

Actores sociales y modelos de gestión de la ciudad en Lima sur

Teresa Cabrera

Marco Rodríguez

Laura Soria

En el *foyer*

Una idea de la magnitud de los retos que plantea la gestión de una ciudad como Lima se expresa en su *dimensión*: la capital alberga la tercera parte de la población total nacional y está siete veces más poblada que la segunda ciudad importante del país; también en su *voracidad*: solo en los últimos 10 años se ha extendido a costa de 14.800 ha de zonas de cultivo en los valles del Chillón, Rímac y Lurín, dejando a su paso cemento y ladrillo, mientras cada día, el acuífero de aguas subterráneas disminuye a razón de 1,5 metros cúbicos por segundo; otro indicador es el *volumen de lo que emite*: 6.750 toneladas de basura diaria, de las cuales solo un 20% tiene un final adecuado; apenas el 10% de los desagües de la ciudad son tratados y el resto se va directo al mar; y su parque automotor contamina tanto que la mitad de los policías de tránsito que la cuidan sufren de algún tipo de afeción respiratoria.

Este monstruo insaciable habita el desierto y, día a día, acumula energía con el temor que nos produce. Existen esfuerzos por articular las partes, por concertar acciones y por imaginar un mejor horizonte, pero los resultados obtenidos no son muy alentadores. Desde los denominados «conos» se han venido construyendo propuestas dirigidas a la identificación de problemas comunes y elaboración de propuestas conjuntas que permitan orientar mejor el presupuesto público. Algunas de estas articulaciones se han traducido en mesas de alcaldes

—tales son los casos de Lima norte, Lima sur y Lima este—. La base de esta articulación está en el supuesto de que la contigüidad física determina problemas y soluciones comunes.

Otro modelo, promovido en el ámbito de los gobiernos distritales, es el constituido por las iniciativas basadas en la identificación de una problemática específica (la seguridad ciudadana, por ejemplo), sobre la cual se empiezan a articular diversas acciones que debieran trascender las delimitaciones geográficas de estos distritos. De igual modo, la sociedad civil ha venido promoviendo diversas iniciativas, ya sea para estar insertas en el aparato de toma de decisiones y enmarcadas en la normatividad existente (como es el caso de los representantes de la sociedad civil ante los consejos de coordinación local) en la identificación de una problemática y la construcción de propuestas conjuntas como en el caso de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza. Todos estos casos son propuestas de modelos de gestión que se encuentran tanto dentro de los marcos de ley como dentro de iniciativas no consideradas por esta.

Un objetivo del Programa Urbano de *desco* para desarrollar este diagnóstico era caracterizar los actores sociales que contribuyen a diversos modelos de gestión de la ciudad. La zona de atención fueron los distritos de Lima sur, donde este programa interviene: Villa El Salvador, Villa María del Triunfo, San Juan de Miraflores y Lurín. Aplicamos, de acuerdo con la metodología construida por *desco*, las entrevistas a profundidad a actores claves en cada una de estas articulaciones; y recogimos información proveniente de informes internos de los espacios de articulación, publicaciones oficiales y documentos de análisis producidos por especialistas, entre otros. Con ello pudimos reconstruir el proceso de formación de las articulaciones y contrastarla con la experiencia del programa en el territorio de Lima sur.

El presente diagnóstico se desarrolla en tres secciones. La primera se centra en el recuento de ciertos aspectos de contexto que contribuyen a explicar la situación a la que hace frente la actual gestión de la ciudad capital. La segunda se dedica a la descripción de los procesos de articulación que diversos actores locales vienen impulsando

en la zona sur de Lima, pretendiendo caracterizar los modelos de gestión de la ciudad existentes. Finalmente, la tercera parte se aboca a la presentación de las constataciones a las que arribamos en este diagnóstico y del diálogo en relación con ellas.

El escenario

En nuestro país, el acelerado proceso de urbanización ha producido situaciones perversas como el crecimiento desmesurado de la ciudad capital en desmedro de las ciudades del interior del país. Este proceso ha estado acompañado de pobreza, de ocupación de terrenos sin habilitación urbana y con déficit de servicios, de transporte urbano de baja calidad, de precariedad en las condiciones laborales y de baja calidad medio-ambiental, entre otras. En todo este tiempo, el Estado no ha asumido el papel de brindar garantías a sus ciudadanas y ciudadanos para el ejercicio de sus derechos fundamentales.

Crecimiento sin planificación y desigualdades en la ciudad

Hoy, la etapa «explosiva» que caracterizó el crecimiento de las grandes ciudades en la segunda mitad del siglo xx —y este es el caso de Lima— ha concluido. Asistimos a su momento de consolidación, marcado por varios procesos simultáneos. El primero de ellos, quizá el más relevante, tiene que ver con *el fin del ciclo histórico de las grandes migraciones campo-ciudad*, con lo cual este deja de ser el principal factor de crecimiento demográfico en las ciudades y aparecen, en su lugar, dos hechos significativos. Por un lado, el desplazamiento poblacional —los migrantes entran y salen de las ciudades con mayor libertad, empleando múltiples estrategias—; y, por el otro, las dificultades de la propia ciudad para absorber su crecimiento vegetativo.

A este último hecho se liga el segundo gran proceso que indica la consolidación de la ciudad: *la modificación en la pirámide de edades*. El incremento relativo de los jóvenes por sobre los niños implica una presión cada vez mayor por empleo, educación superior y alojamiento. A lo que deberemos sumar en los próximos años la falta de espacios de

recreación pasiva y servicios específicos para la creciente población de adultos mayores.

El tercero de estos procesos en curso es la *densificación de los espacios urbanos*, que se da de manera desigual. Las periferias crecen y el centro se degrada rápidamente. Los barrios de esteras y sin servicios¹ han pasado a ser ciudades con viviendas precarias, pero de material «noble» (cemento y ladrillo). Se ha incrementado el número de personas por habitación y las viviendas se tornan multifamiliares. Los espacios de uso público tienden a disminuir o a privatizarse, y pierden tanto su carácter articulador de las distintas partes de la ciudad como su dimensión más política: lugar de intercambio, de vida colectiva, de expresión comunitaria y de identidad ciudadana. Sí antes la percepción común era que las ciudades se debían construir para alojar la enorme explosión demográfica, ahora el problema central radica en gestionarlas.

En décadas anteriores, la pobreza urbana tenía como característica un origen provinciano, hoy los pobres urbanos son hijos de la ciudad, con actitudes y expectativas distintas. Durante los noventa, los terrenos «en mejores condiciones» para ser ocupados, por calidad de suelo y cercanía al centro, ya estaban habitados. Solo quedaban disponibles los terrenos marginales, pequeñas quebradas y espacios intersticiales destinados a otros. Este hecho dio lugar a que en la misma periferia, aparentemente homogénea, se reproduzca la desigualdad que se expresa en las oportunidades de ocupación de los espacios. Las zonas más antiguas de la *ciudad popular* han logrado, por lo general, el saneamiento físico y legal, acceso a servicios básicos y la construcción de infraestructura como escuelas, mercados y hospitales.

¹ Las barriadas en Lima, surgida a mediados del siglo xx, son una forma de urbanización en la que primero se accede al suelo —generalmente por invasión— y, posteriormente, se construyen la vivienda y el barrio, dotándolos, finalmente, de servicios urbanos. Dado que la vivencia de las familias precede a la construcción física de la ciudad, estos barrios poseen, en su origen, condiciones subestándar de hábitat, que se van superando según avanza su consolidación. Aquello que en **desco** denominamos *ciudad popular* es producto de esta dinámica y en el transcurso de medio siglo ha generado una cultura particular; formas y dinámicas económicas distintas a las de la ciudad tradicional; y, evidentemente, un paisaje urbano particular.

El problema a resolver aquí está asociado a la calidad de los procesos de consolidación de la ciudad: ordenamiento de los núcleos económicos, ordenamiento del transporte y asistencia técnica para la densificación habitacional, entre otros.

