir, la obra física y la que ya ha sido encargada. No obstante, para los atribulados transeúntes de la ciudad de Lima, las obras siempre acarrear molestias e incertidumbre. Pero es cierto también que alivian parcialmente la congestión cuando concluyen y producen una sensación de “progreso” y cierta “modernidad” que es compartida por un segmento importante de vecinos a la vez que ayuda a mantener la popularidad del alcalde.

El año 2009 se caracterizó, en esta materia, más por la planificación y preparación de lo que será la maratón de obras a iniciarse el 2010 que por la concreción de trabajos específicos dentro del ejercicio analizado. En materia de movilidad, el año estuvo marcado por la insistencia del gobierno nacional -actuando en ámbito metropolitano- por sacar adelante la concesión para construir la infraestructura física que complete la línea 1 del tren eléctrico. El gobierno nacional asumirá, finalmente, la etapa de la construcción de

manera directa gracias a un generoso crédito de la Corporación Andina de Fomento (CAF). Estas obras se reiniciarán en enero próximo¹.

Queda pendiente en esta materia lo siguiente:

- a) culminar el intercambio vial de las avenidas Venezuela y Universitaria;
- b) poner en agenda como tema de alta prioridad y recuperar liderazgo en el proyecto de la Costa Verde. Culminar la construcción de las vías y accesos con un diseño y lógica de intervención única;
- c) rehabilitar la Av. Tomás Valle;
- d) iniciar las obras y culminar la interconexión por túneles entre Rímac y San Juan de Lurigancho;
- e) construir la ampliación sur de la vía expresa de Paseo de la República entre Barranco y Atocongo;
- f) construir la interconexión entre la Prolongación Javier Prado y la Carretera Central;
- g) resolver con cruces a desnivel los embotellamientos de la Av. Javier Prado entre el zanjón y la Av. Arenales;
- h) renovar y completar el sistema semafórico en el Centro y en las principales vías urbanas (se mejoraría la circulación peatonal y vehicular y se libraría a personal policial para funciones de patrullaje y prevención en seguridad ciudadana).

Reordenamiento del tránsito y racionalización de rutas en el transporte público:

En Lima han aparecido unos taxis negros promovidos por el gobierno central (Programa Mi Taxi) que circulan exhibiendo, descarada y orgullosamente, un letrero triangular que dice "Yo recorro 250 km. diarios ¿y tú?" invitando a sumarse a este "ventajoso" sistema. Sin duda se trata del modelo de autoempleo que ocasiona el peor daño ambiental y de gobernabilidad urbana². Este patrón de uso extensivo de las vías y de búsqueda sistemática de clientes hace que transitar la ciudad sea un infierno y es, además, un indicador de que, en materia de reordenamiento y racionalización la ciudad, no se ha avanzado sustancialmente respecto de los años 2007 y 2008.

¹ Ver artículo de Ciudad Nuestra "El tren eléctrico: rieles, plazos y árboles" en (primera parte) http://ciudadnuestra.org/facipub/upload/cont/1642/files/22dic09_los_plazos_del_tren.pdf y (segunda parte) http://ciudadnuestra.org/facipub/upload/cont/1643/files/23d09_rafael_tren.pdf

² Un cálculo simple, asumiendo los cerca de 170,000 vehículos taxis registrados en SETAME arroja la espeluznante cifra de 42,5 millones de kilómetros recorridos a diario en el área metropolitana. Eso significa más de un millón de galones de combustible (gran parte del cuál es de pésima calidad) consumidos. ¿Se atrevería usted a calcular las emisiones contaminantes que este modelo de operación produce?

La varias veces anunciada reforma del sector y racionalización integral de rutas continúa en los gabinetes de los funcionarios municipales. Cuando tímidamente intentó salir a la calle se topó con las protestas de los transportistas y el poderoso lobby de los propietarios e intermediarios que se opusieron a cualquier modificación del statu quo. Los distintos gremios de transportistas realizaron protestas y paros contra las revisiones técnicas, contra el nuevo reglamento nacional de administración del transporte, contra los nuevos valores nominales de las multas y, al finalizar el año, amenazaron con parar el sistema si se modificaban las rutas como resultado del trabajo de planeamiento y rediseño a cargo de la Municipalidad.

Lo que está en juego en Lima no es sólo "reordenar el tráfico" y mitigar la congestión vehicular, sino algo mucho más complejo: garantizar un sistema de movilidad urbana para todos, es decir, que incluya también a aquellos que no se movilizan en vehículos motorizados. Esta obligación pasa por reconocer que "la movilidad se ha convertido en una manera estándar de vida³ en la sociedad y en las ciudades contemporáneas. La movilidad supone pensar en todo lo que se mueve (sujetos y mercancías), en las razones para ello y en las oportunidades para efectuar dicho movimiento, en los recursos múltiples implicados, en la infraestructura y los instrumentos de gestión que la facilitan y en las consecuencias que de ella se derivan en lo económico, social, ambiental y en la "cultura y uso del espacio colectivo".

Por eso, la promesa de mejorar la movilidad urbana con el reordenamiento del tránsito y la racionalización de las rutas de transporte público que abarrotan y afean la ciudad, es sólo una de las tareas incluidas en la reforma de la movilidad metropolitana⁴. En una ciudad tan extendida y compleja como Lima, trabajar pensando en la movilidad de la gente pasa, necesariamente, por no perder de vista que de lo que se trata es de *crear cercanía*, identificando las mejores opciones de accesibilidad (coste o dificultad de desplazamiento) y no olvidar que el patrón de necesidades y mecanismos para satisfacerlas que tiene una colectividad es lo que estructura su movilidad. Por tanto, todos los niveles de la administración -central, regional, provincial, distrital- tienen responsabilidad en la configuración de este modelo de movilidad.

Expliquémoslo: una política fiscal o medidas económicas que alienten la informalidad y el crecimiento incontrolado de la oferta de asientos de transporte público convierten el acto de transportarse en excesivamente fácil y barato y estimula a los usuarios a movilizarse muchas más veces de las que ocurrirían en un contexto diferente. Es muy probable que una porción de desplazamientos reales efectuados en Lima (muchos de ellos no indispensables) serían imposible en ciudades como Buenos Aires o Sao Paulo. Desde otro ángulo, los modelos de equipamientos urbanos de proximidad podrían alentar progresivos cambios en los patrones de movilidad urbana si éstos fueran una política explícita y permanente. En los últimos años y al amparo de la iniciativa privada se han gestado nuevos ejes y centros comerciales que han consolidado la multicentralidad limeña. Corresponde ahora que las municipalidades desarrollen áreas verdes y espacios públicos de calidad en cada uno de esos nuevos centros y los doten de accesibilidad,

³ Amar, Georges. Director de la innovación y la prospectiva RATP (Empresa Autónoma de Transporte Público de París) "Movilidad sostenible: un cambio de paradigma" en "Presente y futuro de la movilidad urbana".

⁴ Ver artículo de Ciudad Nuestra "Sobre la movilidad urbana: problemas y soluciones" en http://ciudadnuestra.org/index.php?fp_cont=1505

servicios suficientes y facilidades para la movilidad local.

Lima es percibida por la mayoría de sus habitantes como una ciudad riesgosa y con una alta tasa de accidentes viales. En este contexto, ¿nos sirve construir ciclo vías y alentar el uso extendido de bicicletas para movilizarse? Usar bici en Lima es riesgoso pero no peligroso, pues la bici no tiene la capacidad de generar grandes daños. Es riesgosa, entonces, por los peligrosos desplazamientos de otro tipo de vehículos mayores que circulan a mayor velocidad y sin los cuidados que corresponden. Profundizar en estos temas y desarrollar políticas públicas que fomenten una movilidad sin peligros y la disminución de la accidentalidad en nuestras calles es una gran tarea pendiente. Y ella está ligada estrechamente al postergado -y reinterpretado- plan de racionalización de rutas del transporte público, al fomento y apoyo permanente a los desplazamientos a pie y en bicicleta, ya sea por ciclo rutas o compartiendo las calzadas, a la densificación urbana y a la generación de nuevas centralidades que acerquen servicios y productos a la gente.

Lima ha padecido la inestabilidad y los "giros bruscos" en la PNP. El año 2009, caracterizado por la evidencia de la descomposición en la estructura policial y los sucesivos cambios de dirección, no logramos avanzar en la construcción de esa relación de poder que la MML requiere para trabajar junto con la Policía de Tránsito, Turismo y Ecología. Por el contrario, casi al finalizar el año, el comando policial ofrecía un "despliegue importante de efectivos para custodiar a los usuarios de los colectivos que circulan en Lima". Cuando por el contrario lo que corresponde es, de acuerdo con la Municipalidad, recuperar el orden en la materia y erradicar este servicio que no tiene sustento legal, que contamina y congestiona y que es altamente inseguro para los desprevenidos usuarios.

