



Megaciudad, megaproblemas, vida difícil, sinsabores. México D.F., Medellín, Sao Paulo, Santiago y Buenos Aires ya tienen metro. En Lima, andamos en carreta, tico y micro. El auto privado aporta lo suyo. (Caretas)

Lima: megaciudad y megaproblemas

RAFAEL GARCÍA*

Con casi ocho millones de habitantes, una larga historia y un territorio conurbado de enormes dimensiones, Lima avanza a ser catalogada pronto como una megaciudad.¹ Para muchos analistas ya lo es de alguna manera. Ciertamente, cualquier repertorio de relatos quedará corto para mostrar las dificultades históricas y políticas que hemos acumulado y sobre las que aún estamos construyendo la ansiada gobernabilidad de nuestra metrópoli.

Desde las implicancias de nuestro entorno físico y la crudeza del desierto sobre el que construimos la ciudad, hasta la importancia crucial de “los ecosistemas de soporte” que hacen posible los balances que nos permiten continuar construyendo ciudad. Desde la compleja dinámica entre población y territorio y la importancia de la transición demográfica que nos podría llevar a convertirnos en una ciudad inviable, hasta el enfoque de ciudad como sistema económico y como tejido de relaciones socio-productivas no siempre equilibradas.

* Regidor metropolitano. Director ejecutivo de Ciudad Nuestra. Sociólogo y vecino de la ciudad.

- 1 Para una definición sencilla, megaciudad es todo conglomerado urbano que alberga a más de diez millones de habitantes. Según Manuel Castells (*La sociedad red*. Madrid: Alianza Editorial, 2000, capítulo 6: “El espacio de los flujos”), se trata “de los nodos de la economía global que concentran las funciones superiores de dirección, producción y gestión en todo el planeta”.
- 2 Leggett, Gary, editor, *Polis: visiones y versiones de Lima a inicios del siglo 21*. Lima: La Moderna, 2006.
- 3 Quizá toque encabezar un movimiento ciudadano extendido para construir una utopía, un gran sueño compartido de ciudad (equitativa y sustentable, justa, amable, ecoeficiente, diversa, productiva, ciudad para la vida y no para los autos, etcétera) que sea la base de sustentación del nuevo plan de desarrollo integral de largo plazo.

Trataré de mostrar, en pocas frases, la estrecha relación que existe entre todos los aspectos mencionados y el gobierno de la ciudad.

Si intentáramos una definición de nuestra ciudad, propondría la siguiente, copiada de un bello texto ya agotado:

Si en 1940, Lima contaba con una población cercana a los 660,000 habitantes y tenía un área aproximada de 300 km², en el 2004 la población bordea los 8 millones y su área de ocupación es de casi 2,800 km². La conclusión es que casi las dos terceras partes del territorio metropolitano corresponden a una urbe erigida en los cerros y arenales del desierto limeño... Lima es hoy por hoy una de las metrópolis más grandes del planeta ubicada en pleno desierto.²

Nuestra metrópoli amanece cada día con la bruma característica de su clima, pero también con la niebla confusa y espesa de su falta de planes integrales y de largo plazo que orienten y ordenen su desarrollo y regulen la conducta pública de los actores encargados de gobernarla. Aquí quiero señalar que el plan vigente (denominado PLANMET) fue elaborado a finales de la década de 1980 y su proyección llegaba hasta el año 2010. Eso significa al menos dos cosas: que tenemos urgencia de repensar y elaborar un nuevo plan de largo plazo para el desarrollo de Lima,³ y que el plan vigente está llegando a término sin que se hayan cumplido mínimamente sus metas.

En nuestra Lima, candidata a convertirse muy pronto en una megaciudad, contamos con un diseño político “ofertocrático”, es decir, gana el que ofrece más aunque lo que ofrezca sea imposible, insostenible, inviable e —casi es una regla— improvisado. No cuentan los

programas⁴ sostenidos ni de largo plazo. Tampoco que se respete lo construido. Hace algunos meses en Bogotá, en un panel de ex alcaldes, Antanas Mockus dijo que cuando se ejerce la autoridad “no solo hay que aprender a criar hijos ajenos sino también a llamarlos por su nombre...”, en clara alusión a la fantasía destructiva de cada nuevo alcalde de nuestras ciudades de desconocer lo avanzado por sus antecesores y cambiarle el nombre y el sentido a lo hecho hasta ese momento.

El Perú cuenta con muchas normas legales pero poca concreción de sus postulados. Al respecto, destaca que hasta hoy no se haya transferido prácticamente ninguna de las competencias sectoriales en materia regional previstas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) a la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) y, a juzgar por las evidencias actuales, es muy probable que tales transferencias sigan postergándose.

La nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) tampoco ha desarrollado la regulación *obligatoria y con plazos determinados* de dicha transición hasta la conclusión del proceso de transferencia, menos aún las formas de cooperación entre el gobierno nacional y los demás niveles de gobierno para garantizar un nivel de éxito mínimo.

Para ilustrar este punto cito al urbanista ecuatoriano Fernando Carrión, quien reflexiona sobre las dificultades políticas de otorgarle mayor poder a las ciudades capitales:

Estos dos procesos—la descapitalización de las ciudades capitales y la elección popular de sus autoridades—han generado un hecho importante: en la mayoría de casos las capitales son gestionadas por fuerzas políticas opuestas al gobierno

nacional, existiendo unas pocas excepciones, como Montevideo, Caracas y Panamá; esto es, que las capitales se han convertido en “antigobiernistas”. Las ciudades capitales o las grandes aglomeraciones urbanas en América Latina se han convertido en los referentes opuestos a los gobiernos nacionales, lo cual pone a las máximas autoridades locales en un dilema importante: anclarse en las sociedades locales para hacer oposición abierta al gobierno nacional—con el costo que ello supone—, o subordinarse al poder político nacional para convertirse en una cadena de transmisión del poder nacional hacia la sociedad local, mediada por la municipalidad.⁵

Quizá la primera parte de esta cita explique la negativa del gobierno central a financiar la transferencia de competencias a la región metropolitana: la cantidad de recursos financieros que debe ceder representa una amenaza política intolerable. En el régimen fujimorista fue explícita esta actitud, pero hoy no resulta muy diferente si nos atenemos al enorme crecimiento de las finanzas públicas. Siguiendo a Jaime Joseph,⁶ pareciera que la descentralización es considerada como

4 ¿Estamos a tiempo como para empezar a pensar en un gobierno programático y en la obligación progresiva para todo gobernador o alcalde de formular un plan de gobierno oficial con metas cuantificables y mecanismos de supervisión desde la ciudadanía? Ejemplos hay en muchas ciudades de la región, como el plan de desarrollo “Bogotá positiva: para vivir mejor 2008-2012” o las audiencias públicas regionales sobre el Plan de Metas en Sao Paulo para exponer las estrategias de gobierno y someterlas al escrutinio ciudadano.

5 Carrión, Fernando, “El desafío político de gobernar la ciudad”. *Nueva Sociedad*, 212. Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung, 2007, pp. 36-52.

6 Joseph, Jaime, *La ciudad, la crisis y las salidas: democracia y desarrollo en espacios urbanos meso*. Lima: Facultad de Ciencias Sociales de la UNMSM y Alternativa, 2005.

una guerra contra Lima e impide que esta se beneficie de la riqueza y los poderes políticos y económicos centralizados en algunas entidades ubicadas en la capital, y demuestra también cómo este *estar cerca* ha producido mayor intromisión

implementación de servicios sociales básicos de mayor rango y mejor calidad de los que actualmente provee el gobierno nacional. Este requisito simplemente no existe ni siquiera en el subconsciente de nuestro parroquial alcalde.



De las praderas de Iowa, en 1960, a la Lima del 2009. Pasa por Tacna, negocio de militares y congresistas. Timón volteado. Smog a granel. (Foto de Carla Leví)

y manipulación por parte del gobierno central y menos posibilidad de articular una propuesta de gobierno local y de desarrollo.

Pero no menos cierto es que la demanda de Lima por una participación mayor en los recursos tributarios recaudados en su jurisdicción debe sostenerse en una propuesta integral de desarrollo y en un liderazgo fuerte que garantice una

Más allá de esto y de la pendiente transferencia de competencias, que permanecerá en la misma situación al menos hasta el año 2010 si nos atenemos a las evidencias, aparece un tema central: la confusión actual en la determinación de competencias exclusivas en cada nivel de gobierno. Me explico con un ejemplo. En el caso de transporte y tránsito terrestre, existen competencias sectoriales del

gobierno nacional y diez reglamentos nacionales a los que pronto se añadirán nuevas normas orientadas a aumentar las sanciones por infracciones y faltas. Pero cada gobierno regional debe “formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar las políticas en materia de transporte” en su región y debe formular normas específicas sujetándose a lo establecido en los diez reglamentos nacionales. De igual modo y en simultáneo, los gobiernos locales deben “emitir normas complementarias para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su respectivo ámbito territorial” y, por si fuera poco, “normar y regular el servicio público de transporte terrestre urbano e interurbano...”.