Los *nuevos barrios* tienen como perfil de poblador a aquel que proviene mayoritariamente de otro distrito de Lima o, incluso, del propio distrito, posee una cultura urbana y sus redes sociales están relativamente arraigadas en la ciudad, reducidas en número y afinadas en vínculos directamente familiares. Por la cercanía con barrios antiguos pueden construirse lentamente y acceder, simultáneamente, a los servicios de la ciudad popular más consolidada. A diferencia de las grandes ocupaciones, tienen como característica la fragmentación espacial, determinada por las condiciones del terreno, y la de tipo organizacional —elevado número de barrios y de representantes— sin lograr niveles de agregación necesarios. Las respuestas a los problemas tienden a ser menos comunales y más individuales. La recurrencia a las redes familiares cercanas y coexistentes en el barrio permite mayor capacidad para soportar las carencias físicas del entorno inmediato.

En lo que respecta a la vivienda, la estrategia ha sido la de ocupar terrenos de baja calidad, sin asistencia técnica ni servicios financieros adecuados. Hacia 1990, cerca de la mitad de los 7 millones de habitantes limeños vivía en asentamientos humanos. Si hasta fines de los ochenta se contó con un tenue e interesado apoyo a estos barrios por parte del Estado —por la eventualidad de capitalizar políticamente este apoyo—, en las últimas décadas, a pesar de tratarse de un fenómeno masivo, estos nuevos barrios no son objeto de atención de ninguna instancia estatal, ni parece haber un interés real en variar la situación.

La desigualdad en la ciudad no solo se expresa en la marginación territorial sino, también, en la calidad de los servicios que recibe la población dependiendo de sus ingresos económicos. Los distritos con mayores recursos tienen mucha mejor protección policial por parte del Estado que la que reciben los distritos con menores ingresos, aunque estos sean los que sufren más por la delincuencia. Así, mientras que San Isidro cuenta con un policía por cada 235 habitantes, San

Juan de Lurigancho solo cuenta con un policía por cada 1.473 habitantes. En este campo, la actuación del Estado también ha permitido la implementación de estrategias informales, a fin de garantizar la seguridad en las calles o por lo menos intentarlo. Así proliferan rejas, cadenas y tranqueras que cierran el tránsito en las calles, y parques que condicionan el acceso. Para enfrentar esta situación de inseguridad, algunos sectores de la sociedad han promovido la participación en comités de seguridad ciudadana que, aliados con el Estado, actúan bajo una lógica de represión. Por otro lado, ante la ineficiencia del gobierno central, los gobiernos municipales optaron por implementar cuerpos de serenazgo cuya función ha sido la de velar por la seguridad en el distrito. Actualmente, casi todos los distritos de Lima cuentan con este servicio, que se financia con la cobranza de tasas especiales a los vecinos.

Marco normativo y presupuestal para la gestión de la ciudad

A pesar de que el Perú cuenta con más de 2.000 gobiernos municipales, es uno de los países más centralizados de la región. De los 1.826 distritos, solo 75 representan el 50 % de la población y solo entre 150 y 300 pueden generar ingresos propios y recaudar tasas. Una mirada integral de la ciudad hace evidente que no se trata únicamente de un problema de captación de recursos. La recaudación asociada a la renta del suelo, por ejemplo, depende de un amplio espectro de factores cuyo control escapa a los gobiernos locales, y el problema de desigualdad que esto genera demanda replantear la distribución de los recursos, que no debe estar únicamente dirigida al crecimiento endógeno de los distritos o pensada como mero mecanismo de compensación, sino orientada por una lógica de manejo integral de los espacios metropolitanos.

La expansión horizontal de la ciudad y su subdivisión territorial en el supuesto de una mejor gestión ha sido una constante en el desarrollo de Lima. Para 1940, la provincia de Lima contaba con 23 distritos, en 1961 con 30, en 1981 con 39 y en 1993 con 43. La incapacidad

del Estado para dar solución a las necesidades de las poblaciones abona en la ilusión de que estas se resolverán mediante la autonomía administrativa y la conformación de nuevos distritos, incluso provincias dentro del ámbito metropolitano, como demuestra el reciente caso de San Juan de Lurigancho.

Una característica de los gobiernos municipales que se ha mantenido en el tiempo ha sido la debilidad institucional. Las reglas de funcionamiento que los rigen no estimulan la recaudación tributaria y, en ese sentido, reducen su autonomía gerencial. Se carece, además, de las herramientas necesarias para la prestación de servicios, mientras se agudiza el endeudamiento interno debido a pasivos en jubilaciones y prestaciones sociales no bien documentadas y carentes de respaldo financiero. Todo ello reduce las posibilidades de los gobiernos locales de impulsar un desarrollo económico territorial y gestionar adecuadamente los escasos recursos con los que cuentan.

La Constitución de 1979 dota de autonomía política a los gobiernos municipales y establece la elección popular de sus miembros, a quienes adjudica como función central la planificación del desarrollo de su localidad. Desde entonces, Lima ha contado con ocho gestiones municipales y dos leyes orgánicas de municipalidades.

La primera (ley 23853), de 1984, brinda mayor autonomía a los gobiernos municipales, posibilita la constitución de empresas municipales, los provee de mayores recursos y, finalmente, regula su organización, funciones y competencias. Sin embargo, se otorga demasiado poder al alcalde; no se establece diferencias entre responsabilidades provinciales y distritales, que tienden a duplicarse; y no se aborda la problemática de los municipios rurales. De hecho, las funciones establecidas no estuvieron acompañadas de la transferencia de los recursos económicos y técnicos necesarios. Cabe señalar, además, que esta ley fue vulnerada por más de 48 normas emitidas por el gobierno central durante el gobierno de Fujimori; entre ellas, el decreto legislativo 776, de diciembre de 1993, que redujo los ingresos² y suprimió

² Entre otros, la desactivación, con la distritalización de recursos planteada por la norma, de las transferencias del impuesto de promoción municipal que recibía el INVERMET para inversiones y obras públicas.

las funciones social y ambiental de la propiedad y la facultad para imponer limitaciones a la propiedad privada, directamente vinculada a la capacidad de proporcionar a los ciudadanos la posibilidad de un ambiente adecuado para la satisfacción de necesidades vitales como vivienda, salubridad, recreación, abastecimiento, educación, seguridad, transporte y comunicaciones.

La segunda (ley 27972), de 2003, define como misión de la municipalidad promover el desarrollo sostenible local. En ese sentido, contempla la obligación de la construcción de planes de desarrollo local concertado y la implementación de los *presupuestos participativos*. Sin embargo, no se incorpora a los consejos de coordinación local (CCL) en la estructura de gobierno; y no se resuelve el problema de la superposición y confusión en la asignación de competencias entre los ámbitos provincial y distrital. Esto último se agudiza con el hecho de que la Municipalidad de Lima adquiere un régimen especial que incluye que asuma funciones de gobierno regional que no han sido asumidas ni desplegadas por la actual gestión.

Lo importante de señalar es que el principal problema político que afecta la gobernabilidad de los territorios no ha sido solucionado, esto es, el papel que debe tener la oposición en un juego de pesos y contrapesos de poder. Este aspecto se torna sustancial si se considera que, en los últimos años, las elecciones suelen ser ganadas por porcentajes que no llegan al 25 % del total de votantes en una localidad y, además, que lo han sido en medio de una fragmentación expresada en la cantidad de listas que luchan por entrar a la municipalidad. Un modelo de estas características desincentiva la construcción de coaliciones y búsqueda de alianzas.

La fragmentación en la atención de los problemas que afronta la ciudad apuntan a fortalecer dos tendencias perniciosas: la privatización de los servicios públicos —con la consecuente marginación de los ciudadanos, convertidos en «clientes», que no puedan costear la atención— y la atomización de las demandas de la población, con lo que se afirma aún más la debilidad para formular intereses comunes para actuar sobre la integralidad de la situación.

De la participación política a la participación ciudadana

El crecimiento demográfico de la capital, entre los cincuenta y setenta, estuvo acompañado de una intensa organización política y gremial. Los gobiernos sucesivos no mostraron capacidad para resolver los problemas de vivienda, de atención de servicios y de generación de empleo, y eso motivó crecientes movilizaciones populares. Las movilizaciones de estos años, de acuerdo con el Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), articulaban los intereses de los pobladores de barriadas con las reivindicaciones del movimiento obrero.

Con el fin de las grandes invasiones, la construcción de viviendas y el logro de acceso a servicios, dejan de existir reivindicaciones capaces de unificar los intereses de los pobladores. A ello se suma la presencia del PCP-SL y el MRTA en Lima, las políticas antiterroristas y la violación de derechos humanos. La presencia del Ejército, a la par del avance senderista y su violencia contra dirigentes de la zona, produjo el alejamiento de la vida pública de muchos dirigentes y dirigentas. La suspensión de las garantías constitucionales sobre las libertades públicas, en el marco del denominado autogolpe de abril de 1992, contribuyó decididamente a ello.