La Gerencia Municipal de Transporte Urbano (GTU) ha dedicado su limitada capacidad operativa a diseñar los instrumentos normativos⁵, de modo que se encuentra menos concentrada en su tarea fiscalizadora. Los planes de racionalización de rutas estuvieron muy manoseados y en constante modificación. La idea que se manejó hasta el 2008 era que Lima no debiera contar con más de 200 rutas urbanas de las casi 500 pre existentes. Ahora, parece que la balanza se inclina a racionalizar lo mínimo para "no hacer olas". La reiterada y única mención al *problema social* que se originaría de aplicar las recomendaciones técnicas olvida siempre que los beneficiarios de la racionalización seremos los cerca de 8 millones de personas que habitamos en Lima. Durante el año 2010 la tarea será cuesta arriba, puesto que es imprescindible racionalizar, al menos, la zona de exclusividad de la ruta de El Metropolitano y sus rutas de alimentación, si la administración desea que este importante proyecto no sea perforado por la propia dinámica existente. Sólo será posible con una voluntad clara que se exprese en el fortalecimiento de la capacidad operativa y técnica de la GTU que aún está pendiente.

Nuevamente vale reiterar que el Programa de Transporte Urbano de Lima (PTUL) "es, sustancialmente, un plan de obras y no un programa de reforma integral de la movilidad urbana en la ciudad", tal como lo señalamos en la evaluación del 2008⁶. Por eso,

⁵ En la última sesión del año del Concejo, se aprobó la Ordenanza que normará, en adelante, la prestación del servicio de transporte masivo de pasajeros en la ciudad y está casi lista la norma sobre credenciales y la referida al Transporte Escolar.

⁶ Ver el documento elaborado por Ciudad Nuestra "Evaluación de la Gestión Metropolitana de Lima el 2008" en http://ciudadnuestra.org/facipub/upload/cont/1519/files/evaluacion_mml08.pdf

reiteramos la necesidad de repensar este plan⁷, que se fundamente en la movilidad sostenible y que garantice se produzcan impactos ambientales, sociales, económicos y culturales positivos y que a la vez abra paso a un importante proceso de modificación de las conductas de consumo, de preferencia educativa y de esparcimiento orientadas hacia a las áreas urbanas en las que se habita.

Así las cosas, señalamos algunas acciones ineludibles para los meses venideros:

- a) la publicación y puesta en vigencia de la Ordenanza que reglamenta la prestación del servicio público de transporte regular de pasajeros en Lima Metropolitana que debe dar inicio formal a la transformación del modelo empresarial y conductual del transporte público y masivo de pasajeros. El reto de los transportistas tradicionales consistirá en su capacidad y rapidez para mudarse a esquemas empresariales que les permitan asumir los desafíos de la industria del transporte y dejar atrás el perverso modelo afiliador y la llamada guerra del centavo;
- b) implementar de manera consensuada los planes de racionalización de rutas para aquellas zonas de exclusividad que establece el proyecto del corredor No. 1 y alcanzar estándares de excelencia en el proceso que sirvan de modelo para los siguientes procesos (uno de los cuales será el relacionado a la ruta del tren eléctrico);
- c) definir el o los próximos corredores viales exclusivos para transporte público e iniciar los planes para su financiamiento y construcción. Nuestra sugerencia apunta al corredor Ate - Callao como prioridad y al corredor Angamos como segunda;
- d) la aplicación de las normas y reglamentos para la erradicación de la modalidad de servicio “taxi-colectivo” y, en consecuencia, la formulación de campañas claras orientadas a los usuarios respecto de la oferta alternativa. Esta tarea debe ser articulada con el Callao y en coordinación con el gobierno central para evitar arreglos clientelares o piadosas fórmulas concesivas;
- e) orientar y buscar recursos financieros para el plan de chatarreo que debe ser el correlato obligado de un proceso sistemático y organizado de renovación de la flota destinada al transporte público que establezca una vida útil de estos vehículos dentro de los estándares mundiales (entre 10 y 20 años);
- f) coordinar con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y demás entidades del Gobierno Central para establecer lineamientos de política pública concordados que eviten la proliferación de taxis y vehículos menores como alternativa fácil de empleo. La MML debe aprobar una nueva ordenanza que defina, regule y limite el servicio diferenciado de transporte denominado taxi y que establezca barreras de entrada razonables como en cualquier ciudad organizada

⁷ Habida cuenta que el índice de motorización en Lima (100 vehículos por cada 1000 habitantes) está aún muy por debajo del que existe en otras ciudades de la región (Sao Paulo 500 y Nueva York 400). Ver el artículo “Congestión versus transporte Público” del Dr. Cesar Lama More director de la Plataforma de Transporte, Logística y Movilidad Urbana y Regional de la UNI.

(Las Vegas tiene 4,000 taxis registrados y Buenos Aires no pasa de 40,000).

- g) la implementación de una decidida campaña para el uso intensivo y privilegiado del transporte a pie y en vehículos de transporte no motorizado que contribuya a reducir los niveles de contaminación sonora y del aire al tiempo que fomente el uso preferencial de ciclovías articuladas a otros sistemas multimodales de movilidad urbana saludable. Restituir la práctica dominical de uso exclusivo de la Av. Arequipa para el deporte en bicicleta y añadir otras avenidas importantes a esta buena y saludable medida de alcance metropolitano;
- h) alentar y facilitar la creación del Registro Metropolitano del Transporte que articule integralmente las bases de datos de la SUNARP, Compañías de Seguros, PNP, sistema de Revisiones Técnicas y el SAT (además de los registros administrativos de la GTU) para que las decisiones regulatorias, de control y fiscalización sean coherentes, eficaces y unívocas.

El Metropolitano:

El año 2009 constituye el cuarto año efectivo de construcción de este proyecto. Si bien las obras en los tramos centro y norte nos han acompañado durante los doce meses, al concluir el año sólo la Estación Central se encontraba culminada al 100%. Los tramos mencionados muestran avances importantes pero aún están lejos de estar concluidos. En el tramo sur (el más avanzado al iniciarse el año 2009) hoy podemos apreciar el intenso trabajo cotidiano en la instalación de accesos y paraderos junto con el “perfeccionamiento” de las obras que la contratista anterior entregó a inicios del 2008. Se están preparando calzadas auxiliares, instalando sardineles separadores y otras obras complementarias. A pesar del intenso trajín que es visible, las obras muestran un importante retraso lo que obligó a la MML a reprogramar su inauguración ofrecida, en primer término, para inicios del 2010 y hoy postergada hasta abril del mismo año.

Con relación a las intervenciones urbanas en las áreas aledañas a las estaciones y paraderos (con excepción expresa de la zona de Barranco que merece un tratamiento especial que alivie las dificultades ocasionadas a los vecinos y recoja las recomendaciones técnicas elaboradas) es notoria la ausencia de las autoridades en cada distrito involucrado, salvo en el caso de Miraflores que ha ofrecido implementarlas para facilitar el uso del sistema⁸. Es importante hacer hincapié en las intervenciones a lo largo de la Av. Túpac Amaru y, en particular, en la zona del terminal norte en El Naranjal pues no bastará con establecer accesos y puentes que comuniquen ambos lados de la avenida y permitan mantener el intenso desplazamiento de carácter local que existe en esas zonas, sino que, además, será indispensable diseñar campañas de promoción del sistema y orientación al usuario que logren transformar las prácticas tradicionales de movilidad.

Antes de finalizar el año, se lanzó la campaña publicitaria que anuncia “Ya viene el progreso, súbete al Metropolitano” la misma que derrocha ritmo y slogans pegajosos pero que aún no contiene los elementos de orientación que requiere un lanzamiento como el

⁸ Al respecto, Ciudad Nuestra formuló algunas recomendaciones que se pueden apreciar en el artículo “El Metropolitano: un sistema de transporte público para Lima (Recomendaciones)” en http://ciudadnuestra.org/index.php?fp_cont=1515

anunciado. Quizá ello obedezca a la duda razonable respecto de la verdadera fecha de inicio del sistema, más que a consideraciones de publicidad pre electoral.

Faltando poco tiempo para el inicio del nuevo sistema, corresponde que los limeños y limeñas conozcamos detalles claves que hasta hoy no son públicos, tales como el sistema de operación y sus modalidades o cuál será el costo del pasaje. Necesitamos saber si el servicio de los buses alimentadores será gratuito tal como funciona en Bogotá y otras ciudades y, también, debemos conocer cómo cambiará la oferta convencional de transporte a lo largo del corredor. La “cultura metro” que es similar a la que se aplica en estos sistemas demanda un entrenamiento intenso, pues se ubica en las antípodas de la movilidad en combi. ¿Tendrán las estaciones y paraderos facilidades de parqueo para bicicletas? Son muchas las preguntas de la gente que necesitan ser respondidas por la autoridad municipal antes del lanzamiento del sistema.

