



## Gobernabilidad en el Cono Este: Cinco ideas para hacer del cono una ciudad más inclusiva

Carlos Escalante

Coordinador del Comité de Campaña por una Vivienda Digna para Todas y Todos

Diciembre, 2006

**Síntesis:** Para potenciar la gobernabilidad en el Cono Este, para superar diversos problemas socio-económicos y potenciar algunas tendencias positivas se deben implementar algunos cambios. Estos son: lograr un espacio de coordinación política a nivel interdistrital, fomentar el ejercicio pleno de la ciudadanía, respetando la función social de la propiedad y la ciudad; desconcentrar la gestión municipal de Lima, fortalecer la capacidad de gestión local, consolidar los emprendimientos económicos locales, fomentar la recuperación ambiental y desarrollar las capacidades locales para la inclusión social.

El denominado “Cono Este”, como los “conos” en general, es un espacio originalmente periférico a la ciudad convencional. En él, según las políticas urbanas vigentes durante su periodo de constitución, debían alojarse poblaciones pobres migrantes. Sin embargo, con el transcurrir del tiempo y pese a la poca ayuda de las diversas autoridades, este espacio fue constituyéndose no solo en receptor de poblaciones marginadas, sino también en escenario de gran dinamismo económico, sobre todo comercial. A la luz de estos cambios, es pertinente analizar cómo ha ido evolucionando el Cono Este en estos últimos tiempos, así como explorar qué posibilidades y trabas se presentan para su gobernabilidad y desarrollo.

### La articulación territorial del Cono Este

Como sabemos, el Cono Este de Lima está conformado por 7 distritos administrativamente independientes. Ellos carecen de un espacio de coordinación de políticas que pueda configurar algún grado de administración a nivel de cono. Sin embargo, geográficamente, buena parte del territorio está articulado por el cauce del río Rímac y las vías regionales que lo acompañan (como la Carretera Central y el Ferrocarril Central). Las excepciones son San Juan de Lurigancho y La Molina, que resultan conectados muy indirectamente a este eje.

Así, queda en evidencia una dificultad adicional al analizar el nivel de gobernabilidad<sup>1</sup> del Cono Este de Lima: la inexistencia de una administración de nivel de cono propiamente dicha. Por otro lado, es claro que esta situación no es estática ni inmodificable.

La articulación vial está en proceso de configuración. La construcción del puente que conecta El Agustino y San Juan de Lurigancho ha permitido una comunicación fluida entre ambos distritos. De esta manera, buena parte del flujo vehicular de San Juan se canaliza por el eje de la avenida Riva Agüero en El Agustino. Este proceso será reforzado con la construcción del Anillo Vial que comunicará los distritos de Ate, Santa Anita y San Juan de Lurigancho con distritos del Cono Norte, el puerto y aeropuerto del Callao.

No obstante, es indiscutible que los distritos del Cono Este, con excepción de La Molina, y en menor medida Chaclacayo, comparten una composición social muy similar donde

---

<sup>1</sup> La gobernabilidad está relacionada al grado de aceptación de los gobernados respecto de sus gobernantes, y al nivel de aceptación de las normas y procedimientos establecidos.



predominan los estratos sociales de ingresos bajos y medio bajos, como producto de procesos de ocupación del territorio relativamente homogéneos.

## Indicadores sociales y tendencias económicas

Para ofrecer un diagnóstico sobre la situación actual del Cono Este<sup>2</sup> podemos partir desde una mirada demográfica. Su población estimada es de 1 millón 730 mil habitantes, según proyecciones del INEI al 2002, lo que implica un crecimiento de aproximadamente 30% respecto a la cifra que arrojó el censo de 1993 (1 millón 323 mil habitantes).

Además, podemos resaltar valores preocupantes que presentan distintos indicadores socioeconómicos de la zona. En primer lugar, la gran mayoría de la población corresponde a los estratos sociales III (medio bajo) y IV (pobre). Además, la tasa de desnutrición promedio en el Cono Este es 11,2%. No obstante, las tasas de desnutrición más altas se registran en Lurigancho y Ate, con 14%; seguidos de El Agustino y San Juan de Lurigancho, con 12% y 11%, respectivamente. Por otro lado, la tasa promedio de analfabetismo en mujeres es de alrededor del 5%, salvo en La Molina, donde sólo alcanza el 1%.

Otro punto de partida, es el estado de los servicios básicos. El 12,7% carece de servicio de agua. Los cuadros más críticos se registran en los distritos de Lurigancho, Ate y San Juan de Lurigancho, donde los porcentajes de población sin servicio de agua son: 38%, 24% y 10%, respectivamente.