Las políticas de ajuste estructural neoliberal, implementadas por el régimen de Fujimori, empobrecieron aún más a los sectores de la periferia de la ciudad. En este período se estableció, mediante la implementación de programas de alivio a la pobreza, una relación directa entre el Estado y una importante franja de las llamadas organizaciones sociales de supervivencia, lazo que rápidamente adquirió un carácter clientelista.

Hacia fines de los noventa, algunos municipios iniciaron procesos de planificación participativa y se remitieron, en muchos casos, a reivindicar la apertura de las organizaciones populares que caracterizó la práctica de los gobiernos locales izquierdistas de los ochenta (Remy 2005). Sin embargo, desprovista de un marco partidario y ante la evidente crisis de las propias organizaciones populares, esta participación tiende a ser acotada y se orienta por agendas sumamente atomizadas, que no se sostienen en un reconocimiento de los derechos de decidir sobre los asuntos públicos.

Esta configuración, en la que confluyen el cambio en la estructura de las demandas y formas de organización y movilización de las organizaciones populares, y la incapacidad de los partidos para impactar en la política nacional y su virtual reducción a aparatos electorales, redundan en la despolitización de las demandas. En este desalentador contexto, el gobierno de transición impulsará un proceso de descentralización que tiene como característica esencial la institucionalización de la participación ciudadana en la gestión del gobierno a través de la planificación estratégica del territorio.

Ya en el gobierno de Toledo, se promulgaron una serie de leyes y reglamentos que establecieron la creación de espacios de participación ciudadana en los diferentes niveles de gobierno: los consejos de coordinación regional (CCR) y los consejos de coordinación local (CCL), que constituyen hoy en día espacios potenciales para el establecimiento de mecanismos permanentes para la toma concertada de decisiones. Sin embargo, por el escenario descrito líneas arriba, al que se suma el papel preponderante del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en la regulación de los presupuestos y los mecanismos de inversión, la participación ha devenido en un proceso técnico antes que en una intervención política. Los marcos normativos vigentes no dotan de carácter vinculante a las decisiones que se toman de manera concertada y el propio diseño de los espacios de concertación pasan por alto aspectos como la representatividad de los denominados *agentes participantes*, factores ambos que determinan la escasa legitimidad que han alcanzado estos procesos, sobre todo si se tiene en cuenta la actitud reticente de la mayoría de autoridades y el hecho de que no constituyen una política que se haya adoptado de manera uniforme para el conjunto de la ciudad.

En un escenario como el que hemos tratado de reconstruir ¿qué caminos están transitando los actores para encarar los retos de gestionar y dar solución a sus problemas en la ciudad?, ¿a qué clase de asociatividad se inclinan las autoridades y qué intereses pretenden conjugar?, ¿con qué dificultades se encuentra la población en sus intentos por canalizar sus demandas?, ¿qué características cobra la actuación del Estado y cómo se articulan sus distintas instancias? La siguiente sección, a partir de un acercamiento a las dinámicas de

articulación observadas en nuestro ámbito de intervención, esboza algunas pistas para responder a estas cuestiones.

Los ensayos

Con el objetivo de hacer una caracterización genérica de las articulaciones observadas en Lima sur, hemos recurrido a una primera diferenciación de estas referida a su origen. Así, hemos definido dos tipos de articulación. La primera es *funcional*. Se trata de aquella en la que los actores, en función de la identificación de una demanda o trama de demandas, resuelven asociarse para darle viabilidad a una solución. Las alianzas establecidas se piensan como una estrategia para incidir en una instancia superior, asociada a la resolución de la demanda. La segunda es *normada*. Se produce a partir de la normatividad que contempla la participación de la población y sus organizaciones en instancias de concertación con el Estado y, eventualmente, con el sector privado. En unos casos, la articulación supone tomar parte en un proceso electoral; y, en otros, se da por invitación o designación desde una instancia directiva.

Estos dos tipos de articulación determinan diferencias en términos de participación ciudadana. En el caso de las articulaciones funcionales que hemos tomado en este diagnóstico, la participación cobra un carácter accesorio, esto es, eventualmente complementario. En lo que respecta a las articulaciones normadas tienen un carácter consultivo: los representantes de la sociedad civil acceden de manera restringida a las instancias de decisión. No se garantiza que su aprobación sea necesaria para definir las acciones que las autoridades públicas emprendan. En las primeras, el liderazgo es asumido por el Estado; en las segundas, la dinámica del proceso la marca la sociedad civil.

La caracterización presentada es tentativa, y en cada articulación observada concurren, tendencialmente, cada uno de los elementos señalados. Aquello que permite un arreglo de este tipo es contar con un marco para señalar las limitaciones de origen y las potencialidades que cobra de acuerdo con la voluntad y orientación

TIPO DE ARTICULACIÓN POR ORIGEN	PARTICIPACIÓN	LIDERAZGO	ARTICULACIONES
FUNCIONAL	ACCESORIA	ESTADO	Asociación de Municipalidades de Lima Sur Juntas de Seguridad Ciudadana
NORMADA	CONSULTIVA	SOCIEDAD CIVIL	Consejos de coordinación local Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza

que proporciona la actuación específica de los actores locales al interior de cada articulación.

Asociación de Municipalidades de Lima Sur

En 1997, la Municipalidad Metropolitana de Lima aprobó la ordenanza 099, que creaba el Sistema Metropolitano de Planificación, y puso al Instituto Metropolitano de Planificación (IMP) al frente de la tarea de impulsar la construcción de planes de desarrollo en todos los distritos metropolitanos.

Entre 1999 y 2000, en el marco de la construcción de los planes distritales y en el esfuerzo de formular una propuesta de áreas de gestión de la ciudad, se lanza la iniciativa de articulación de los gobiernos locales de Lima sur, pensada como una mesa de alcaldes, que no prospera por la débil voluntad política de estos, expresada en la lentitud para la formalización del espacio. Las autoridades electas en 2002 no dieron señales de tener interés en impulsar la planificación ni metropolitana ni distrital, mientras que, en los propios distritos de Lima sur, no hubo una voluntad clara de continuar la iniciativa, ni de parte de la gestión que fue efectivamente reelegida ni de parte de la entrante. La normatividad para la implementación

de los procesos de presupuestos participativos y planes concertados distritales introdujo a los gobiernos locales en una dinámica interna por cumplir con estos aspectos de manera formal, con lo que se redujo aún más la posibilidad de pensar de manera integral Lima sur.

Durante 2005 se vuelve a impulsar la propuesta de mesa de alcaldes en la perspectiva de conformar una asociación de municipalidades para culminar la elaboración del Plan de Lima Sur —tarea en la que convergieron las ONG Alternativa, Eco ciudad y FOVIDA, y el programa PROPOLI (Programa de Lucha contra la Pobreza en Lima Metropolitana), financiado por la Unión Europea—. La versión ejecutiva de este plan se presentó en abril de 2006 tomando como referencia los planes distritales actualizados, mientras que los impulsores de la asociación continuaban embarcados en la necesidad de una constitución legal y la obtención de una personería jurídica del espacio.

La idea expresada por nuestros entrevistados acerca de la potencialidad de una articulación entre autoridades como una estrategia ventajosa para captar mayores recursos y demandar una atención integral ante Lima metropolitana no encuentra un correlato efectivo en las acciones emprendidas alrededor de constituir la asociación. Las actividades que han tenido como eje su «institucionalización» se han prolongado sobremanera, por un lado, por la por la escasa voluntad de las autoridades ediles, que no han generado espacios de discusión y toma de acuerdos sobre líneas concretas de acción; y, por el otro, por las desavenencias entre las autoridades y los cálculos —legítimos, por lo demás— alrededor de capitalizar políticamente la participación en la asociación.

La «institucionalización» a través de su constitución como persona jurídica tiene que ver con que los funcionarios municipales entiendan que esto es una clave para la sostenibilidad en el tiempo y, a través de las distintas gestiones, para las acciones que se emprendan o puedan emprenderse en conjunto. Sin embargo, los alcaldes no ven la asociación como un espacio para plantear sus demandas hacia Lima metropolitana o una carta para presentar Lima sur como una instancia de gestión a fin de lograr captar recursos para atención de sus problemas comunes. La participación, entonces, se limita a delegar funcionarios sin la cobertura necesaria. Ante este vacío, los

facilitadores de antes pasaron a ser los principales impulsores del proceso y en determinadas coyunturas, las ONG, y no las gestiones municipales, dieron la pauta del mismo.