Están pendientes (algunos asuntos vienen del año 2008 o antes):

- a) la puesta en operación del sistema Metropolitano de Transporte durante el primer cuatrimestre del año 2010;
- b) la publicación del mapa de nuevas rutas de transporte público y el inicio de la difusión de los esquemas de racionalización y protección de demanda para el funcionamiento de El Metropolitano;
- c) estrategia para impulsar la construcción de los Terminales Terrestres Sur y Este en zonas semiperiféricas de la ciudad (habida cuenta que, por iniciativa privada, ya se construyó el Terminal Terrestre Norte);
- d) planificar la construcción de corredores de conexión y transferencia entre el futuro tren eléctrico y el corredor No. 1 y trabajar los esquemas de integración tarifaria futura;
- e) lanzamiento de la iniciativa “Defensoría del usuario de los servicios de Transporte Público en Lima Metropolitana” como una línea de trabajo que podría soportarse en los mecanismos vigentes que alientan la participación ciudadana.

2) Seguridad y convivencia ciudadana

En esta materia, que es obligatoria y debiera ser ineludible para el gobierno de la ciudad, hemos reprobado este año. Los esfuerzos aislados tanto de la MML como de algunas distritales por profesionalizar el servicio de Serenazgo⁹ y por estandarizar progresivamente su actuación se minimizan si, como ocurrió, no se destraban los conceptos y prejuicios que impiden articular las operaciones de la PNP junto con las municipales bajo un mismo patrón de prevención y actuación cercana a la demanda ciudadana y vecinal. En el caso de Lima Metropolitana así como en algunos distritos de la capital se han desplegado esfuerzos importantes en recursos financieros, en formación y equipamiento renovado para los servicios de Serenazgo. Incluso se ha incrementado los

⁹ La MML presentó su iniciativa “Serenazgo Sin Fronteras” al concurso de BPG y calificó como tal.

sistemas de video vigilancia tanto en el Centro Histórico como en algunos distritos centrales.

Sin embargo, estas mejoras no generan un impacto multiplicador por sí solas si no están articuladas a la actuación de los comités de seguridad ciudadana y a otras formas de acción vecinal que deben operar de la mano con la estructura distrital / metropolitana de la PNP en la lógica de ofrecer y brindar protección y estimular la convivencia ciudadana. Los estudios que hemos realizado en Ciudad Nuestra relacionados con los niveles de operación y eficacia de los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana, así como un análisis a profundidad sobre la evolución histórica de la tasa de homicidios en la zona metropolitana, muestran, preliminarmente, que los primeros no están funcionando como lo prevé la norma y su dinámica parece depender, en gran medida, de la buena disposición (o no) del comisario de turno; y respecto al segundo tema, que existiría una tendencia sostenida y creciente al incremento de homicidios desde el 2002 en adelante, ubicándose la tasa anual en cerca de 11 homicidios por cada 100,000 habitantes¹⁰ y teniendo la violencia intrafamiliar como causa primera.

Si a estos hallazgos preliminares le añadimos la inseguridad provocada por los accidentes de tránsito y la temeridad de los conductores junto con la realidad resultante de la cantidad de robos, hurtos y agresiones reportadas ante sede policial o a través del sistema de serenos, podemos entender por qué los limeños y limeñas consideramos que la inseguridad es el principal problema que nos agobia. El fenómeno de las pandillas¹¹, que de acuerdo a últimos estudios en Lima Metropolitana existirían 410 pandillas integradas por 12,128 jóvenes, es un asunto de preocupación que cada cierto tiempo se coloca en los titulares. El lamentable asesinato de una joven contadora al caer de un vehículo de transporte público, caída provocada por un alevoso empujón de jóvenes barristas que se dirigían al Estadio Monumental, actualizó el debate acerca de este problema y alentó propuestas para endurecer la penalización sin considerar las causas que, en la ciudad, empujan a los jóvenes a actuar en pandillas. Diversos estudios sostienen que el 45% de las pandillas las constituyen las llamadas “barras bravas” compuestas generalmente por jóvenes menores de 24 años. Si esto es así, parte sustancial de la estrategia a seguir debiera estar vinculada estrechamente con el trabajo con clubes y la federación respectiva.

Las estadísticas y las encuestas no solo lo confirman sino que por la tendencia creciente de sus resultados obligan a la autoridad metropolitana a encarar este urgente capítulo del gobierno urbano. No obstante, como ya lo hemos señalado en anteriores ocasiones, esta responsabilidad no podrá ser asumida a cabalidad mientras persista la acción desarticulada entre PNP y Municipalidad, mientras el gobierno de la ciudad no asuma el liderazgo central y permanente en esta temática, mientras la PNP persista en el esquema de “vender sus servicios” cada vez que es requerida para ejercer funciones de carácter y necesidad públicas.

Los recursos que la ciudad dedica (tanto provincial como distritales) a temas de seguridad y convivencia son enormes si cuantificamos lo recaudado por este concepto y le añadimos lo que los municipios gastan en contratar los mal llamados “servicios

¹⁰ Los resultados de estas investigaciones están próximas a publicarse durante el año 2010.

¹¹ Según el "Estudio Situacional de la Violencia Juvenil en Lima y Callao 2007 - 2008" de la PNP.
<http://elcomercio.pe/noticia/252182/lima-callao-hay-12-mil-128-pandilleros-segun-estudio-pnp>

personalizados” de la policía nacional. Y sin embargo, los resultados son pobres en comparación con la inversión.

A raíz de la iniciativa de Ciudad Nuestra de incorporar la categoría Seguridad y Convivencia Ciudadana en el concurso anual de Buenas Prácticas Gubernamentales organizado por Ciudadanos al Día (CAD), pudimos verificar un creciente interés local/municipal por ocuparse de estos asuntos sustantivos. Incluso la MML participó exponiendo algunos de sus programas entre los que destacó la iniciativa “Serenazgo sin Fronteras”¹². Es imperativo revisar y repensar colectivamente sobre estos problemas y le toca a la MML asumir un rol clave de liderazgo y preocupación para la obtención de resultados positivos en el mediano y largo plazo.

Institucionalidad:

La gerencia de Seguridad Ciudadana de la MML tiene como responsabilidad directa la circunscripción del Cercado. Lima cuenta con más de 400 efectivos dedicados nominalmente al servicio de Serenazgo¹³. Pero más que concentrarse en tareas de seguridad y convivencia lo hacen en actividades de apoyo a las labores de fiscalización y control derivadas de las amplias competencias metropolitanas en materia de comercialización y licencias de transporte urbano, entre otras. Si a ello se suman las labores de vigilancia del palacio municipal y sus alrededores, incluidas las de apoyo a la alcaldía y sistema de asesores, la real disponibilidad de efectivos para funciones de seguridad ciudadana resulta muy limitada, considerando la alta concentración de visitantes y transeúntes que soporta el Centro y, en general, todo el Cercado.

Por otro lado, si se analiza el tipo de actividad que predomina en el área y si a ella se le añade la complejidad del tráfico vehicular que soporta el Cercado, y en particular el Centro, es claro que una buena porción de las tareas de un buen servicio de Serenazgo debieran concentrarse en intervenir para evitar atoros, congestión vehicular, ruidos molestos, vehículos parqueados en zonas rígidas (como los paraderos clandestinos o improvisados de colectivos hacia el Callao o Miraflores, como ocurre en La Colmena el primero y en Plaza San Martín el segundo), control de comercio ambulatorio y la represión de prácticas no autorizadas. Si así fuera es probable que la sensación de bienestar aumentaría considerablemente y, con ello, disminuiría la de inseguridad.

Pendientes que persisten:

- a) hacer funcionar los Concejos Regional y Provincial de Seguridad Ciudadana (para lo que rescatamos la propuesta que viene desde el año pasado): “Proponer una reforma que, para el caso especial de Lima Metropolitana, simplifique y fusione el

¹² Para mayor información consultar www.ciudadanosaldia.org.pe

¹³ En el documento de Evaluación del año 2008 ya lo mencionábamos como una iniciativa factible: “En el Cercado el reto parece centrarse en fortalecer el servicio de serenazgo integrándose junto con él al personal de la policía municipal y algunos otros empleados municipales que operan en funciones de inspección y vigilancia, para formar un cuerpo múltiple dedicado a las tareas conjuntas de seguridad y convivencia, controles y fiscalización del comercio y del tránsito. De este modo, con los mismos recursos, se potenciaría la capacidad operativa y se lograría una mayor cobertura gracias a una actuación multifuncional”.

nivel regional con el provincial y facilite la convocatoria del Concejo Metropolitano de Convivencia y Seguridad Ciudadana¹⁴. Éste debe iniciar su actuación de inmediato y retomar el liderazgo que en la materia le corresponde al gobierno de Lima”;

- b) exigir, junto con la Asamblea Metropolitana de Alcaldes, el cabal cumplimiento de la función pública por parte de la PNP que elimine o restrinja al mínimo la necesidad de “contratar” por fuera los servicios de la misma policía, lo que ocasiona grandes forados en el presupuesto regular de las municipalidades;
- c) impulsar el esfuerzo por sistematizar la información dispersa en materia de seguridad en Lima (y el Callao) y dar inicio al Observatorio Metropolitano de Convivencia y Seguridad con auspicio directo de la MML y estrecha colaboración del sector empresarial. Ninguna mega ciudad merece carecer de una herramienta tan útil como es ésta.
- d) construir, con bases de datos actualizadas, herramientas técnicas y la participación de la PNP, el mapa de riesgos de Lima Metropolitana (que incluya El Cercado ciertamente). Con este instrumento listo preparar el Plan de Acción Concertada en materia de Seguridad y Convivencia ciudadanas (que propusimos el 2007).