En el plano económico, la situación del empleo es una referencia importante. En el Cono Este, no ha sufrido un cambio estructural significativo. Su fuerza laboral se ubica principalmente en la actividad terciaria. Las principales actividades productivas son la fabricación de muebles y accesorios; alimentos y bebidas; y textiles.

Asimismo, se puede advertir algunos cambios en la actividad industrial: mientras de un lado, el eje industrial de la Carretera Central (antiguamente el segundo en importancia en la metrópoli) se reconvierte mayoritariamente al uso comercial, de otro lado, aparecen algunas aglomeraciones de micro y pequeñas empresas en diversas zonas: tanto en la Zona Rústica de Canto Grande (fabricación de muebles de sala y comedor), como en Campoy (fabricación de reposteros) y en Zarate y Mangamarca (donde existe una concentración de pequeñas y medianas empresas en el rubro confecciones<sup>3</sup>). Además, se cuenta con los parques industriales de “El Asesor” y Huaycán en Ate.

En relación a la articulación productiva y comercial, se aprecian vinculaciones con Lima Centro, especialmente con Gamarra, mientras que la producción de San Juan de Lurigancho y de Ate se vincula con Villa El Salvador a través de la vía de evitamiento. De otro lado, el distrito de Santa Anita se presenta como el centro financiero del Cono Este y recientemente han aparecido inversiones comerciales en San Juan de Lurigancho.

## Tendencias en la ocupación del territorio

<sup>2</sup> Los distritos que integran el Cono Este son: El Agustino, Ate, Santa Anita, Lurigancho, Chosica, San Juan de Lurigancho, La Molina y Chaclacayo.

<sup>3</sup> Algunas de ellas operan en el mercado exportador.



Otro factor relevante es el proceso de ocupación del suelo. Aquí, se mantuvo características similares a otras zonas populares de la metrópoli. Las tres principales modalidades de ocupación fueron: las barriadas, las modalidades asociativas (cooperativas y asociaciones de vivienda) y las urbanizaciones privadas. En San Juan de Lurigancho y El Agustino, predominaron las barriadas; pero en Lurigancho, Chosica y Ate lo hicieron las asociaciones, mientras que las urbanizaciones privadas se concentraron en la Molina y Chaclacayo.

Por su parte, el Estado también participó en el proceso de expansión urbana organizando programas de vivienda. En la década del setenta, el gobierno central reubicó poblaciones invasoras del puente Huáscar a terrenos de Canto Grande formando la UPIS Huáscar. Posteriormente, durante el segundo gobierno de Fernando Belaunde, se implementó, el programa de lotes con servicios denominado “Ciudad de los Constructores”, que luego pasó a llamarse Mariscal Cáceres. A su turno, la Municipalidad Provincial de Lima, bajo la administración de Alfonso Barrantes, creó el Programa Municipal Huaycán. Finalmente, la Municipalidad Distrital de El Agustino impulsó el programa municipal N° 4 en un fundo de Ancieta Baja.

A partir de la década de los noventa, los asentamientos humanos fueron ocupando terrenos cada vez más alejados e inadecuados para el uso residencial, al ubicarse en zonas de laderas muy empinadas. De esta manera pequeños asentamientos, generalmente ampliaciones de pueblos anteriores, ocuparon áreas de riesgo en las laderas de Huaycán, Canto Grande y Ate. En este proceso, aparecen nuevos actores urbanos como las comunidades campesinas, que vienen a desempeñar un rol de “fraccionador” informal de terrenos eriazos<sup>4</sup>.

## Administración política y gobernabilidad

De otro lado, el proceso de descentralización y un conjunto de dispositivos legales trajeron consigo la redefinición de los gobiernos locales y se constituyeron en factores favorables para la apertura de procesos de participación ciudadana concertada. Por su parte, la Ley Orgánica de Municipalidades señaló la competencia municipal de planificar íntegramente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, al indicar que las municipalidades provinciales son responsables de promover e impulsar el proceso de planeamiento, para lo cual debían recoger las prioridades propuestas en el proceso de planeación de desarrollo local de carácter distrital. Además, la Ley Marco del Proceso Participativo definió las tres instancias del proceso participativo: El Concejo de Coordinación Regional, Local Provincial y Local Distrital.