La formulación del Plan de Lima Sur, que funcionó como motor de la articulación, tuvo una carencia significativa en la participación de las organizaciones sociales: la falta de planes concretos y de claridad acerca de su implementación representaron un incentivo muy bajo. No se produce una identificación de la población con el plan ni siquiera en el ámbito dirigencial; en consecuencia, darle mayor importancia al tema no representa un interés sustancial para los alcaldes. En busca de consolidar su legitimidad ante el electorado, buscarán plataformas de mayor y más inmediato impacto.

Los enunciados del plan de Lima sur —lograr ser un área de gestión consolidada y reconocida que forma parte de una Lima policéntrica— reclaman una definición más acabada de los mecanismos de representación y toma de decisiones en el ámbito de la asociación como «instancia política del sistema» de gestión del plan. Una mirada realista en términos del capital político puesto en juego sugiere pensar que la evaluación de los alcaldes al momento de delegar representación pasará necesaria y legítimamente por considerar qué ganan, qué pierden y qué tipo de incentivos se ofrecen para delegar el liderazgo político y la visibilidad pública que comportan acciones de gestión exitosas frente al gobierno central o metropolitano.

Con la obtención de su personería jurídica, la coordinación de las actividades de la asociación recaerá ya no en un «secretario técnico» —como se venía dando hasta ahora— sino en un «gerente ejecutivo» rentado y dedicado a tiempo completo al plan de Lima sur, de modo que el avance del proceso no se encuentre en función de la agenda coyuntural de cada una de las gestiones. Esta figura presenta algunos aspectos inquietantes: por ejemplo, ¿ante quién responde este funcionario y el equipo involucrado que provendría de los propios municipios? y ¿qué nivel de decisión tendría la población sobre la designación de este cuerpo técnico? El poder de decisión que eventualmente podría alcanzar este secretario técnico tendría posibilidades de traducirse en un capital político que los alcaldes sientan como competencia, reduciendo sus posibilidades de acción, y eso resulta

más grave en vista que se espera que los municipios destinen los recursos necesarios para implementar esta secretaría técnica.

Algo que no ha sido especificado desde este intento de articulación de autoridades locales es de qué manera el territorio y sus respectivas administraciones constituirán una «instancia de gestión» bajo los principios estratégicos de «articulación con la metrópoli en otras condiciones» y «articulación interna». No queda claro, con el eventual surgimiento de proyectos comunes para los distritos, cuál será el impacto que la asociación tendrá al interior de la estructura organizativa del gobierno local y cómo se producirán las coordinaciones entre las distintas gerencias. El plan señala que se requiere «superar las actuales arbitrarias divisiones territoriales» y que la consecución de la visión fundacional «implica la generación de redes, subcentros y/o encadenamientos que vayan logrando gradualmente una posible unidad territorial como base de una instancia político administrativa diferenciada».

La propuesta del sistema de gestión de Lima sur, esbozada en el mencionado plan, contempla un consejo interdistrital como «instancia consultiva» que promoverá «el proceso de desarrollo de Lima sur mediante mecanismos de concertación y consulta que permitan legitimar las acciones». Este estaría integrado por las «representaciones municipales, de las instituciones públicas y privadas de Lima sur y la sociedad civil organizada de los 5 distritos». Estas generalidades eluden explicitar cuál será el rol de los consejos de coordinación local y cuáles serán los mecanismos de su eventual integración o, en todo caso, por qué mecanismos aparecerán representadas las organizaciones sociales de cada distrito, dejándose apenas anotado que «por su carácter y amplitud su funcionamiento deberá tener un reglamento y se reúne en períodos de sesiones tres veces por año».

Finalmente cabe señalar que las ONG, que ponen a disposición sus capacidades técnicas y recursos para consolidar la articulación, deberían trasladar con más fuerza a este espacio los avances en su reflexión en torno a la gestión adecuada de la ciudad y a la importancia de generar consensos entre la población organizada, los agentes económicos y las autoridades locales para conseguir estos objetivos.

El sistema nacional de seguridad ciudadana y las juntas vecinales

La Ley de Seguridad Ciudadana (ley 27933), promulgada en 2003, se inserta en el modelo de atención que considera importante la participación ciudadana en el tratamiento y diseño de estrategias relativas a la prevención del delito, y eso se operativiza mediante el patrullaje del barrio y sectores residenciales, es decir, en una mayor presencia y visibilidad de la policía en las calles, mediante la creación de la «policía de proximidad», con vínculos permanentes con la comunidad.

Asimismo, se construye un modelo de gestión de la seguridad ciudadana y se definen responsabilidades y funciones de las diversas instancias. El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC) contempla la creación de comités regionales, provinciales y distritales,³ encargados de formular los planes, programas, proyectos y directivas de seguridad ciudadana, así como de ejecutar los mismos en sus jurisdicciones. El comité distrital debe *estudiar y analizar los problemas de seguridad ciudadana en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones*, así como, promover la organización de juntas vecinales, implementar los programas de seguridad dispuestos por el CONASEC y establecer la política distrital de seguridad ciudadana, entre otros.

El alcalde coordina acciones con los diferentes órganos del sistema nacional de seguridad ciudadana y promueve, a través de los diferentes órganos de la municipalidad, el apoyo a los programas, proyectos y campañas de educación y prevención social. La Municipalidad y su representante adquieren nuevas funciones y responsabilidades, pero no necesariamente mayor presupuesto o capacidades para hacerse cargo de la seguridad en el distrito.

³ El comité distrital está conformado por la autoridad política de mayor nivel del distrito —quien preside el Comité—, el comisario distrital de la Policía Nacional, el representante del Poder Judicial, dos alcaldes de centros pobladores menores, un representante de las juntas vecinales elegido públicamente por el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana y un representante de las rondas campesinas.

El trinomio de la seguridad, previsto por la ley y conformado por instancias de gobierno del Estado, la policía y la comunidad organizada, tiene por objetivo proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, y garantizar la seguridad, paz y tranquilidad de los ciudadanos. Ante la percepción de una actuación policial desordenada y deficiente, la participación de la población tiende a incrementarse, conformándose las denominadas juntas vecinales. La característica común de quienes se integran a estas juntas es que no cuentan con recursos suficientes para asegurarse protección de manera individual, ya sea enrejando los accesos de entrada y salida de la vivienda o de un sector del barrio, ya sea mediante la contratación de servicios privados de seguridad.

Así, para quienes no cuentan con recursos económicos para solventar soluciones individuales, la participación aparece como la principal salida para lograr la seguridad en el barrio, después de haber sido vencido el miedo a las represalias de los grupos que delinquen. Las juntas vecinales son las encargadas de desarrollar «acciones cívicas»⁴ y coordinarlas con la comisaría. Estos colectivos organizados son los «ojos y oídos» de la policía en el barrio; se encargan de realizar las rondas vecinales, aunque no tengan capacidad de realizar «intervenciones» y de «persuadir» a los dueños de las tiendas que expenden licor sin contar con la respectiva licencia o a quienes comercializan drogas para que desarrollen estas actividades fuera del barrio.

Cada agente público que tiene intervención en el distrito subdivide el territorio de manera diferente. Así, para efectos de la seguridad ciudadana, la división que se maneja no es la misma que adopta la municipalidad para la gestión territorial —por ejemplo, para el proceso del presupuesto participativo—, y eso contribuye a la poca articulación de las políticas públicas en los territorios. Asimismo, tampoco responde a la misma división la agregación que realiza la región

⁴ Campeonatos de deporte, paseos a la playa, distribución de donaciones recibidas, corte de pelo, campañas de salud, charlas de capacitación, entrega de materiales escolares, participación en desfiles. A decir de uno de los entrevistados: «solo nos falta armamento, somos mejor que un ejército».

policial de Lima. Son varios los efectos de ello: van desde la elevación del costo de producción de información para la toma de decisiones (al no utilizar las mismas fuentes de información) hasta la duplicidad de las acciones y, por ende, de los recursos tanto humanos como económicos. Pero, principalmente, dificulta la posibilidad de pensar acciones de envergadura, más allá de los barrios y, por ende, contribuye poco a generar una gestión en la que la seguridad ciudadana sea uno de los problemas que obligan a una lectura integral del territorio. Se vuelve más grave aún la situación si se toma en cuenta la poca coordinación intrainstitucional que se presenta en las instancias públicas.