3) Temas ambientales y adaptación al cambio climático

Durante el ejercicio anual 2009 no hubo mayores modificaciones en el diagnóstico del aspecto institucional que efectuamos para el 2008¹⁵. Pero la ciudad crece y su dinamismo se acentúa produciendo resultados negativos en lo ambiental. De acuerdo a la información proporcionada por DIGESA, la ciudad de Lima presenta altos índices de contaminación del aire que la sitúan en los primeros lugares del ranking regional de

¹⁴ Sugerimos consultar las recomendaciones finales del libro “La percepción de los alcaldes y los jefes policiales sobre los comités de seguridad ciudadana de Lima Metropolitana” elaborado por Ciudad Nuestra y publicado en noviembre de 2008. Puede verse la versión digital en www.ciudadnuestra.org/facipub/upload/publicaciones/1/986/libro_1_ciudad_nuestra.pdf

¹⁵ “En un año en el que la preocupación mundial por el calentamiento global ha provocado declaraciones y compromisos mundiales crecientes para contrarrestar los efectos negativos del cambio climático y reducir las emisiones de efecto invernadero (incluso durante la Cumbre ALC-UE), la MML parece no contemplar en su agenda estos asuntos como temas prioritarios. A la fragilidad institucional para acometerlos desde una perspectiva metropolitana se suma la falta de liderazgo en torno a los problemas ambientales más críticos y la inacción política para darle forma, contenido y responsabilidades a la CAM establecida por norma propia durante el 2007. La oportunidad que significa contar con la cercanía física del nuevo Ministerio del Ambiente y la enorme disposición del ministro Brack, no parecen ser suficiente aliciente para el diseño de estrategias de trabajo conjunto en materia de salud ambiental. Tampoco lo son la enorme cantidad de instituciones de la sociedad civil entre las que están las universidades, con sede en Lima, dedicadas a la generación de iniciativas ambientales y de conservación desde la perspectiva urbana. La MML parece no necesitar de nadie en esta materia porque, entre otras cosas, no tiene mayores preocupaciones al respecto”. Extracto del documento “Evaluación de la Gestión Metropolitana de Lima el 2008”, elaborado por Ciudad Nuestra.

metrópolis altamente contaminadas a pesar de no contar con un sistema de seguimiento y control que garantice una estadística completa y fiable, además de comparable. En efecto, los reportes hasta setiembre del 2009, mostraban niveles altos de dióxido de azufre (SO₂) en especial en Lima Sur pero también en Lima Cercado¹⁶ y de dióxido de nitrógeno (NO₂) con valores cercanos al límite permisible.

Los indicadores de presencia de material particulado en sus diversas mediciones (PM₁₀, PM_{2,5}) sí que nos deben preocupar: a) para el caso de las partículas más pequeñas (PM_{2,5}) la media anual tolerable es de 10 ug/m³ y lo hemos superado largamente en todas las medias mensuales y en todas las zonas de la ciudad incluyendo el Callao siendo Lima Este y El Cercado las zonas donde se presentan los mayores valores; b) para el caso de las partículas mayores (PM₁₀) la media anual tolerable es de 20 ug/m³ y también lo superamos largamente siendo Lima Norte (con récord de 185 ug/m³ en abril) y Cercado (con 144 ug/m³ en mayo) los casos más alarmantes. Lamentablemente no existen mediciones sistemáticas de ozono ni de metales en el aire que también son indicadores duros de contaminación.

Este panorama se complica por los cada vez más evidentes efectos del cambio climático que, como sucedió durante los últimos días del 2009, provocan alteraciones como el aumento del volumen de las precipitaciones (las que, por la existencia de metales y material particulado en el aire, se transforman en *lluvias ácidas* incipientes). Por si fuera poco, cada vez que llueve en Lima se originan complicaciones en muchos distritos como Villa El Salvador, Comas, Puente Piedra, Rímac, Villa María del Triunfo y San Juan de Lurigancho entre otros, por ser zonas que contienen quebradas secas y procesos de urbanización en laderas empinadas y riesgosas¹⁷. Las viviendas precarias se vuelven más precarias aún o colapsan, las vías quedan anegadas y enlodadas, produciéndose pérdidas en infraestructura urbana y en viviendas particulares de difícil cuantificación.

En lo referente a residuos sólidos, Lima continúa llevándose el premio por ser la principal generadora con cerca de 12,000 toneladas diarias de las 36,000 que se producen en todo el país. Según un informe de noviembre 2009 del MINAM¹⁸, en Lima habrían 28 distritos que “realizan actividades de segregación” de residuos aunque no se especifica si en origen o destino. Otro dato destacable es que existirían 40 asociaciones formales de recicladores, es decir, el 45% de todas las existentes en el país.

Más allá de los datos fríos, conviene recalcar la importancia crucial que tiene, para todo gobierno metropolitano serio, el asumir la batuta en esta materia tan decisiva para la calidad de vida presente y futura. Si la OMS estableció los límites máximos permisibles para la contaminación del aire¹⁹ y en Lima los superamos largamente, lo que trae como consecuencia “efectos agudos y crónicos” en la salud de la población urbana, conseguir

¹⁶ Según la OMS 20 ug/m³ en 24 horas y Lima Sur y El Cercado superaron este límite durante los meses de marzo, abril, mayo y setiembre. Para el caso del NO₂ el límite es de 40ug/m³ en la media anual. Las series de DIGESA son incompletas y erráticas lamentablemente.

¹⁷ Coincidiendo con el cierre de este informe, Lima soportó lluvias inusuales durante los primeros días del año 2010 que causaron daños que obligaron al jefe del INDECI a declarar: “Lima no está preparada para soportar lluvias fuertes” La República edición del martes 5 de enero 2010.

¹⁸ Segundo informe del Estado de la Gestión de Residuos Sólidos, Noviembre 2009, MINAM

¹⁹ En “Guías de calidad del aire de la OMS relativas al material particulado, el ozono, el dióxido de azufre y el dióxido de nitrógeno. Actualización mundial 2005”, Organización Mundial de la Salud.

que la calidad del aire mejore sustancialmente es un objetivo esencial de la administración, pues atañe directamente a la salud pública.

Junto con lo descrito para la calidad del aire, es preciso considerar otras cuestiones ambientales no menos importantes en la vida urbana. Una de ellas es la contaminación sonora o auditiva que, no por habernos acostumbrado, es menos dañina. Somos quizá la ciudad más bulliciosa de la región, no sólo por los ruidos derivados de fábricas y motores de vehículos -muchos de ellos inexplicablemente autorizados por el sistema de revisiones técnicas- sino por la conducta humana vinculada al uso indiscriminado y abusivo de bocinas, altoparlantes en las aceras, sistemas de ventilación y refrigeración expuestos, alaridos de cobradores de combis, etc. Contra este mal que produce ansiedad y agresividad, la municipalidad no tiene plan alguno de mitigación. Algunos gobiernos distritales realizan operaciones de control pero sólo bajo presión y demanda vecinal. Y la PNP no es capaz de mostrar éxito alguno con la calificación de “grave” a la infracción por tocar el claxon.

Lo que falta (nuevamente muchos temas se repiten año tras año):

- a) Lima junto con el Callao deben encabezar una cruzada que, de la mano con la ciudadanía, presione al Gobierno Central para supervisar el estricto cumplimiento de lo dispuesto en el DS-061-2009-EM que prohíbe la comercialización de diesel B2 en las provincias de Lima Y Callao;
- b) la MML haría bien uniéndose a la campaña por la descontaminación del río Rímac y, mejor aún, encabezar el esfuerzo por consolidar el fideicomiso para tal propósito;
- c) vigilar el avance de la construcción de la Planta de tratamiento de aguas residuales de Taboada de modo que entre en funciones en el menor plazo posible. Junto con el Gobierno Central, impulsar la prioridad de invertir en la construcción de la planta similar para el emisor sur en La Chira;
- d) entender lo ambiental como un asunto transversal a ser tomado en cuenta en todas las intervenciones urbanas;
- e) Lima Metropolitana debe aprobar su plan integral de gestión ambiental de los residuos sólidos (PIGARS) pendiente desde el 2007 y liderar un programa progresivo y de alcance metropolitano para implementar prácticas de segregación en origen. Incluir una adenda en este sentido en el contrato con la empresa RELIMA;
- f) desarrollar un programa de impacto que disminuya sustancialmente la contaminación sonora de la ciudad e instalar veeduría ciudadana en las plantas de revisiones técnicas;
- g) promover proyectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) para contribuir a la reducción de emisiones de carbono;

- h) ocupar el asiento que corresponde a Lima en el Directorio de SEDAPAL y promover una reducción del consumo, del desperdicio de agua potable y establecer metas de incremento de uso de agua reciclada;
- i) alentar el uso de sistemas de transporte no motorizado para contribuir con la salud de la población.