En este contexto, en el Cono Este, como en otros distritos de la ciudad, se formularon planes de desarrollo concertado, se implementaron procesos de presupuestos participativos, donde la población ha comenzado a priorizar sus propuestas; se establecieron mesas de concertación (que en el caso de San Juan de Lurigancho se constituyó en un eje articulador social y animador de la participación ciudadana); y se firmaron acuerdos de gobernabilidad (como en El Agustino, San Juan de Lurigancho y Ate). En algunos distritos, como San Juan de Lurigancho, todo este proceso se articuló en un sistema de participación ciudadana basado en la organización territorial de la población, en zonas y comunas, complementándose con la organización de redes de políticas

---

<sup>4</sup> Un análisis realizado por Cenca (¿Qué significa? Toda sigla cuando se usa la primera vez debe ir “por extenso”) encontró que los cuatro terrenos eriazos programados para ocuparse como áreas de expansión en el Cono Este eran propiedad de la comunidad campesina de Jicamarca.



temáticas que buscan articular lo territorial con lo sectorial y formulando lineamientos de políticas que orienten los procesos de asignación de recursos del presupuesto participativo.

Es claro que este proceso presenta muchas deficiencias y limitaciones. Las autoridades y funcionarios municipales mantienen ideas muy restrictivas de lo que significa una gestión municipal. Muchas veces los procesos se han descontinuado por el cambio de autoridades locales y también porque los dirigentes sociales han establecido relaciones utilitarias con las autoridades ediles. Además, los escasos recursos que se han asignado en estos procesos resultan insuficientes para enfrentar las demandas locales, que son también marginales en relación a los recursos manejados por el gobierno central.

## Temas de debate y propuestas

El panorama descrito refleja la problemática social que prevalece en este tipo de distritos populares que conforman la ciudad de Lima, producto de un proceso de segregación social, pero también de un conjunto de procesos positivos y aleccionadores.

Para superar estos problemas y potenciar las tendencias positivas planteamos un enfoque del derecho a la ciudad, que parta efectivamente del derecho que tenemos todos los habitantes a disfrutar de los beneficios de la ciudad. Esto empieza por el derecho a tener un lugar en ella y a tener una voz en las decisiones que en ella se tomen.

Esto implica el ejercicio pleno de la ciudadanía, una gestión democrática del cono y de la ciudad; y el respeto a la función social de la propiedad y la ciudad. En la medida que avancemos en estos objetivos, estaremos alcanzando mayores niveles de gobernabilidad. En tal sentido, planteamos trabajar en los siguientes ejes:

### 1. La desconcentración de la gestión municipal en ciudades

Lima es una ciudad de siete millones y medio de habitantes, de los cuales casi dos millones viven en el Cono Este. Además, es una ciudad muy extensa debido a la baja densidad de sus construcciones, y manifiesta un predominio evidente de la informalidad en prácticamente todos sus ámbitos. Como parte de su dinámica urbana, se ha creado un conjunto de subcentros comerciales y de servicios en varios ejes de la ciudad, haciendo que el modelo unicéntrico de su trama original se vaya convirtiendo en una extensa mancha con ramificaciones en diversas laderas de los cerros y múltiples ejes o nodos de articulación comercial y de servicios. De otro lado, su administración recae en un concejo provincial metropolitano y 41 concejos distritales..

En este panorama, es urgente que la ciudad modifique su modelo de gestión y se desconcentre en cuatro ciudades o conos que articulen en su seno un conjunto de distritos. Tal como ocurriría con los 7 distritos que ocupan la parte media y alta de la cuenca del río Rímac. Este nuevo modelo de gestión debe fortalecer el proceso de gestión local, manteniendo su coherencia metropolitana, pero dando espacio a una mayor participación local-vecinal. Así, se debe permitir acometer las tareas que hoy requiere su acondicionamiento territorial y su desarrollo urbano en general: procesos de expansión planificados y muy acotados; procesos de densificación con previsión de servicios e infraestructuras; y procesos de remodelación de los diversos cuadros críticos del cono<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Un ejemplo de cuadro crítico son los asentamientos que ocupan el cerro El Agustino, donde hace tres años se desplomaron 60 viviendas sin mediar ningún movimiento sísmico o de mitigación de riesgos en las zonas altas de Huaycán y Canto Grande.



## **2. El fortalecimiento de la capacidad de gestión municipal**

Los municipios hoy carecen de recursos suficientes y competencias claras para abordar las diferentes tareas que demanda el desarrollo local. Por ejemplo: en el campo de la formalización, los recursos del presupuesto nacional se asignan a la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), limitando la capacidad municipal para realizar programas de formalización, prescripción adquisitiva de dominio, programas de mitigación de riesgo, etc. En ese sentido, se debe afianzar su capacidad de generación de rentas y clarificar sus funciones.

Además, se debe municipalizar la política de vivienda porque el problema principal de la vivienda, en el cono y la ciudad, son las malas condiciones de habitabilidad, más que la falta de viviendas nuevas. La tarea de mejorar viviendas existentes, por estar en condiciones de precariedad o por estar incompletas, así como la construcción de viviendas nuevas en sitio propio, requieren de una gestión descentralizada (debido a la particularidad de cada caso) que no puede realizarse con una gestión centralizada que encuentra su rentabilidad en la producción masiva de módulos estandarizados.