Esta situación nos pone al frente dos cuestiones. La primera es si esta evidente irracionalidad del Estado se debe solo a la incapacidad de sus agentes de percatarse de este tipo de problemas o si acaso se trata de la continuidad de la misma actitud que ha permitido el crecimiento desordenado de la ciudad, esto es, una actitud por la cual se dejan territorios literalmente librados al albedrío de sus habitantes, sin efectiva regulación estatal, sea para la cobertura de sus derechos más elementales como la seguridad (en el caso de los sectores pobres y muy pobres) o para la limitación de las iniciativas que deriven en el detrimento de los espacios de carácter público (como es lo usual en el caso de la gran inversión privada y entre los sectores pudientes), con lo que se deja sin respuesta las necesidades y demandas de las poblaciones.

La segunda cuestión que abre tiene que ver con el aparente consenso que existe alrededor de la militarización de la gestión de la seguridad en la ciudad. Para empezar, la influencia militar que tiene en sus orígenes la Policía Nacional se mantiene hasta nuestros días y es con esta actitud con la que se vincula a la comunidad.⁵ Todo ello se traslada de manera directa a los miembros de las juntas vecinales y al territorio, donde las y los ciudadanos pasan a ser «civiles» y donde

⁵ En el marco de las actividades de las juntas, sus integrantes reciben talleres de capacitación en los que se les enseña tácticas de persuasión; identificación de puntos y modalidades de venta de drogas; identificación de sustancias y cómo las manejan los comercializadores; y tácticas para realizar las rondas, entre otras.

lo que debe hacerse son «acciones cívicas», es decir, el lenguaje policial que describe la realidad reemplazará al lenguaje político, en cualquier caso ciudadano, con que debieran intervenir las organizaciones sociales.⁶ No será entonces una policía al servicio de la comunidad y, por ende, con deber de rendir cuentas a esta, sino, por el contrario, una comunidad que contribuye a la labor de la policía y, en muchos casos, está subordinada a esta. Las agendas ciudadanas, en este caso, se subordinan al Estado a fin de conseguir la tranquilidad deseada.

Las juntas vecinales para la seguridad ciudadana coexisten con otras formas de organización social presentes en los territorios. No siempre estas juntas complementan acciones con las previamente existentes y, en muchos casos, aparecen los conflictos sobre las funciones y los límites de acción de cada una de ellas. La ley no prevé niveles de articulación con las organizaciones existentes.

El liderazgo de la municipalidad en la coordinación de la seguridad dependerá de la voluntad política de la autoridad local. En relación con ello, la gestión municipal tendrá mayor o menor presencia en la definición de las estrategias que se implementen en el territorio.⁷ La ley transfiere responsabilidades y competencias a los gobiernos locales, pero no transfiere recursos económicos para la implementación de estas políticas, hecho que permitiría a la policía y a la municipalidad hacer frente a este problema.⁸ Si bien no es parejo el nivel de compromiso de los gobiernos locales de Lima sur para desarrollar acciones que contribuyan a lograr un ambiente tranquilo y seguro, sí es claro que hacen esfuerzos para que ello se produzca. La instancia que no ha coordinado y al parecer no pretende hacerlo

⁶ Es más, las acciones de las juntas vecinales están establecidas en el *Manual de procedimiento y funcionamiento* que es entregado por la comisaría.

⁷ Dos ejemplos claros son los casos de Villa María del Triunfo y Villa El Salvador. En el primer caso, ha sido una apuesta institucional constituir un tejido social que se movilice para lograr la tranquilidad y seguridad en el territorio. En el segundo caso, la actuación ha estado más ligada a la implementación de la ley en el distrito.

⁸ La comisaría de Pachacamác cuenta con menos de 70 efectivos, que se dividen en dos turnos y de los que solo entre 8 y 10 son asignados a la calle, y 3 carros de policía para una población que aproximadamente bordea los 50.000 habitantes.

es la Municipalidad de Lima Metropolitana. En los distritos, la presencia de esta instancia ha sido nula.

En el ámbito de los coordinadores generales de las juntas vecinales, instaladas al 100 % en Lima, los esfuerzos por coordinar acciones de manera independiente del gobierno local y la policía han sido pocos y débiles. No existe un liderazgo que promueva esta articulación y que busque, desde la sociedad civil, presentar propuestas que miren de manera integral y completa el problema de la seguridad ciudadana en Lima metropolitana. Más aún, los comités distritales no han tenido, en su mayoría, capacidad para desarrollar acciones de apoyo a la labor del alcalde en materia de seguridad ciudadana.

La articulación entre actores en materia de seguridad ciudadana presenta un problema central. A la luz de la información recogida podemos indicar que la forma como está construida esta articulación expresa la incapacidad del Estado peruano para responder a esta demanda de la ciudadanía. Los bajos niveles de coordinación entre las diversas instancias solo dan cuenta de la ineficiencia de estos actores y de la ineficacia de estas políticas.

Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza del cono sur de Lima metropolitana, 2001-2006

La Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) se creó durante el gobierno de transición y, según sus planteamientos originales, se conformó como una instancia en la que Estado y sociedad civil debían tomar acuerdos que derivasen en mejorar la orientación de recursos y la eficacia de los programas de atención y superación de la pobreza. En su estructura, el mecanismo contempla la existencia de una mesa nacional y la conformación de mesas regionales, provinciales y locales.

Al llegar a su fin el mandato transitorio de Paniagua, el incierto panorama electoral induce a las mesas a entrar en una especie de compás de espera, replegándose en su intención de incidencia directa sobre los programas sociales y pasando a tener como actividad principal, en los hechos, la elaboración de planes de desarrollo

concertados en los ámbitos departamental, distrital y local. El esquema de «ordenar», desde espacios locales, los recursos y acciones para enfrentar la pobreza, que se diseñan y deciden en instancias de índole y ritmo distinto (fuentes de cooperación internacional y recursos captados por el gobierno central, por ejemplo), suponía que los agentes que ejecutaban estas acciones, como los organismos del Estado y las ONG, principalmente, orientaran su intervención de acuerdo con lo concertado con las organizaciones representativas de la comunidad y, en la medida de lo posible, con la población directamente afectada: los pobres. Con el «cambio de giro» señalado, agentes como las ONG, en principio interpelados, se tornan, con su experiencia metodológica y sus recursos institucionales, en promotores y facilitadores de los procesos de construcción de visiones, lineamientos estratégicos y planes concertados, en el marco de un discurso de «superación» de la pobreza a través de la promoción del desarrollo, campo mucho más amplio, complejo y —a la luz de los resultados— difuso, que el trazado inicialmente: las políticas sociales dirigidas a la población pobre.

Al amparo de la normativa y en medio de estos rápidos cambios, en todo el país empezaban a activarse versiones locales de la mesa, comportando algunas veces conflictividad por superponerse o no considerar experiencias de concertación previas. En este contexto, la mesa de Lima metropolitana establece mesas conales como «instancias de gestión interdistrital del desarrollo de la ciudad». Nace así la Mesa del Cono Sur, formalizada en junio de 2001, convocando inicialmente a las mesas de concertación de salud, juventud y género en los distritos donde estas existían, a representantes del sector público (MIMDES, MINEDU y MINSA), a los alcaldes de Villa María del Triunfo y de Lurín, a la iglesia católica y a representantes de algunas ONG.

A fin de legitimar la representatividad de la mesa, sus promotores inician, en 2002, un proceso de «acreditación», bajo el criterio de que quienes acudían debían contar con representación distrital. En el caso de los funcionarios sectoriales y municipales, la acción de refrendo correspondía a otros funcionarios de nivel superior y a los propios alcaldes. En el caso de algunas organizaciones de trayectoria histórica (como el caso de la Comunidad Urbana Autogestionaria de

Villa El Salvador-CUAVES) o con relativo dinamismo, el refrendo correspondía a sus secretarías generales, a diferencia de organizaciones con voluntad de participar pero sin referentes más o menos reconocibles, las que, según la memoria de la gestión 2002-2004, se «autoconvocan» en una «coordinadora de OSB [organizaciones sociales de base] que intentó ser un ente acreditador y veedor de los intereses de las OSB en la mesa».