4) Desarrollo urbano y vivienda

Dijimos en la evaluación anterior que *“la ciudad ya cuenta con un plano (de zonificación) y nomenclaturas únicas y uniformes para toda el área metropolitana”*. El 2009 fue el año de estreno de dicha zonificación integral y, como era de esperar, estuvo lleno de solicitudes de corrección, de interpretación y, en menor medida, de modificación. No obstante, la normativa y sus instrumentos técnicos ha contribuido seriamente para iniciar una gestión responsable y con bases técnicas del uso del suelo en el ámbito metropolitano.

Los problemas más serios se han presentado cada vez que un distrito pretende un cambio de zonificación específico para lo que debe seguir un procedimiento formal de consultas y sustentación técnica para luego elevarlo a Lima para su aprobación. Este procedimiento funciona, bajo condiciones normales, sin mayores dificultades. Pero lo que ocurre a menudo es que se trata de pretensiones con nombre propio o cambios que, si se los acepta, trastornan la lógica integral de la zonificación aprobada de común acuerdo entre los distritos y la Municipalidad Provincial. De este modo, el recurso de convertir el cambio solicitado en asunto “de interés local” se convierte en un instrumento de presión hacia Lima para que apruebe lo que viene del distrito aún si las consideraciones de orden técnico son arrasadas por tal pretensión. De allí que, frente a diferendos o disputas en el nivel distrital, se recurra a menudo al mecanismo de consulta de opinión a Lima.

Para conducir procesos técnicos, normalmente sometidos a presiones de toda índole, es indispensable contar con equipos de trabajo profesional, que sean versátiles y que tengan la fortaleza e independencia suficientes que posibiliten un análisis completo de cada caso en función del entorno urbano y sus impactos en vialidad, salubridad, cuestiones ambientales, dotación de servicios, etc. y, si es posible, contar con opiniones cruzadas del Instituto Metropolitano de Planificación (IMP). Este es el talón de Aquiles, pues el presupuesto oficial para que opere la Gerencia de Desarrollo Urbano (GDU), pieza clave en estos procesos, es exiguo. Las verificaciones en el terreno casi no se efectúan y los dictámenes corren el riesgo de contar con un criterio restringido y de gabinete.

El dinamismo de la metrópoli demanda una labor permanente de investigación, de intercambio multisectorial y multidisciplinario, orientada a producir el **Plan de Desarrollo Metropolitano al 2050** (pensar en el 5º Centenario como una fecha paradigmática para este fin ya es insuficiente pues restan sólo 25 años). Este esfuerzo de planeamiento indispensable, presidido por la convicción de que una ciudad es para la gente -y no para los autos- debe incorporar lo último del urbanismo y su reto consiste en definir los nuevos límites del crecimiento de la urbe, su plan a largo plazo de movilidad (al cual debe subordinarse el plan de vialidad metropolitana), la prioridad de desarrollar un sistema de transporte público masivo multimodal, la propuesta de una división administrativa por ejes

de la ciudad y múltiples centralidades, los desafíos de un proceso político de integración distrital en mancomunidades o en asociaciones y muchos asuntos más. Este es el gran pendiente de la década y también la condición clave para la gobernabilidad de la aglomeración en los próximos años.

Un asunto sustancial para la metrópoli es recuperar el manejo de la política de vivienda acorde con los planes y programas de desarrollo urbano que son su competencia. No es coherente -y sí muy peligroso- que la política de vivienda se defina en absoluto divorcio de los planes urbanos metropolitanos condenando a sus futuros habitantes a pagar elevados costos por servicios básicos o condenarlos a sufrir una movilidad recortada o insuficiente. Los planes de vivienda del gobierno nacional siguen postulando esquemas de ciudad extendida y propiciando la búsqueda de terrenos en lugares no aptos para construir. Ya no se construyen más ciudades dormitorio, habría que informarle al ministro del sector.

Lima puede y debe propiciar mayores densidades en el casco central; debe trabajar esquemas de zonificación que permitan y estimulen usos mixtos y propicien mayores aglomeraciones de actividades y de población. En esta perspectiva está pendiente el desarrollo de un catastro metropolitano sin el que no podremos ni entender ni gobernar la ciudad en adelante.

5) Espacio público

Parques, plazas y áreas verdes:

En nombre de la modernidad, Lima se está transformando con obras viales y grandes centros comerciales sin que, en simultáneo, se desarrollen espacios públicos pensados en y para el ciudadano. Este modelo toma la forma, siguiendo al norteamericano, de una ciudad construida pensando en la circulación de los autos. Así, del recuento de obras, la gran mayoría son viales y, junto con el megaproyecto de transporte público, acaparan paneles publicitarios y la conversación cotidiana del limeño promedio.

Al déficit de áreas verdes se suma el déficit de espacios públicos aunque, en estricto sentido, no nos referimos a los mismos conceptos. En un evento en el Colegio de Arquitectos de Lima²⁰ presentamos una ponencia sobre este tema donde sostuvimos las ideas de los más destacados expertos en la materia: *“la calidad y cantidad del espacio público peatonal determina la calidad urbanística de la ciudad (...) la ciudad debe tener características que propicien el contacto con otros” (Jean Gehl). “El espacio público supone (...) reservar este suelo libre de construcción permanente para el uso comunitario y (es, a la vez) dominio público, uso social y colectivo y multifuncionalidad. Se caracteriza físicamente por su accesibilidad (...) y su calidad se podrá evaluar sobre todo por la intensidad y la calidad de las relaciones sociales que facilita, por su cualidad de generar mixturas de grupos y comportamientos, por su cualidad de estimular la identificación simbólica, la expresión y la integración cultural” (Jordi Borja).*

²⁰ Puede descargar la ponencia del evento en

http://ciudadnuestra.org/facipub/upload/cont/1372/cont/file/Seg_priva_Esp_Pub_Lima_31ag09.pdf

Bajo esta mirada conceptual en los proyectos de intervención urbana por la MML y muchos distritos, predomina la concepción de las áreas verdes como elementos paisajísticos, como una cuestión que privilegia cierta estética (normalmente la del alcalde correspondiente) pero estéril en lo que respecta al acceso y uso de las familias urbanas. La fotografía de Lima Metropolitana es la de una ciudad que carece de los espacios suficientes para una población creciente que bordea los 8 millones. Según El Comercio²¹, para llegar a los tan ansiados 8m² por habitante²², se necesitarían alrededor de 6.200 campos de fútbol lo que lo convierte en una quimera.

De allí que no podemos darnos el lujo de seguir construyendo jardines ornamentales y decorativos (dicho sea de paso, en su mayoría inadecuados para nuestro clima costero desértico), y áreas verdes sin posibilidad de uso para el goce²³, la recreación y el encuentro social²⁴ cuando Lima demanda espacios abiertos y multifuncionales tal como lo sostienen Borja y Gehl. Entonces, frente a la escasez de terrenos reservados para zonas de recreación pública, es una responsabilidad de primer orden que la MML diseñe intervenciones que atiendan ambas necesidades a la vez.

En esa línea, debe priorizar las intervenciones nuevas en el espacio urbano frente a aquellas que remodelan espacios públicos ya consolidados y que operan con eficacia. Aquí no podemos dejar de mencionar la remodelación del parque Washington que sacrificó la función social para reemplazarla por un paisajismo de postal.

En contraste con la escasez de espacios públicos, la oferta de centros comerciales (Shopping Malls, conocidos localmente como Plazas) sigue creciendo y fomentando la formación de nuevas centralidades. Sin embargo, debemos tomar en cuenta que aún cuando son espacios de acceso y uso público, son de propiedad privada y obedecen a una lógica de consumo, de modo, que sólo parcialmente, reemplazan las funciones del espacio público. Se accede para consumir, para gastar y el que no consume es un estorbo.

