



¿El mosaico de una ciudad o un archipiélago?

Jaime Joseph

Investigador del Centro Alternativa

Diciembre, 2006

Síntesis: Lima Norte tiene recursos económicos y naturales para un desarrollo sostenible; una relación de sinergia entre el sector urbano y el rural que avanza progresivamente; un buen nivel de capacitación técnica y profesional; y diversas instancias y espacios de concertación. Ello le brinda la posibilidad de potenciar el desarrollo integral e equitativo, incluso a nivel de la Gran Lima. Sin embargo, aún hace falta una visión integral del desarrollo articulado entre el cono y la metrópoli, y superar algunos límites para la planificación económica.

La ciudad, la descentralización y el territorio

Lima Metropolitana, como otras ciudades principales del país, tiene por delante una bifurcación. Una opción es el camino del centralismo, característica que marca todo el país y se refuerza en las ciudades emergentes. Esta vía conduciría al incremento de la fragmentación y la desigualdad que afectan negativamente la urbanización (vivienda y servicios), el desarrollo económico, la relación entre lo urbano y lo rural; y, sobre todo, la forma de relación o conflicto entre diferentes sectores de la población.

El otro camino posible es un proceso de descentralización que lleve a construir ciudades que logren articular lo diverso, generar formas de desarrollo basadas en las capacidades de la población y los recursos de cada territorio; y crear un sistema político democrático incluyente. Como debe ser obvio, este segundo camino apunta a cambios radicales en la historia republicana, marcada por exclusión y una forma de democracia que tiende a reforzar la dominación de las clases pudientes, antes que contribuir al bienestar de los ciudadanos. Transcurrido poco tiempo desde las elecciones municipales y regionales, conviene dar una mirada a los factores que pueden influir en la selección de uno u otro de los caminos en la bifurcación.

Las ventajas comparativas de Lima Norte

Lima Norte tiene ciertas ventajas sobre los otros conos de Lima Metropolitana y, por ello, responsabilidad en contribuir a crear las condiciones que permitan construir una metrópoli marcada por la diversidad, pero también por la articulación y armonía.

En primer lugar, el territorio y los diez distritos que componen el cono, cuentan con recursos naturales y económicos que permitirían sustentar un desarrollo sostenible que prioriza una estrategia de “desarrollo desde adentro hacia adentro” o “desarrollo autocentrado”, para usar las frases de Jürgen Schuldt. Es decir, tiene la capacidad de producir un alto porcentaje de los bienes y servicios que su población requiere para su bienestar.

Además, sin desmedro de esta estrategia autocentrada, Lima Norte también tiene la capacidad de ofrecer bienes y servicios al resto de la capital y del país. En primer lugar, Lima Norte cuenta con un mercado local con capacidad de compra. Su población actual es de 2'324 111 y representa el 30% de la población de Lima Metropolitana¹. Según el INEI², Lima Norte cuenta con 34 963 establecimientos económicos, lo que representa el 20,1% de los establecimientos en Lima Metropolitana, mientras Lima Este congrega al 15,4%; y Lima

¹ “X Censo Nacional de Población y V de Vivienda”, INEI. 2005. Esta cifra incluye la población de Ventanilla, distrito que pertenece a la Provincia de Callao, pero que por razones urbanísticas, es parte del cono norte y miembro del Consejo Interdistrital.

² “La actividad económica en Lima Metropolitana”, INEI



Sur, el 10,5%. El hecho de que esta capacidad económica haya sido reconocida y aprovechada por el capital extranjero que invirtió en Mega Plaza, antes que por las municipalidades y los empresarios del cono, no quita el potencial de Lima Norte para el desarrollo económico integrador y equitativo.

También es importante señalar que otra ventaja de este cono es el avance en la relación sinérgica entre el sector urbano y el rural. Esta relación es una característica de las ciudades modernas. El Valle Chillón y la coordinación con los agricultores abren más posibilidades para un desarrollo diverso y sostenible.

Zonas de desarrollo

Lima Norte incluye zonas con diversas formas de desarrollo: turístico, industrial, de exportación, de agricultura e incluso de energía nuclear. Además de estas ventajas territoriales, tiene una base en unidades económicas desde la cual se las puede explotar. Sin embargo, su potencial económico enfrenta condiciones limitantes que han sido identificadas en los procesos de planificación. Entre las principales debilidades, se encuentran las siguientes:

- Estructura industrial con ramas poco dinámicas y reducido valor agregado.
- Bajos niveles de inversión y dificultades para la incorporación de cambios tecnológicos en medianas, pequeñas y microempresas.
- Poca inserción de las micro y pequeñas empresas en mercados externos.
- Serias dificultades del comercio minorista para su ordenamiento, modernización, integración y formalización, y escasa intervención para su reestructuración.
- Deficientes políticas para impulsar el crecimiento armonioso de la economía con el territorio y sus medios naturales; la integración interdistrital; y la investigación e innovación tecnológica.