Mediante una asamblea llevada a cabo en octubre de 2002 se eligieron a los miembros del Comité Ejecutivo para el período 2003-2004, de entre los cuales, en febrero de 2003, se designó a la directiva.⁹ Los integrantes de la mesa realizaron en un primer momento un trabajo de diagnóstico e identificación de los temas más sensibles en el ámbito conal, a partir de lo cual constituyeron sus comisiones temáticas. Para el siguiente período, la composición de estas comisiones se mantuvo, agregándosele una subcomisión de vigilancia.

El trabajo de la Comisión de Institucionalidad Democrática-Vigilancia concentró sus actividades en la «vigilancia social» de la implementación del programa A Trabajar Urbano-PATU, en virtud de un convenio establecido entre el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, y la MCLCP en febrero de 2002.

Si bien la vigilancia de la inversión pública es una actividad sin duda necesaria, cabe preguntarse qué fines persigue y qué alcances tiene la vigilancia de una instancia de las características de la mesa sobre un programa puntual, que está sujeto a determinaciones que no pasan por el ámbito local. Sin embargo, y aun obviando este cuestionamiento, aquí donde se abre una oportunidad para la vigilancia ciudadana asoman los problemas de representatividad que, creemos, son marca de origen de la mesa. El Comité Conal de Vigilancia, instalado en marzo de 2003 por la MCLCP del Cono Sur, estuvo integrado por un representante de la iglesia, uno de las ONG y tres de las OSB. En primer lugar, los integrantes de este comité se

⁹ Durante el primer período, la coordinación fue asumida por FOVIDA y, en el segundo, por la RED PERÚ. En tanto que la coordinación de la mesa de Lima metropolitana, asumida actualmente por una representante del Instituto de Investigación y Capacitación de la Familia y de la Mujer (INCAFAM), fue precedida en su gestión por ALTERNATIVA.

eligen entre los propios miembros de la mesa, en lugar de que esta convoque, especialmente, al conjunto de las OSB de los territorios priorizados, más aún si partimos del reconocimiento de que la mesa no se ha consolidado como un referente sólido para estas organizaciones.

Por otro lado, tratándose de la vigilancia del gasto público, lo que se requiere es consolidar las capacidades de los ciudadanos, ya que, en el caso de dirigentes populares, la propia trayectoria de sus organizaciones les ha dotado de una experiencia que es necesario recuperar y encauzar en el marco de los instrumentos a disposición para ejercer la vigilancia. Este debe ser el papel de las ONG. Numerosas experiencias demuestran que para brindar el soporte técnico o la asesoría requerida no es necesario estar representado en este tipo de comités. Finalmente, la aparición de las «confesiones religiosas» como un sector diferenciado no tiene sustento práctico. La predominancia de la iglesia católica es parte de una lógica tutelar; se basa en el supuesto de que los representantes de esta asociación en particular son los depositarios naturales de los valores éticos que mejor armonizan con las actividades orientadas a lograr la transparencia.

La principal dificultad para la mesa del cono sur tiene que ver con la precaria definición de sus propios objetivos como espacio de concertación. A pesar de que «mesa de concertación» sugiera el funcionamiento de una «red», en la que se toman acuerdos para emprender acciones simultáneas desde las distintas instituciones u organizaciones, *la lógica de acción de la mesa tiende a ser autorreferencial*. Muchas de las actividades que reportan son de carácter interno y tienen que ver con su organización interna o la organización de eventos en los que la mesa se presenta como *una plataforma* para levantar algunas demandas ante autoridades públicas como congresistas o representantes del PRONAA, es decir, ante agentes que, en teoría, debieran responder a lineamientos específicos, previamente concertados en la Mesa Nacional, para este territorio en específico.

Uno de los factores que nos permite afirmar esta tendencia a la autorreferencia tiene que ver con los elementos de diagnóstico empleados como justificación de cada una de las comisiones temáticas. Debido a los procesos de elaboración de planes concertados en los

que se involucraron —con mayor o menor intensidad— municipio y comunidad organizada en cada distrito, en términos de diagnóstico existe información disponible a la que podría recurrirse para la identificación o reformulación de las demandas que están en el origen de cada comisión. Si bien los ocho temas planteados por las comisiones aluden a una problemática sensible en Lima sur, crean un arco muy amplio de intervención que no guarda relación con la composición de las propias comisiones, en las que no hay una participación sostenida de las autoridades locales ni de los representantes de los sectores. Así, las demandas «identificadas» están vinculadas a la experiencia de los involucrados y a la agenda de su propia organización y sus legítimos intereses, más que a su propia capacidad de incidir de manera directa en la transformación de la situación «que debe ser superada».

La idea de una plataforma para visibilizar las demandas de la población no es en absoluto cuestionable, pero en este caso hay algunas incongruencias relativas a la naturaleza de la mesa y al impacto de sus acciones. La primera es de origen y, por lo tanto, está más allá de la voluntad de los promotores de la mesa del cono sur (y de cualquier otra mesa de carácter local): la Mesa de Concertación Nacional de Lucha contra la Pobreza está adscrita, por ley, a la Presidencia del Consejo de Ministros y todos los sectores públicos la conforman. En este ámbito se establecen los lineamientos de acción del Estado en lo referido a la lucha contra la pobreza y es, en todo caso, hacia aquel que debieran orientarse las acciones de *lobby* de las mesas locales, dado su acercamiento más concreto a la realidad local, más que a convocar o acercarse a los representantes de los organismos públicos para acciones de información o sensibilización alrededor de problemáticas determinadas.

Finalmente, respecto al escaso compromiso que han demostrado los gobiernos locales con la mesa del cono sur, hay indicadores bastante claros: entre las dificultades que señalan todas las propias comisiones temáticas están la inconstancia, la falta de voluntad concertadora, la falta de comprensión del papel de la mesa, el desentendimiento, las inasistencias y la poca voluntad de las autoridades.

Uno de los aspectos preocupantes de la relación entre la mesa y los gobiernos locales es el referido a la participación ciudadana. En junio de 2003, la mesa auspició la firma de una declaración pública que tiene como puntos la apuesta por la descentralización, la institucionalización de la participación ciudadana y la priorización en la asignación del presupuesto participativo en acciones que incidan en la disminución de la pobreza. La declaración fue suscrita por los alcaldes de Villa El Salvador, Villa María del Triunfo, San Juan de Miraflores, Lurín y Pachacamac. A noviembre de 2006, los gobiernos locales, por un lado, han mostrado poca voluntad en involucrarse decididamente en el proceso de transferencia de los programas sociales; y, por el otro, en lo referido a participación ciudadana, los procesos han sido puestos en marcha con un acento formal, más bien referido a la exigencia que plantean las leyes que rigen estos asuntos. Por lo demás, esta declaración pública comprometía a los firmantes a «fortalecer la institucionalización de la participación ciudadana a través de la MCLCP» (punto 2 del acuerdo), cuando ya, desde 2002, la Ley Orgánica de Municipalidades dispone que esto debe darse a través de los CCL. Con esta declaración se insiste en reproducir la superposición de ambos espacios y la posibilidad de un conflicto alrededor de la representación de las organizaciones sociales, con lo que se re-
donda en la debilidad de ambos espacios.

Consejos de coordinación local

El consejo de coordinación local (CCL) es un órgano de coordinación y concertación de las municipalidades distritales, integrado por el alcalde, los regidores y los representantes de la sociedad civil (en proporción del 40 % del número que resulte de la sumatoria total de miembros del concejo municipal distrital). Estos últimos, a los que denominaremos «consejeros», son elegidos por dos años, de entre los delegados legalmente acreditados de las organizaciones del ámbito distrital que se hayan inscrito en el registro que apertura la municipalidad, con la restricción de contar con personería jurídica y un mínimo de tres años de actividad institucional.

La función central del CCL es la de coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Municipal Distrital Concertado y el Presupuesto Participativo Distrital, y no ejerce funciones ni actos de gobierno. En los distritos de Lima sur, los consejeros han sido todos elegidos en procesos de más o menos amplios; y, habiendo pasado dos años, están en proceso de elección de los siguientes representantes de la sociedad civil. Cerca del 35 % de consejeros son mujeres, representantes de OSB. Solo el distrito de Villa El Salvador tomó la iniciativa de contar con mayor número de representantes, uno más con que suman los regidores.