Cada árbol que se tala genera descontento en los ciudadanos, así lo han manifestado los acontecimientos en Chorrillos a raíz de la habilitación del terreno para la construcción del Terminal de Matellini y también la población del distrito de Comas con la reducción del parque Sinchi Roca para colocar allí el Patio Norte de El Metropolitano. El alcalde Castañeda anunció que en compensación de los 139 árboles talados en Chorrillos, la MML sembraría 3,000 en la ciudad y parece que tal anuncio se estaría cumpliendo a pesar de que es difícil llevar la cuenta. En el Parque de los Museos ya han sido plantados 100 árboles y en los jardines laterales de la vía expresa de Paseo de la República se están plantando cientos de árboles. En este sentido, corresponde al gobierno de Lima

²¹ <http://elcomercio.pe/edicionimpresa/Html/2009-01-23/el-cemento-crece-y-jardinesdisminuyen.html>

²² Se ha desmentido que la OMS sea el origen de esta recomendación.

²³ Con reconocida excepción del festival denominado Mixtura que ofreció lo mejor de nuestra culinaria local y que fue un éxito por donde se lo mire.

²⁴ Los espacios públicos de acceso libre para los habitantes de la ciudad, en especial para las familias de escasos recursos económicos que tienden a habitar en espacios reducidos, están siendo convertidos en espacios cerrados, en los que se debe pagar para hacer uso de ellos. Por otro lado, los parques parecen no cumplir con los mínimos criterios de seguridad. Un estudio de ASPEC (<http://www.aspec.org.pe/documentos/varios/PARQUES.pdf>) realizado en 30 parques de 13 distritos de la capital, encontró que el 73% de las instalaciones de juegos infantiles no son seguras.

garantizar que el daño que producirá la construcción del tren eléctrico en la floresta urbana de varios distritos será compensado por el gobierno nacional en la misma proporción.

El malestar de los vecinos no termina en la tala de árboles. Cada vez se hace más notorio el descontento de parte de los vecinos con aquellos proyectos municipales que previamente no pasan por consulta ciudadana: el anuncio de la MML de remodelación de la plaza de Barranco²⁵, la construcción del Museo de la Memoria en Miraflores y la remodelación del Ágora de la residencial San Felipe, son muestra de ello. Y, a contramano, debe destacarse la firmeza de la MML (que supo escuchar la justificada protesta vecinal) frente a la pretensión de la Municipalidad de Jesús María de construir un complejo social de 2 pisos en un pedazo de vía pública en el área del Campo de Marte²⁶.

La política de la MML de hacer clubes con costo a partir de la remodelación de parques zonales contrasta con la reciente apertura de parques del Cercado, haciendo con ellos un circuito de parques y plazas abiertos (el Parque de la Exposición, el Parque de los Museos, la Plaza Francia, la Plaza Bélgica, el Parque Cervantes, entre otros). Noticia positiva en favor de los ciudadanos que, ciertamente, deseamos obedezca más a un cambio en la concepción del espacio público por parte de las autoridades que a un frío cálculo para estimular la afluencia de público al Real Plaza Centro Cívico recientemente inaugurado.

Durante el 2009 también se remodeló el Parque de las Leyendas y, en parte del área libre del terreno que ocupa (dos tercios de la extensión total), se ha construido una laguna artificial de 30,000 m². Aunque no corresponda a la jurisdicción específica de Lima, los destinos del Cuartel San Martín en Miraflores y el Pentagonito en San Borja serán cruciales para mejorar la calidad de vida de la ciudad.

Costa Verde:

El Gobierno Nacional, a través de negociaciones bilaterales con distritos y pasando por encima de la Autoridad del Proyecto Costa Verde (APCV) y de la perspectiva metropolitana de una intervención como la pretendida en la franja costera, entregó recursos a San Miguel y Magdalena del Mar para la construcción de la autopista y los equipamientos urbanos adicionales. Este mecanismo no garantiza que las obras se concreten con una lógica y funcionalidad común. Tampoco permite la articulación de propuestas técnicas y menos aún el manejo óptimo de los recursos. Permanece en discusión el uso del terreno ganado al mar, aunque ya están siendo realizadas algunas obras: ciclovías, instalación de alumbrado, bancas, áreas verdes y arborizadas, un autódromo para juegos a control remoto, un anfiteatro, áreas para deportes, etc.

Este modelo de intervención corre el riesgo de ser dependiente de la voluntad presidencial y no de un plan estructurado por los municipios involucrados que recoja los desafíos y soluciones que la metrópoli necesita para el mediano y largo plazo. En el 2010

²⁵ Remodelación del parque de Barranco, peatonalización de la pista que da al frontis de la iglesia y rehabilitación del Bulevar Sánchez Carrión.

²⁶ Al respecto, Ciudad Nuestra elaboró el artículo “Terapia post-trauma” que puede leerse en http://ciudadnuestra.org/index.php?fp_cont=632

veremos “la solución” particular del distrito de San Isidro a la enorme congestión que soporta la vía en el tramo de la subida a la Av. del Ejército, lo que se conectará con la modificación del espacio en donde se ubica el cuartel San Martín con parámetros que definirá el distrito de Miraflores junto con lo que será el futuro Museo de La Memoria. Además, la vía que concluye actualmente en San Miguel se unirá con los distritos del Callao con lo que, bajo la dinámica actual, la Costa Verde será como un gran zafarrancho tutifrutí.

Centro Histórico:

La MML, en un avance por recuperar calles y ordenar las actividades comerciales en el Centro Histórico, ha suspendido el otorgamiento de licencias para discotecas, centros de enseñanza e imprentas. Esta decisión parece ser sólo el inicio de una política de reocupación del Centro y desplazamiento de ciertas actividades que son peligrosas o inadecuadas tal como la actividad industrial (imprentas y similares) o los servicios educativos que saturan ciertas zonas. Estas decisiones pretenden iniciar el reordenamiento de los jirones Rufino Torrico y Callao por ejemplo que lucen congestionados por el trasiego permanente de resmas de papel y otros productos derivados de las imprentas.

En el Centro Histórico la principal intervención es la derivada de la construcción de pistas y paraderos del COSAC que, a lo largo de su recorrido, van transformando el paisaje urbano tradicional y generan la expectativa ciudadana por una transformación no sólo de la infraestructura superficial sino de la manera de vivir y usar la ciudad. En efecto, el impacto que genere la puesta en funcionamiento del sistema de transporte, debe incluir un cambio en la conducta del usuario, en sus patrones de movilidad y una disminución dramática de la cantidad de pequeños vehículos de servicio que ingresen al Centro.

La estación que se construirá en Jr. Cusco, entre Lampa y Jr. De la Unión, debe respetar los restos arqueológicos de acueductos encontrados durante las excavaciones. Ello se logrará coordinando con el INC e instalando en la estación una porción de suelo de vidrio que permita apreciarlas.

Se ha avanzado en iluminación de monumentos, plazas y edificios con la colaboración de privados; se continuó con la restauración de los solares de la manzana colindante con la Estación Desamparados y está planeada una resematización del Centro con sistemas de última generación.

Lo señalado contrasta con la ausencia de iniciativas vinculadas a la gente que vive en casonas tugurizadas del Centro. No se desarrolló ningún programa vinculado a esta problemática social de primer orden para la ciudad. Tampoco la hubo en el resto del área del Cercado. Una razón que podría explicar esta desatención es que el Fondo Municipal de Renovación Urbana (FOMUR) tiene los dineros totalmente comprometidos en operaciones anteriores como la La Muralla y las obras de restauración de inmuebles de valor monumental.

El trabajo de EMILIMA se concentró en la enorme tarea de restauración del Teatro Municipal. Hacia diciembre del 2009 ya se encontraba restaurado, con gran calidad y respeto por formas y colores originales, el foyer, la platea y los palcos. Se llevó a cabo

una licitación para la reconstrucción de la caja escénica y otras obras complementarias y se espera entregar la obra completa en el segundo semestre del 2010.

6) Finanzas y presupuesto

La ciudad capital ha mantenido la tendencia creciente de recaudación que caracterizó los últimos años gracias al sostenido crecimiento de la actividad económica. La dinamización comercial, el incremento de construcciones nuevas y las transacciones inmobiliarias, han permitido que los ingresos crezcan y, con ello, los niveles de inversión pública aumenten. A contracorriente de las expectativas más conservadoras que anunciaban un año de fuerte desaceleración y, en consecuencia, muy probable caída en la recaudación de tributos municipales, los resultados del 2009 fueron muy positivos.