La MML, con su régimen especial, “debe regular el transporte público, el tránsito urbano de peatones y vehículos y la circulación de vehículos menores motorizados y no motorizados” en su jurisdicción, además de organizar y mantener los sistemas de señalización y semáforos, jerarquizar la red vial, otorgar concesiones de rutas del transporte público y regular su operación, establecer tasas para el uso de vías saturadas, regular la circulación de vehículos menores, etcétera. Todas estas competencias debieran acompañarse del debido planeamiento, de una adecuada administración y de la indispensable capacidad de supervisión, evaluación, así como de los procesos fiscalizadores-sancionadores.

Entonces, uno tiene derecho a preguntarse por qué con esta sobredosis regulatoria y normativa la realidad del transporte público y la movilidad urbana en nuestras ciudades, particularmente en Lima, es tan calamitosa, agresiva y poco ajustada a reglas básicas de cumplimiento general.

Hace algunos meses, a raíz del informe defensorial sobre transporte urbano en Lima, que detalla con acuciosidad el grave estado en el que opera este servicio en la metrópoli, los voceros del MML pusieron el grito en el cielo e intentaron, a vista y paciencia de los maltratados usuarios, una defensa que no corresponde con lo señalado en los párrafos precedentes. La gris y muy “constructiva” respuesta de nuestro alcalde fue: “la tarea de la Municipalidad es construir pistas y soluciones viales... y eso estamos haciendo. No nos corresponde controlar el tránsito, esa es tarea de la policía, y tampoco otorgamos licencias de conducir”.

Parece que la clave para resolver la pregunta formulada se encontraría en la convergencia de por lo menos dos factores: el primero es la superposición de competencias y atribuciones en un territorio excesivamente fragmentado en administraciones de distinto nivel —recordemos que Lima tiene casi 50 unidades administrativas independientes; Santiago, gracias a Pinochet, 56; Bogotá, en las antípodas, cuenta con una alcaldía mayor y 20 distritos administrativos no electos; y Caracas tiene seis alcaldes que gobiernan un sexto de la ciudad cada uno—. El segundo, a mi modo de ver, es la ausencia de una comprensión integral de la ciudad y la falta de vocación para asumir el liderazgo y la convocatoria a todos los actores para ejecutar planes metropolitanos concertados en aquellos asuntos cruciales e indivisibles como son el cuidado ambiental, la seguridad ciudadana y la movilidad urbana, por señalar algunos ejemplos obvios para cualquier espectador.

Una megaciudad en ciernes como Lima enfrenta megaproblemas y demanda un

esquema de gobierno metropolitano sólido y firme que encare los desafíos de largo plazo con firmeza y sin hacerle guiños a transacciones políticas privadas. El fortalecimiento de las finanzas públicas irá de la mano con la asunción de nuevas competencias que harán más complejo gobernar la ciudad, pero que contribuirán a fortalecer su capacidad autónoma para resolver los grandes desafíos que aún permanecen pendientes.

Creo que vivimos en peligro. ¿Qué podemos hacer y por dónde empezar? Intento aportar con algunas ideas que surgieron de las sucesivas evaluaciones de la gestión metropolitana que hemos realizado:⁷

1. Lima-Callao es un extraordinario laboratorio de oportunidades que cuenta con una marcada tradición de trabajo y emprendimientos locales, que es capaz de fusionar razas, culturas y tradiciones diversas, de generar sincretismos urbanos sorprendentes. Debíamos estar frente a una ebullición de soluciones creativas, de las que la comunidad universitaria, la academia y los estudiantes no deben quedar excluidos. Nuestra ciudad debe ser, de nuevo, un objeto de análisis sin dejar de ser un campo de acción.

2. Megaciudad, megaproblemas, megasoluciones: para que esta trilogía opere se requiere de optimismo y de una ciudadanía extendida y poderosa. Debemos pensar y actuar, opinar y exigir en todo momento para construir una ciudad de derechos. Tenemos el reto de resignificar la "participación ciudadana", de encontrar en lo cotidiano pequeñas pero significati-

vas formas de aportar a esa ciudad que deseamos, como cuando cruzamos la calle correctamente o cuando le pedimos a nuestros hijos que nos ayuden a reciclar. Pero también investigando y produciendo, integrando redes, participando en lo público allí donde sea posible, escribiendo, soñando en la blogósfera junto con miles de afanados usuarios de la ciudad.

3. "El demócrata delega, el autócrata centraliza" dijo Luis Garzón, ex alcalde de Bogotá, tratando de explicar la clave del éxito social de su reciente gestión. Resultará sencillo sacar conclusiones al respecto, pues parece que Lima y sus gobernantes optaron por un modelo de "ciudad empresarial privada"⁸ que ha reestructurado el aparato municipal en una profusión de "empresas municipales", "corporaciones" o "fundaciones" que tienden a privilegiar lo sectorial sobre lo integral. Con ello se busca "despolitizar" las decisiones fundamentales de política urbana para lograr, en teoría, un manejo presupuestario más eficiente. Esto supone el traslado de la representación política, de los concejos municipales, originados en la voluntad popular, a los directorios de las empresas constituidos corporativamente. En este punto resulta indispensable que Lima retorne a la política, que recupere para sí la capacidad de gobierno, que deje atrás una lógica privada y parcelada para asumir las tareas de gobernar, abriendo el escenario a la diversidad de actores involucrados, recuperando principios elementales de orden y reglas comunes de convivencia.