El proceso de elecciones para integrar estas instancias causó amplia expectativa entre las organizaciones sociales de base, principalmente porque se asumía que los representantes podrían incidir en el presupuesto municipal de manera más directa. La frustración que se generó, producto de la constatación de que las posibilidades de incidencia en el presupuesto municipal eran nulas, redujo aún más la posibilidad de que los CCL se legitimen como canales de representación de las demandas de la comunidad organizada.

Este primer grupo de consejeros dedicó la mayor parte del tiempo de su gestión a las labores de instalación de sus funciones, elaboración de estatutos y fortalecimiento de capacidades; y solicitó, al gobierno local, recursos para ejercer sus funciones. Además, al inicio de la instalación de los CCL, se produjeron conflictos entre regidores y representantes de la sociedad civil, ya que los primeros veían como amenazantes a estos consejeros en razón de su relación con la comunidad. Esto dificultó más aún avanzar en los objetivos para los que los CCL fueron creados.

El balance de lo avanzando en este ámbito de coordinación y concertación, por lo menos en lo que respecta a Lima sur, no es del todo positivo. Las demandas de las organizaciones sociales no han podido ser canalizadas por estos espacios de coordinación y concertación, debido a que los consejeros no cuentan con competencias para ello. Antes de que la ley brindara este marco normativo para canalizar las demandas de las organizaciones sociales, reduciéndolas al plan de desarrollo local y al estrecho marco del presupuesto participativo, se habían producido experiencias de diálogo

entre las organizaciones sociales y la gestión municipal, específicamente en Villa El Salvador. El componente de participación era mayor y las organizaciones sociales tenían como único órgano de representación a la CUAVES, instancia que con el tiempo se debilitaría, perdiendo representatividad y poder como interlocutor ante el municipio.

En otras palabras, lo que el Estado propone, a través del marco normativo que establece, es un giro en la concepción de la gestión del territorio y del modo de participación de la comunidad organizada. Para empezar, circunscribe la discusión al plan de desarrollo local y a la programación de una porción reducida del presupuesto público, no haciendo necesariamente vinculantes a la gestión las decisiones que se adopten. Además, promueve una infeliz convivencia entre una democracia representativa que, como vimos, no contempla contrapesos de poderes entre la oposición y el partido ganador, y una democracia participativa en la que las decisiones tomadas de forma concertada pueden ser obviadas por el concejo municipal, espacio en el que los consejeros no tienen ninguna incidencia.

El resultado de ello es la pérdida de legitimidad de los consejeros ante la comunidad organizada, al percibir que sus reclamos no son solucionados por estos y verse obligados a utilizar otros mecanismos levantar sus demandas. Asimismo, es recurrente el tema de la escasa valoración que le asignan las autoridades a este espacio. Los acontecimientos en Lima sur respecto a los CCL evidencian que algunas autoridades implantaron el proceso únicamente por cumplir la norma impuesta, mostrando en los hechos su renuencia a este espacio.

Dado que los procesos participativos abiertos en nuestro país tienen poco tiempo y que estamos observando, en el mejor de los casos, una segunda generación de consejeros, se puede decir que una de las demandas —declarativas en muchos casos— de estos actores ha sido el de ser reconocidos por el municipio como un componente legítimo para la toma de decisiones, dada la representatividad que tienen. Es importante anotar que las demandas de los consejeros respecto a las condiciones en las que se da su participación dentro del CCL radican en la necesidad de elevar sus capacidades y la cobertura, por parte del gobierno local, de los gastos que genera el ejercicio de su cargo.

En vista de que las demandas, tanto de los consejeros como de sus representados, no apelan a una instancia mayor a la de sus respectivos gobiernos locales, se hace difícil que cuenten con una visión integral de Lima sur. Este hecho se evidenció en el intento articulación de los consejeros de Villa El Salvador, Villa María del Triunfo, San Juan de Miraflores y Lurín. En ese sentido, esta articulación ha sido un intento impulsado por la necesidad de buscar una agenda común y ha conseguido esbozar algunas demandas como la necesidad de un espacio de intercambio de experiencias entre los consejeros nuevos y los salientes, y el apoyo a los consejeros de Villa María del Triunfo que demandaban se convoque a elecciones de consejeros y a presupuesto participativo en su distrito. Sin embargo, pese a la voluntad de sacarla adelante, esta articulación no pudo mantenerse, dada la precariedad del espacio y la escasa capacidad de encontrar una mirada integral que pudiera permitirles elevar sus demandas a instancias mayores como el presupuesto participativo metropolitano o a ser la contraparte de la Asociación de Municipalidades de Lima Sur, por ejemplo.

Algunos temas centrales aparecen en este intento por tener una lectura integral de la zona sur de Lima. Por ejemplo, articular el plan de Lima sur con los planes institucionales municipales de cada uno de los distritos, lo que significaría la reestructuración de los aparatos administrativos municipales, que se constituirían en órganos de gobierno municipal con funciones claras para la ejecución de los planes distritales y de Lima sur. Además, y eso ha sido una de las principales demandas de por lo menos un consejero de Villa El Salvador, se debería incrementar el monto presupuestal que se destina al presupuesto participativo, para lograr que lo que se programe participativamente sea la totalidad del presupuesto.

Como vemos, las labores de los representantes de la sociedad civil en Lima sur han estado centradas, en este primer momento, en tratar de construir de mejor forma esta instancia de coordinación en el ámbito de sus distritos, pero no en todos se ha logrado resultados positivos, dejándose de lado las labores de construcción de propuestas integrales para los problemas de la ciudad, específicamente del área sur de Lima. Problemas como acceso a vivienda y servicios, lograr

una ciudad segura para sus habitantes, infraestructura vial y ordenamiento de los medios de transporte, entre otros, han dejado de estar presente en el discurso de estos representantes de la sociedad civil. Un ejemplo más de la despolitización de las demandas de la comunidad organizada.

De cómo se llama la obra o consideraciones finales

Las articulaciones seleccionadas tienen tras de sí modelos de gestión de la ciudad que son desarrollados por diversos actores. Se trata, casi siempre, de instancias mixtas, en las que participa el Estado y la sociedad civil. Estos modelos difieren entre sí por el rol que le asignan a uno de los actores, por el tipo de demanda o por la forma de actuar sobre la ciudad. Sin embargo, lo que encontramos es que siendo modelos diferentes, los involucrados, a pesar de ser los mismos, asumen roles y pesos distintos dependiendo del lugar en que se encuentren.

El Consejo de Coordinación Local es la instancia a través de la cual se canaliza la participación ciudadana en la planificación concertada del territorio y en la programación del presupuesto. La pretensión de que los agentes participantes operen sobre los ejes estratégicos de los planes de desarrollo es pensada como una especie de «canal aparte» respecto de la gestión municipal, en la medida en que no hay manera de garantizar, ya no participación ciudadana, sino una orientación efectiva de estas «líneas estratégicas» con el plan de desarrollo institucional o el presupuesto institucional. Aparece la división territorial como una forma de enfrentar con mayor eficiencia las acciones, en este caso, de programación presupuestal. Más allá de representar efectivamente la atomización de los recursos disponibles, contribuye a la atomización de las demandas, que no logran constituirse en agendas políticas que incidan en la orientación de la inversión pública. Nuevamente nos encontramos con un factor que dificulta la constitución de intereses comunes y acciones transversales.

Las juntas de seguridad ciudadana aluden a una modalidad de gestión de un problema que, siendo extensivo de toda la ciudad, es abordado solo en el sentido de seccionar áreas de la ciudad y convocar a la

participación de la población de modo que está termina complementando las tareas y, en última instancia, supliendo la presencia de la autoridad estatal —de esto se trata—. Es ahí que es claro que la delimitación espacial y el trabajo atomizado no está dirigido a la reducción de la criminalidad sino, más bien, a difuminar las responsabilidades del Estado. De modo similar ocurre en el caso de la «lucha contra la pobreza»: los actores que participan en los espacios locales no tienen capacidad de incidencia en la solución de las agendas, pues la decisión de los cursos de acción no se ubica en el ámbito de la localidad, sino que se diseña en instancias de mayor rango, en los que lo que debe exigirse, creemos, no es necesariamente concertación, sino lineamientos políticos claros que respondan a los intereses de las poblaciones. Cabe preguntarse hasta dónde lo temático es susceptible de ser territorializado a fin de contribuir a la solución de los problemas y si detrás de las limitaciones de diseño que se le imponen a los emprendimientos participativos de la población no hay simplemente un tipo de voluntad política que administra el latente conflicto entre el Estado y las poblaciones, en tanto el primero elude la atención de los deberes que lo justifica y legitima como poder.