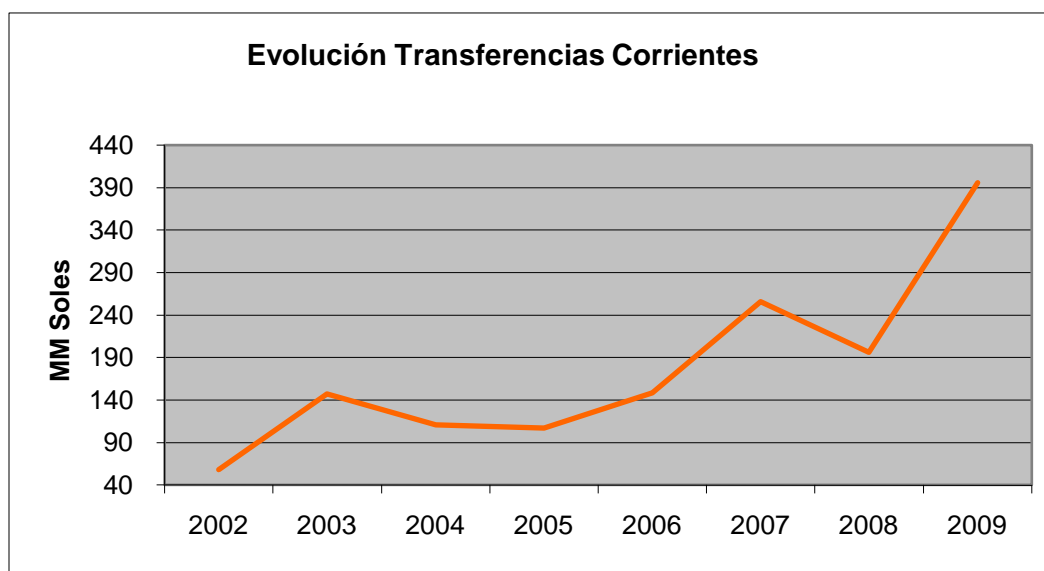
La recaudación -incluyendo alcabala de otros distritos- se ubicó por encima de lo presupuestado largamente. Analizando al detalle, una vez descontada la recaudación correspondiente a otros distritos, tenemos que en los principales rubros de ingresos municipales se logró superar las previsiones presupuestales de manera importante:

		Periodo				
		2009			2010	
		Inicial (millones S/.)	Real (millones S/.)	Diferencia	Inicial (millones S/.)	Proyectado (millones S/.)
Concepto	PIA	763,8	1.012	32,5%	742,8	966
	Ingresos SAT	269	311	15,6%	312	340
	Ingresos Peaje	179,9	190	5,6%	190,5	202
	Endeudamiento Interno	0	90,5		0	75

Elaboración propia © Ciudad Nuestra

Este resultado nos permite afirmar que el presupuesto inicial aprobado para el año 2010 de 742,8 millones de soles (siguiendo los patrones conservadores similares a los que se utilizó para elaborar el presupuesto del 2009) podría convertirse en una ejecución real cercana a los 970 millones de soles, tal como sucedió en el 2009 y según se muestra en el cuadro anterior.

La crisis económica internacional obligó al gobierno central a desarrollar una política de impulso a las inversiones en todos los niveles de gobierno. De esta manera, la comuna limeña recibió 174 millones más (de los 222,1 originalmente previstos) por transferencias, lo que constituyó un incremento superior al 78% de lo presupuestado y ha permitido efectuar y proyectar mayores inversiones en infraestructura pública. Pero también es útil observar la serie histórica de las transferencias corrientes recibidas por la MML que mostramos en el siguiente cuadro:



Elaborado por © Ciudad Nuestra con información de Balances oficiales y estimación para 2009

Como se puede apreciar en el gráfico, el crecimiento del volumen de recursos recibidos por transferencias no tiene precedentes y es espectacular respecto del año previo (2008) debido, casi exclusivamente a los 166,3 millones de soles recibidos del gobierno nacional.

Más significativa aún es la comparación histórica con el año 2002 -último año de la gestión de Andrade- pues respecto de lo recibido durante el 2009 representa tan sólo una octava parte. Dicho de otro modo, estas transferencias crecieron en 700% desde ese entonces, afortunadamente para Lima.

Probablemente la cifra del 2002 alcanzaba tan solo para mantener los programas sociales básicos (como el vaso de leche en Lima) mientras que hoy el dinero transferido creemos que empieza a expresar el reconocimiento de la obligación del Gobierno Nacional de reponer -aún de manera débil e incompleta- la porción de los recursos que corresponde a la ciudad capital y que le fueran arrebatados por el régimen autocrático de Fujimori.

Durante el año analizado, la distribución de los ingresos totales se definió en 48% hacia inversiones y 52% hacia gastos operativos. Este criterio venía de atrás y se cumplió, en gran medida, gracias al volumen de inversiones previstas en El Metropolitano. Para el 2010 la proporción anunciada difiere pues sólo el 40% de los ingresos se dedicará a inversiones. Esta decisión puede ser interpretada de muchas maneras: la primera -oficial- es que ya se consumieron los fondos provenientes del endeudamiento externo comprometidos en el COSAC; la segunda, menos oficial, sería que la MML está en un nivel alto de endeudamiento (tanto externo como interno) y que es prudente no contraer más deuda en el último año de gestión y; la tercera, que la capacidad de ejecución de inversión/gasto estará limitada por los ajetreos de la campaña electoral por lo que convendría cerrar el año con un alto nivel de ejecución y sin partidas a transferir para el siguiente ejercicio, es decir, para el(la) siguiente alcalde(sa).

El año 2009 ha sido un año singular para las inversiones metropolitanas. Debido a los retrasos en la construcción del COSAC 1, la ejecución final en materia de inversiones estará 72% por encima de lo previsto en el presupuesto de apertura, tal como se aprecia

en el siguiente cuadro:

Conceptos	Presupuesto 2009 (millones S/.)	Ejecución (e) 2009 (millones S/.)	Presupuesto 2010 (millones S/.)
Inversiones Totales	364	628	296
Proyectos	281	548	124
Servicio de deuda por inversiones	83	80	172

Fuente: Gerencia de Finanzas MML

Pero lo más saltante al comparar los resultados del 2009 con lo que se proyecta para el 2010 es el incremento importante en el servicio de la deuda (la variación equivale a un incremento de 107%). Esto significa que los recursos disponibles para proyectos de inversión serán escasos si se los compara con los 548 millones de soles ejecutados en el 2009.

Otro asunto relevante es que, durante el 2009 (el 24 de julio) se culminó la emisión y colocación de bonos por un total de 250 millones de soles en 7 colocaciones sucesivas, según lo autorizado por el Concejo a inicios del año 2006. La fecha final de repago de intereses y redención de los mismos es febrero de 2013. La tasa de interés promedio real que se obtuvo con estas colocaciones fue de 6,43% por debajo de la tasa efectiva anual definida originalmente en 7,18%. Los bonos se pagarán con el flujo futuro de la recaudación de peaje.

Desde el año 2006 se muestra una evolución a la baja en el costo del crédito que permitió una reestructuración de pasivos lo que se refleja en los balances oficiales de la MML. Las deudas de largo plazo en el balance de apertura del año 2009 eran de 109,85 millones de soles con una carga de intereses a una tasa promedio de 11,14% (frente a los 108,57 millones del 2008 con una tasa promedio de 16,17%). Esta evolución y el costo del dinero obtenido con la emisión de bonos nos permiten afirmar que las deudas de largo plazo que se expresen en el balance 2009 y reflejen las obligaciones municipales del 2010 en adelante, mostrarán una tasa promedio alrededor de 10%.

Finalmente, es preciso señalar que, a pesar de este manejo ordenado de las finanzas municipales, el patito feo del cuento terminan siendo los denominados "servicios municipales" que no son otra cosa que las gerencias de línea encargadas de las competencias clásicas -pero cruciales- para la vida urbana tales como Desarrollo Urbano y Planificación, Transporte Urbano, Seguridad Ciudadana, Comercialización, Servicios a la Ciudad (que se encarga de El Cercado), Fiscalización y Control, etc. En efecto a ellas se les asignó el 16% del presupuesto total del año 2009 con lo que alcanza para cubrir las planillas y austeros gastos de oficina. Normalmente no cuentan con suficiente personal calificado para llevar a cabo sus tareas ni tampoco con los medios suficientes para desarrollar estudios, verificaciones de campo ni operativos especiales. Eso explica, en gran medida, la situación real del transporte público o el desgobierno absoluto en materia de publicidad en las vías públicas, así como la inexistencia de un trabajo serio y fuerte en materia ambiental. Sencillamente, es imposible exigirlo en estas condiciones de distribución interna de los recursos.

Queda pendiente:

- a) presionar al gobierno nacional por todas las vías posibles para modificar la estructura de distribución del IGV e incluir una porción progresiva para la MML que sea fiel expresión del volumen recaudado en Lima;
- b) establecer un plan conjunto (con el gobierno central) de inversiones en infraestructura urbana estratégica, con una modalidad explícita de cofinanciamiento, pero bajo la planificación y conducción de la MML;
- c) rebalancear progresivamente la estructura de distribución presupuestal de manera que los servicios municipales consuman hasta el 24% del presupuesto anual y puedan cumplir con sus funciones decisivas para el desarrollo de la ciudad.