4. El mito de la participación ciudadana en las megaciudades: una alta conciencia de los problemas que afectan la calidad de vida en la ciudad normalmente se acompaña de una bajísima participación directa. Enfrentamos el reto de crear mecanismos de participación indirecta, a

7 Las evaluaciones se realizaron en el marco del trabajo de Ciudad Nuestra, organización civil cuyo centro de atención es la metrópoli limeña.

8 Carrión, ob. cit.



Carla Levi

En Lima, los alcaldes no le meten el diente a los problemas de fondo. Y quien espera, desespera.

distancia, con el uso intensivo de la tecnología. Conforme pasa el tiempo, la idea de los cabildos abiertos se transforma en un sueño romántico. Ciudadanía tiene que dejar de ser solo una buena palabra, para transformarse en una fuerza poderosa y comprometida con la acción. La mayor contribución del ciudadano común será en su quehacer cotidiano, en pequeños gestos y comportamientos que, sumados, brindarán a Lima un nuevo rostro y un nuevo ritmo, más amable y menos violento.

5. La potencia de los cuerpos normativos para modular y fomentar la actuación pública es cada vez menor en nuestras grandes ciudades. Por eso es indispensable proponer y avanzar hacia un régimen renovado de gobierno metropolitano programático, con planes de largo plazo, con balance efectivo de poder gracias a un concejo fuerte y visible,⁹ elegido en lista separada y sin mayoría automática; con herramientas simples de seguimiento y medición de cumplimiento de metas cualitativas y cuantitativas; con presencia ciudadana en la medición de los indicadores de calidad de vida. En pocas palabras, los gobiernos gestionan y ejecutan los planes, y la ciudad —mediante mecanismos independientes y

9 La Ley Orgánica de Municipalidades establece que los alcaldes presiden los concejos, lo que significa, haciendo una analogía sencilla, que el Presidente preside el Congreso de la República. Cero de independencia, ninguna capacidad de fiscalización y todas las puertas cerradas al control ciudadano.

10 Ya es tiempo de reconocer que una transición o conversión de la municipalidad en gobierno regional es incómoda a nuestros gobernantes tanto si Ejecutivo como al alcalde, y eventualmente inviable. Quizá debamos incorporar en la comprensión de la gobernanza de Lima el concepto de ciudad-región o región-capital o simplemente metrópoli, para retributar en esta perspectiva algunas modificaciones legales indispensables de cara a los quinientos años.

sólidos técnicamente— evalúa el real desempeño. El sistema “Ciudades Cómo Vamos” implementado en Colombia o el “Nossa Cidade” brasileño son ejemplos interesantes que funcionan bien.

6. Refundación política: el esquema municipal de Lima ya no explica la real trama y dinámica urbana.¹⁰ Tampoco tiene la capacidad de gobernarla. Menos aún la irresuelta condición de región nonata. Por eso, debemos explorar y avanzar hacia una propuesta que se acerque a los binomios ciudad-región, región-capital, metrópoli-capital. Imaginemos, aunque sea por instante, al futuro gobernador o gobernadora de Lima con seis grandes circunscripciones administrativas y un concejo de la ciudad fuerte y autónomo: (i) Eje Norte; (ii) Eje Sur; (iii) Eje Este; (iv) Gran centro Lima-Callao; (v) Eje San Juan y (vi) Eje Centro ampliado. Una administración centralizada y desconcentrada a la vez que recupere la gestión de los servicios básicos (agua, educación, salud, movilidad urbana y vivienda) en función de los planes de largo plazo.

Estas son algunas ideas que tendrán que confrontarse con la realidad en un escenario en el que Castañeda siente que corre solo, aunque coquettea y concede a su derecha (fujimorismo) y a su izquierda (Apra), calculando a toda hora su caudal de votos locales, y soñando o haciendo soñar a incautos sobre sus posibilidades para escalar de lo local a lo nacional. Parece no darse cuenta de que los enemigos están en casa y tienen nombre: incompetencia para gobernar una metrópoli, falta de transparencia y soberbia desbordada. Y por si fuera poco, gestión autocrática de su partido que se asemeja más a un club de *fans* que a una masa crítica capaz de generar gobernabilidad para nuestra urbe, menos aún para el país. ■