Los recursos humanos de Lima Norte

Una segunda ventaja que tiene Lima Norte es el nivel de capacitación profesional y técnica de su población. En el 2005, existían 2'030 684 habitantes con estudios superiores en Lima Metropolitana. En Lima Norte, se concentran el 26% de ellos. La población con estudios superiores ha pasado de 19,4% (1993) a 22,4% (2005). Lo mismo sucede con respecto a los profesionales que representaban el 4,8% en 1993 y subieron al 6,5% del total de habitantes en el 2005. En Lima Sur, en 1993, el porcentaje de pobladores con estudios superiores era de 13,9%; y el de profesionales, 2,7%; y en el 2005, pasaron a ser el 17,4% y 4%, respectivamente³.

Los espacios de concertación de Lima Norte

Una tercera área de ventaja en Lima Norte es que se han creado espacios e instancias de concertación para diversos aspectos de un plan de desarrollo integral. Una de estas instancias es la permanente coordinación entre los diez distritos.

En septiembre de 1990, se formó el Consejo Interdistrital del Cono Norte (CONORTE). En él participaron ocho alcaldes de distritos al norte del río Rímac; y el alcalde de Ventanilla, quien firmó el Acta de fundación del CONORTE y participó regularmente en

³ “Avances del Diagnóstico de Lima Norte, Población y Nivel Educativo. Exposición en Proceso de Planificación Lima Norte”, Jaime S. Rojas Huerta. 2006.



sus reuniones. La atención a los problemas vitales del distrito exigía la coordinación con sus distritos vecinos. Posteriormente, el alcalde del distrito del Rímac pidió su incorporación, pedido que fue aceptado por el Consejo.

El CONORTE fue fundado explícitamente para promover el desarrollo del territorio “conal”, en anticipación de la descentralización de Lima Metropolitana, proceso truncado por el autogolpe de Fujimori. Al darse cuenta de que el CONORTE no tendría status de organismo de gobierno, los alcaldes crearon una asociación civil. Ello les permitió gestionar proyectos y actividades juntos, mas no les dio el poder de gobernar el territorio. A más de dieciséis años de fundado, se puede preguntar si el Consejo Interdistrital ha contribuido a ampliar la visión del desarrollo de los distritos, dando más peso a intereses y proyectos de mayor envergadura. Hay algunos indicios de que sí lo ha hecho.

La Mesa de Concertación de Desarrollo Cono Norte Oscar Romero (creada en 1997 e impulsada por diversas instituciones⁴) es otra instancia de la sociedad civil de dimensión “conal”. Asimismo, se han creado diversos espacios de coordinación en los últimos años, como la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (2001). Otro hito importante fue la fundación del Consejo de Desarrollo Económico del Cono Norte (CODECON), instancia que articula a representantes del sector productivo de los distritos que conforman esa área, creada en 2002 para promover el desarrollo de Lima Norte.

El CODECON nació en respuesta a la convocatoria de la Municipalidad de Lima Metropolitana para la presentación del “Proyecto Lima Productiva” en abril de 2001. En él, participan líderes de organizaciones empresariales, instituciones públicas y privadas, así como autoridades y funcionarios de las municipalidades. Además, ha producido un plan de desarrollo económico de Lima Norte, como uno de los 4 ejes de su plan de desarrollo integral (los otros son: gestión, políticas sociales, desarrollo urbano y medio ambiente). Sumándose a estas instancias de dimensión “conal”, participan en la planificación la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza de Lima Norte.⁵ Por último, otros integrantes del CODECON son: empresarios de los diferentes distritos, entidades financieras, educativas e instituciones privadas; el Ministerio de Industrias, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MITINCI); el Ministerio de Trabajo y Promoción Social (MTPS); la Municipalidad Metropolitana de Lima, regidores y funcionarios de las municipalidades de Lima Norte; las ONG: Alternativa, Aurora Vivar, Mujer y Sociedad; consultora EXESCO y COPEME Lima Norte.

Sin embargo, un problema central que enfrenta el CODECON es la falta de reconocimiento formal como espacio de concertación, pues aún no ha sido respaldado por una ley, lo que lo reduce a un espacio espontáneo de concertación. Su formalización lograría que se puedan articular esfuerzos “conales” con otras instancias de trabajo y buscar financiamiento para sus futuras actividades⁶.

Por otro lado, cabe mencionar que desde 2003 el Ministerio de Economía y Finanzas norma la elaboración de presupuestos participativos vinculados a los planes de desarrollo participativo.