7) Buen gobierno y dinámica política en el Concejo

El Concejo Metropolitano:

El 2008 decíamos *el Concejo resulta siendo, en realidad, un gran aparato de representación formal muy oneroso para las funciones que realmente cumple. En realidad, su gran papel es el de validar el trabajo de la burocracia administrativa municipal quien es la que prepara todas las iniciativas.*

Un año después no podemos más que ratificar lo dicho. Durante el 2009 se llevaron a cabo 59 sesiones entre ordinarias, extraordinarias y solemnes. Para una mejor idea de la dinámica del Concejo se han construido algunos datos a partir de las actas y de la propia experiencia, datos que presentamos a continuación:

Cifras del Concejo Metropolitano de Lima 2009	
Número total de sesiones 2009 (47 Sesiones Ordinarias SO, 10 Sesiones Extraordinarias SE y 2 Sesiones Solemnes SS)	59
Duración promedio por SO	53'
Duración promedio por SE	10'
Tiempo promedio de lectura de relatoría en SO	19'
Promedio de regidores presentes cuando se pasa lista	31
Record de licencias de regidor en fechas de sesiones	24
Regidores que nunca hicieron uso de la palabra	4
Permanencia promedio del alcalde en las sesiones	7,5'
Regidores que formulan pedidos	16
Número de sesiones con libre presencia de público	0
Penalidad por no asistir a Comisiones Metropolitanas	0

Elaborado por © Ciudad Nuestra a partir de Actas de sesiones del Concejo Metropolitano 2009

Las agendas oficiales del Concejo continuaron siendo áridas e insípidas pues no contienen (ni la mesa de debates lo permite) los asuntos esenciales de política metropolitana. Menos aún un espacio que aliente el debate de ideas sobre planificación urbana o conflicto de competencias (entre los distintos niveles de gobierno) por mencionar temas sustantivos. La capacidad de propuesta legislativa es pobre y, peor aún, la capacidad de influir razonablemente en el Congreso en las materias y competencias que nos asigna la Ley. Un caso patente de esta debilidad es la trayectoria que siguió la Ley 29090 promovida por constructores e inmobiliarias²⁷ a pesar de la oposición de la MML y los colegios profesionales vinculados. Hoy, ante cada nueva tragedia en construcciones con licencia automática o simplificada, los legisladores buscan explicaciones donde será imposible que las encuentren.

Las Comisiones Metropolitanas, salvo tres de ellas²⁸, se han diluido. La frecuencia de reuniones disminuyó ostensiblemente durante el 2009 de la mano con un ausentismo creciente que se resuelve con modalidades de firma virtual cada vez más audaces. Dado que no existe ninguna penalidad o sanción por no asistir a las reuniones de Comisiones, ni tampoco pertenecer a ellas es un requisito vinculado a las dietas, este año se ha dado el caso de varios regidores que no formaron parte de ninguna de ellas.

Para todo efecto práctico, siguen plenamente vigentes los comentarios y referencias efectuadas en la evaluación del 2008 sobre este punto, por lo que no conviene repetirlos²⁹. Pero no podemos dejar de destacar la implementación de una oficina dedicada a la Defensa de Ciudadano que inició su trabajo durante el 2009 y ha mostrado receptividad y dinamismo en la recepción y atención de las demandas ciudadanas. Aún es muy temprano para mostrar estadísticas y establecer resultados pero, sin duda, la sola existencia y si su accionar actual y futuro permitirá introducir una lógica de derechos en la dinámica burocrática.

Gobierno Regional de Lima:

Decíamos en la evaluación correspondiente al 2008 “Lima muestra un apreciable retraso en la asimilación de funciones regionales y está rezagada en el calendario de transferencias desde el gobierno central. Considerando que el escenario político ya empieza a calentar por los futuros procesos electorales, es probable que el interés en producir dichas transferencias disminuya considerablemente por ambos lados”.

Transcurrido un año desde entonces, es muy poco lo avanzado a pesar de los esfuerzos y la persistencia demostrada por la gerencia del Programa Regional Lima (PRL). Una señal positiva es el fortalecimiento profesional de la gerencia logrado con un concurso de personal durante el año. Gracias a este proceso se ha culminado con la primera etapa

²⁷ Al amparo del modelo hegemónico de crecimiento económico liberal.

²⁸ Las Comisiones de Desarrollo Urbano, Economía y Legal funcionan regularmente, con presencia de funcionarios y con frecuencia semanal. En ellas se debate intensamente y se recibe también a los interesados que lo soliciten. Las demás comisiones se reúnen con poca frecuencia o bien desarrollan reuniones “virtuales”. Transporte Urbano actuó fusionada a Desarrollo Urbano en ciertas ocasiones.

²⁹ Para más información revisar el documento “Evaluación de la Gestión Metropolitana de Lima el 2008” en http://ciudadnuestra.org/facipub/upload/cont/1519/files/evaluacion_mml08.pdf

definida por la Comisión Bipartita cuyos resultados incorporan algunas competencias en materia agraria, en turismo, comercio exterior y artesanía y en la función de límites y demarcación territorial que dependía de la PCM. Resta trabajar las siguientes cuatro etapas definidas más los dos asuntos independientes relacionados con Defensa Civil y la Beneficencia de Lima.

Así las cosas, la complejidad del proceso de regionalización, que para el caso de Lima - ciudad capital y única metrópoli del país- supone revisar y resolver algunas gruesas inconsistencias en el diseño legal como cuestión indispensable en lo referente a las competencias sustanciales como salud, educación, transporte público, política ambiental y seguridad, toma una forma peculiar que exige un tratamiento minucioso y un amplio debate que desemboque en una fórmula técnica y política concertada. Sólo así se reencaminará el proceso que otorgue a la metrópoli el estatus que le corresponde y dejaríamos de tener un presidente (nacional) que vende taxis o define rutas de transporte urbano (como la anunciada ruta Grau – San Juan de Lurigancho del tren por ejemplo). Hagamos un esfuerzo por imaginar el gobierno de la ciudad con una suerte de alcalde mayor o gobernador de la metrópolis que cuente con competencias propias de la ciudad capital³⁰.

Durante el 2009, el programa regional contó con un presupuesto cercano a los 37 millones de soles y para el mes de noviembre, se habría ejecutado el 84% del mismo. El grueso del presupuesto está destinado a obras públicas de pequeña envergadura. Para el año 2010 se ha aprobado un presupuesto superior a los 110 millones lo que permitirá desarrollar un mayor servicio a la población que trascienda la lógica de la obra pública³¹ y que avance en el ejercicio real de las responsabilidades derivadas del proceso de regionalización. Será una oportunidad para fortalecer los mecanismos participativos de construcción de consensos, de generación de información y fortalecimiento de la ciudadanía.

Transparencia y participación ciudadana:

La página web de la MML ha sido modernizada y contiene más información ordenada y opciones de búsqueda que la vigente hasta el año 2008. Allí se puede encontrar la información básica que exige la Ley de Transparencia e Información Pública pero, a pesar de estos cambios, mantiene una pobrísima sección dedicada al Concejo Metropolitano (parece en realidad un buzón de correspondencia). Tampoco se muestra un área dedicada a estimular los mecanismos de participación vecinal. La opinión de los *administrados* (como se les denomina en lenguaje burocrático) es primordial para llevar a cabo un buen gobierno, más aún en una ciudad tan diversa y desigual como Lima

Por otro lado, se lograría un gran cambio si el público pudiera seguir las sesiones del Concejo en línea a través de la web, cosa que no es una novedad pues ya se realiza en

³⁰ En este sentido, coincidimos con Felipe Ortiz de Zevallos que en una entrevista a la revista Quehacer # 176 sostiene su prudente optimismo diciendo: “El año entrante elegiremos 25 presidentes regionales y 1800 alcaldes. Probablemente son el triple de los que necesitamos. Lima, por ejemplo, tiene más de 40 alcaldes y el tráfico funcionaría mejor si sólo fuesen 10 o 15”.

³¹ Tal como lo sostuvimos en nuestra Evaluación 2008 en http://ciudadnuestra.org/facipub/upload/cont/1519/files/evaluacion_mml08.pdf

algunos distritos. De igual modo sería muy positivo que se cumpla con la Ley de Municipalidades que define las sesiones del Concejo como abiertas al público sin establecer ningún tipo de controles salvo los relativos al aforo.

Como lo dijimos en la parte inicial de este documento, la falta de visibilidad del Concejo, pero también del *gabinete municipal*, acentúan una conducción personalista e hiper concentrada y evitan que la ciudadanía desarrolle vínculos directos (de información y de compromiso) con los responsables de las grandes áreas técnicas y funcionales del quehacer municipal. A diferencia de lo que ocurre en el gabinete ministerial, las entradas y salidas, las rotaciones y cambios en las gerencias de la municipalidad se realizan sin que los ciudadanos tengan conocimiento y sin provocar el más mínimo debate en los medios.

Finalmente, durante el 2009 continuaron las demoras de la Secretaría General del Concejo en proporcionar la información que solicitan los concejales. La apatía en cumplir esta obligación dentro de plazos razonables parece deliberada lo que no corresponde a una conducta democrática y abierta a la rendición de cuentas.

Lima, 11 de enero de 2010

© CIUDAD NUESTRA