En el campo del financiamiento, planteamos la necesidad de reformular el impuesto predial, a fin de que se oriente a financiar las obras y servicios necesarios, y no a sufragar gastos corrientes como sucede ahora. Asimismo, proponemos crear un fondo de solidaridad municipal que permita transferir parte de lo recaudado por el impuesto predial de los distritos más pudientes a otros con mayor grado de pobreza y financiar las intervenciones urbanas a partir de la captura de plusvalías generadas por el suelo.

Por otro lado, las inversiones municipales y algunas disposiciones administrativas, como los cambios de usos del suelo e incremento en los índices de edificación, generan valores adicionales al terreno, que hoy son apropiados íntegramente por los propietarios sin que la comunidad que los generó participe de estos beneficios. Se debe separar el derecho a la propiedad del derecho a construir.

## **3. El fortalecimiento de los emprendimientos económicos locales**

En el Cono Este, existe un gran dinamismo económico de pequeñas y micro empresas; e incluso de empresas medianas (aunque predomina la unidad productiva familiar con escasa capacidad de ahorro y acumulación). Sin embargo, debido al proceso de aglomeración, se pueden identificar algunas unidades territoriales económicas donde se concentran empresas ligadas a las confecciones textiles, mueblería y calzado, principalmente.

Para fomentar su desarrollo, se deben combinar acciones en el campo empresarial (como la asistencia técnica, el acceso al crédito que promueva la capitalización local, el fomento de la especialidad productiva mediante la promoción del “asociativismo” y la integración entre unidades empresariales complementarias, de igual y distinto nivel) con medidas de acondicionamiento territorial (como la construcción de infraestructura productiva y de centros de apoyo a la producción; la innovación tecnológica, la creación de vías de comunicación que articulen a los distritos del cono entre sí y con los principales puntos de venta y exportación; la obtención de soporte energético, etc.). Todo ello debe ser



enmarcado en un Plan de Desarrollo del Cono Este y en mesas de desarrollo local que promuevan la implantación, monitoreo y evaluación del plan.

#### **4.- La recuperación ambiental del Cono Este**

En general, la carencia de servicios en las zonas más alejadas, la escasez de áreas verdes y la gestión ambiental requieren establecer el marco territorial a nivel de cuenca, de tal forma que se pueda gestionar integralmente el espacio en el Cono Este, controlar la producción de agua potable y su relación con la producción de energía. Hoy, el derecho al agua está condicionado a las decisiones de una empresa privada, EDEGEL, que produce energía.

La escasez de agua a la que está expuesta la ciudad de Lima nos tiene que llevar a replantear nuestras modalidades de consumo, incidiendo en la “reutilización” de las aguas servidas y en la utilización de tecnologías sustentables que no utilizan agua para el arrastre de heces. También se deben proponer plantas de micro tratamiento que permitan la arborización de parques y laderas de los cerros. Asimismo, es importante organizar sistemas de gestión comunal del agua y los servicios en zonas periféricas.

#### **5. Desarrollo de capacidades locales para la inclusión social**

Todo este conjunto de propuestas, orientadas a contribuir a la transformación de zonas periféricas en espacios integrados a la ciudad, requieren de un esfuerzo sostenido de desarrollo de capacidades locales que son esenciales para modificar el modelo de gestión metropolitano, hacerlo más eficiente; pero también más democrático y participativo. Se requieren cuadros locales calificados para manejar programas de vivienda, abordar la gestión del agua y la promoción del desarrollo local, así como empresarios con mayor conciencia de su responsabilidad social, micro emprendedores mejor calificados y ciudadanos más concientes de sus derechos y obligaciones.

Pero el desarrollo humano inclusivo, que asegure gobernabilidad, en tanto todos nos beneficiemos, y que favorezca la creación de una identidad colectiva, no se va a lograr solamente con cambios en las normas y la ejecución de obras, sino, sobre todo, con el ejercicio democrático de las decisiones políticas y el uso equitativo de los recursos. En este caso, debemos resaltar el papel que deben jugar los mecanismos de compensación económica e integración social referidos a la renta del suelo (la cual se debe utilizar en beneficio de toda la comunidad y no solo de las zonas más desarrolladas) y que distribuya más ampliamente las plusvalías generadas. Para ello, debemos rescatar la función del urbanismo de poner límites a la propiedad inmobiliaria subordinando el interés individual al interés general.

En este esfuerzo de empoderamiento local y construcción de ciudadanía, que requiere de cambios en los paradigmas que prevalecen actualmente, deben concurrir todos quienes están involucrados en el quehacer educativo, desde universidades, pasando por institutos, escuelas de desarrollo local, las ONG y otras instituciones.