En el caso de la Asociación de Municipalidades, tal como ha sido descrito en la sección precedente, la articulación de autoridades locales supone presentarse como una *unidad de gestión* que formula y da curso a la implementación de un plan de desarrollo para un ámbito que comprende sus territorios. Pero el alcance de sus propias facultades como gobiernos locales limitará su actividad, sobre dicho plan, a presionar de manera conjunta por provisión de servicios, infraestructura de alcance interdistrital en esa área y asignación de los recursos necesarios para ello, representando en la práctica tan solo una reducción del número de jurisdicciones municipales y no una forma distinta de administración de la ciudad. La línea de influencia hacia la gestión metropolitana no variará en función de la agregación en tanto las autoridades distritales no afronten, ciertamente desde la particularidad de los espacios locales, su participación en las funciones metropolitanas y su lectura de la orientación de la planificación (determinación de los usos del suelo, zonificación, expansión urbana, conurbación y vialidad, medio ambiente) o de la administración de

los servicios a la ciudad (transporte, espacios públicos de escala metropolitana, áreas verdes y participación en la empresa de agua, entre otros).

Una característica común en el origen de estas articulaciones es la ineficiencia de las instancias oficiales, que deviene en la construcción, por parte de los propios agentes estatales, de instancias paralelas y de menor impacto. En términos de Boaventura de Souza Santos (2004),

[...] esta forma de Estado se traduce en la no aplicación o la aplicación selectiva de las leyes, en la no persecución de infracciones, en los recortes del gasto de funcionamiento de las instituciones, etc. Una política estatal que, en definitiva, se aleja de sus propias leyes e instituciones; unas instituciones que pasan a actuar autónomamente como micro-estados con criterios propios en la aplicación de la ley dentro de sus esferas de competencia.

Situaciones que ilustran esto las hemos repasado: la autoridad civil (y la población) absorbida o subordinada a las «fuerzas del orden»; representantes del Estado y autoridades democráticamente electas marginadas del poder real del propio Estado y distanciadas del mismo para interpelarlo; sectores del Estado que actúan tan independientemente uno del otro que se supone que el mecanismo para hacer su actuación coordinada es la concertación y no la dación de lineamientos políticos estratégicos. La única instancia del Estado que se sustrae de esta incoherencia es el Ministerio de Economía y, eventualmente, los organismos de los sectores vinculados a la gran inversión privada.

Lo importante de señalar aquí es que *ineficiencia* es un adjetivo equívoco: encubre, en realidad, a un Estado que se repliega, que intencionalmente no actúa y cuyas ventanas para la construcción de procesos en los que participe la población fortalecen ese mismo repliegue. ¿Cuál es el límite de la participación ciudadana si se piensa que podría estar sustituyendo las labores del Estado en un contexto en el que el diálogo producido no termina por comprometer a los actores de la sociedad civil y se pierden, en el camino, las posibilidades de

construir un discurso político que interpele al Estado y plantee propuestas de relación con este?

La relación que plantea el Estado con las poblaciones que demandan atención de diverso tipo asemejan una tabla de doble entrada, en la que los cruces son antojadizos: en algunos casos, los «ciudadanos» son tratados como «beneficiarios» (pensemos en los programas de atención alimentaria y la seguridad en los barrios pobres), excluidos de los derechos del «cliente» (calidad y oportunidad de servicio, por ejemplo); y, en otros, la figura se invierte y la actuación del Estado supone «clientes» que deben costear los servicios (como en el caso de los servicios públicos que son entregados a privados o el transporte «público»).

Aquí nos parece oportuno contestar, de manera muy sucinta, algunas corrientes que afirman que la desaceleración de la organización popular no debe leerse como un retroceso sino como la posibilidad de la transición de una política movimientista a una política de ciudadanos. Si bien la afirmación cobra validez en los espacios urbanos relativamente consolidados, a raíz del cambio en la estructura de demandas de sus habitantes, ya señaladas en las secciones precedentes, se ve seriamente desdibujada cuando se incorpora en el análisis las características específicas de los nuevos emplazamientos urbanos: aunque suene fatalista, sus pobladores se encuentran excluidos del contrato social que justifica la existencia del Estado y, por consiguiente, la propia noción de ciudadanía. Allí donde el horizonte tiene un techo muy bajo, donde no hay posibilidades de forjar una identidad individual ni expectativas realistas en torno a la inserción en el mercado de trabajo o donde estar cubierto por el sistema de seguridad social simplemente ha dejado de ser percibido como un derecho, ¿de qué clase de política de ciudadanos puede hablarse?

A pesar de los evidentes logros obtenidos por la organización popular (la construcción física de la ciudad y la forja de una cultura urbana), estas estrategias son poco atractivas para los nuevos pobres urbanos, que pueden encontrar una solución más inmediata valiéndose de sus redes familiares. Se afirma que la canalización de demandas a través de organizaciones, mediadas por actores políticos

imbuidos en una lógica confrontacional frente al Estado, es imposible en vista que este ha cambiado, pero no se explicita el signo y las implicancias de este cambio para el conjunto de la sociedad. Las llamadas políticas propobre, al declarar la ineficacia de los programas sociales hasta ahora en curso y reorientar los recursos disponibles a la atención de aquellos que califican para superar su situación mediante subsidios o incentivos y dejar a aquellos que no alcanzan este umbral prácticamente en un esquema caritativo, apuntarían a eliminar el vínculo entre los pobres y los pobres extremos, que ha sido la relación que ha alimentado y hecho posible la organización popular.

Todas estas consideraciones no equivalen a abandonar los espacios donde es posible la participación. Una trayectoria recurrente es la que marca que las diversas experiencias organizativas que se despliegan—como el proceso de planificación local que tiene como hito la consulta popular para la validación del Plan de Desarrollo de Villa El Salvador de 1999—; al ser rescatadas e incorporadas en marcos normativos bajo el supuesto de darles cobertura y garantizar su permanencia en el tiempo, terminan por constreñir los alcances y posibilidades de esas mismas experiencias organizativas.

Es ciertamente valiosa la institucionalización de los procesos de participación ciudadana y su cobertura por leyes nacionales. De hecho, una manera de contribuir a fortalecer esta tendencia es advertir que esta «formalización» porta el peligro de que se disuelva la identidad de los actores locales, que tiene como base la interpelación permanente al modo en que el Estado se relaciona con sus ciudadanos. La salida no solo es cuestionar las limitaciones de estos procesos desde fuera sino ampliar los mismos desde dentro y seguir impulsando alternativas paralelas que posibiliten la construcción de intereses y potencien el contenido político de las agendas, en una apuesta mayor por la reconstrucción de tejido social en el país.

Bibliografía

BASOMBRI, Carlos

2006 «Seguridad ciudadana. Diagnóstico del problema y estrategias de solución» [en línea]. Lima: Instituto de Defensa Legal (IDL). Disponible en: <<http://www.seguridadidl.org.pe/destacados/2006/11-10.htm>>.

BELLET, Carmen

2000 «Ciudades intermedias y urbanización mundial. Una visión general a finales del siglo XX». Conferencia presentada en el seminario internacional El rol de las ciudades iberoamericanas. Resistencia (Argentina).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

1996 Lima Metropolitana: perfil sociodemográfico. Lima: INEI.

JOSEPH, Jaime

2004 «"Jardín de los senderos que se bifurcan". Segregación e integración en Lima». En *The Center of Migration and Development Working. Paper Series*. Princeton: Princeton University.

MORA ZEVALLOS, Daniel / general EP (R)

2005 Exposición a nombre del partido político Perú Posible en el seminario Construcción de la Agenda Pública de Seguridad Ciudadana. Retos y desafíos. Lima: CONASEC.

REMY, María Isabel

2006 *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú*. Lima: IEP.

SPECTOR

1997 Ponencia presentada en el cuarto Foro Internacional sobre Pobreza Urbana (FIPU).