⁴ Entre ellas están: el Centro de Formación y Retiro Monseñor Óscar Romero, Alternativa, el Instituto Paulo Freire, la Red de Economía Solidaria del Cono Norte y Socios en Salud. Posteriormente, se incorporan Cáritas de Carabayllo, CEPS, Pastoral Social de la Diócesis de Carabayllo e ISDEN, además de otras instituciones que participan en calidad de invitadas

⁵ Ver texto Castellanos, Themis, 2003c, “Lo “viejo” y lo “nuevo” de la acción colectiva en Lima: experiencias de participación ciudadana”, *Latin American Urbanization at the End of the Twentieth Century*, Lima, 77 pp.

⁶ En la actualidad, se financian con aportes de sus miembros y la búsqueda de auspicios institucionales.



Avances desde el distrito hacia la ciudad

Estas instancias creadas para promover el desarrollo del territorio de Lima Norte, incluyendo las partes rurales del Valle Chillón, sin limitarse a las fronteras políticas de la provincia de Lima, han contribuido a crear una visión del cono resultado de los talleres de planificación (como se puede apreciar en el Cuadro 1). Sin embargo, si bien se refleja una visión más amplia que lo estrictamente distrital, no se ha logrado que los planes de desarrollo distrital reflejen esta misma amplitud. Una revisión de los planes distritales muestra que lo distrital sigue estando limitado a un territorio reducido a sus propias fronteras y, por ende, no expresa una visión integral del desarrollo articulado al cono y a la metrópoli. Así, no se logra una mirada más integral de la ciudad y de la pobreza, que permitiría ligar los programas de alivio a la pobreza, el desarrollo económico local, el desarrollo de capacidades y el tratamiento de la ciudad, en una lectura integral y no fragmentada, como la que predomina hasta ahora. Las políticas municipales deben mejorar las condiciones de vida, elevándolas a un nivel digno para la población. Si las prioridades de la población se reducen a la supervivencia, el gobierno local debe contribuir a dar el salto hacia políticas más integrales y de desarrollo.

Una gestión de la Gran Lima

Muchas de estas limitaciones que frenan los avances aludidos arriba se deben a la falta de una propuesta integral para la gestión de la “Gran Lima”, entendida como Lima Metropolitana, incluyendo la Provincia Constitucional del Callao. Las limitaciones en competencias municipales y en recursos económicos y la falta de orientación de la Municipalidad Metropolitana de Lima influyen en mantener los vacíos existentes en las políticas urbanas, pues se requieren políticas orientadoras en un nivel medio, para ser recogidas en el nivel distrital.

Para contribuir a superar el localismo y el aislamiento se ha propuesto tomar en cuenta los siguientes lineamientos para una gestión integral de la Gran Lima:

- Gestión descentralizada: desde los barrios y eventuales juntas interdistritales.
- Gran Lima: visión conjunta de provincia Lima y provincia de Callao.
- Región Lima: visión conjunta de Gran Lima y provincias del departamento.
- Creación de la Municipalidad del Cercado, como Capital de la República.

Esta propuesta de gestión tiene muchas piedras en el camino. Una es la reticencia de la provincia de Callao para articularse a Lima. Por ello, se tendrá que garantizar a los chalacos que mantendrán sus ingresos extraordinarios.

Otro posible obstáculo lo constituyen las propuestas para convertir los conos (y es el caso del distrito de San Juan de Lurigancho) en provincias. Se supone que siendo provincias, los territorios tendrán más recursos y más poder, afirmación que no es cierta. Por lo contrario, sólo contribuiría a aumentar la fragmentación de la ciudad. Lo que sí se debe incluir en esta propuesta de gestión es que las juntas interdistritales sean “distritos electorales”, lo cual garantizaría su representación en el Congreso. Lima Metropolitana nunca ha tenido un congresista que se interesara por su desarrollo. Del mismo modo, como distritos electorales, las juntas interdistritales tendrían representación en el gobierno regional de Lima. Ese es otro tema que merece reflexión.



Recuadro 1: Visión de Lima Norte al 2015

“Lima Norte emprendedora, área de gestión descentralizada de Lima Metropolitana, con redes y conglomerados económicos competitivos de impacto metropolitano y nacional, que generan empleo digno y reinversión local con tecnologías limpias. Cuenta con un ambiente saludable y seguro, con políticas públicas que promueven la inversión, inclusión, equidad e interculturalidad implementadas por gobiernos locales democráticos y eficientes. Sus ciudadanos y organizaciones sociales con valores participan en la gestión del desarrollo local”.

(Plan de Desarrollo de Lima Norte 2006, documento aún en elaboración)