

Descentralización en Lima: democracia local versus efectividad administrativa. Un modelo inacabado de descentralización

Mauricio Jaramillo Jassir
María Helena Botero

Descentralización en Lima: democracia local
versus efectividad administrativa. Un modelo
inacabado de descentralización

Documento de investigación núm. 38

UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
EDITORIAL UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
BOGOTÁ, D.C.

Jaramillo Jassir, Mauricio

Descentralización en Lima: democracia local versus efectividad administrativa. Un modelo inacabado de descentralización / Mauricio Jaramillo Jassir y María Helena Botero. — Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.—Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2010.

52 p. (Documento de investigación; 38)

ISSN: 1692-8113

DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA – LIMA (PERU) /
GOBIERNO LOCAL – LIMA (PERÚ) / LIMA (PERÚ) – AD-
MINISTRACIÓN PÚBLICA / URBANISMO – PLANIFICA-
CIÓN – LIMA (PERÚ) / I. BOTERO, MARÍA / II. TÍTULO /
III. SERIE

351.0073

SCDD 20

**Descentralización en Lima: democracia local
versus efectividad administrativa. Un modelo
inacabado de descentralización**

Mauricio Jaramillo Jassir
María Helena Botero

Mauricio Jaramillo Jassir
María Helena Botero

Editorial Universidad del Rosario
Facultad de Ciencia Política y Gobierno

ISSN: 1692-8113

Rodrigo Díaz Losada
Corrección de estilo

Fredy Johan Espitia Balleteros
Diagramación

* Las opiniones de los artículos sólo comprometen a los autores
y en ningún caso a la Universidad del Rosario. No se permite la
reproducción total ni parcial sin la autorización de los autores.
Todos los derechos reservados

Primera edición: Diciembre de 2010
Impresión: Javegraf
Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Contenido

Introducción.....	7
1. El modelo Área Metropolitana de Lima.....	9
2. Contexto histórico de Lima	11
2.1. Aspectos generales y de contexto	11
2.2. Estructura del proceso descentralizador	15
2.3. Reseña Histórica del Proceso de Descentralización	33
2.4. Implementación del proceso de descentralización	36
3. Aticipidades del proceso	40
3.1. La aticipidad de Lima.....	40
3.2. La aticipidad del Callao.....	40
3.3. Las aticipidades de Lima/provincias (rural)	43
4. Resultados del proceso	43
4.1. Competencias de gobiernos regionales y distritales	44
4.2. Planificación urbana en el Área Metropolitana	45
4.3. El medio ambiente y la descentralización en el Área Metropolitana	48
Bibliografía.....	52

Descentralización en Lima: democracia local versus efectividad administrativa.

Mauricio Jaramillo Jassir¹
María Helena Botero²

Introducción

El caso de la descentralización en el Área Metropolitana de Lima constituye un objeto de estudio del mayor interés para quienes se interesen por los procesos de construcción de ciudadanía en el plano local en las ciudades de Latinoamérica.

Desde el restablecimiento democrático, la democracia peruana ha enfrentado serias vicisitudes que han minado considerablemente el Estado de derecho y algunos mecanismos de participación popular. Como resulta obvio, ambos procesos han hecho mella sobre la descentralización nacional y en la del Área Metropolitana de Lima. A pesar de estas dificultades, especialmente durante el régimen de Alberto Fujimori (1990-2000), se ha dado una reestructuración que ha logrado rescatar algunos de los propósitos iniciales del proceso.

Luego de los gobiernos de Valentín Paniagua (2000-2001) y Alejandro Toledo (2001-2006) el Estado experimentó una normalización de la política que irrigó múltiples campos de acción estatal, entre ellos el de la descentralización, fenómeno que se había visto afectado por el régimen fujimorista y las restricciones a las autonomías de los territorios bajo el argumento de la garantía de la seguridad.

1 Investigador del Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario, Bogotá-Colombia.

2 Profesora e investigadora de las facultades de Ciencia Política y de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario, Bogotá-Colombia.

Al observar el conjunto de experiencias de descentralización intraterritorial en América Latina, el caso limeño aparece como ilustrativo de políticas y medidas que dado su carácter dubitativo, espasmódico y poco planificado desde la nación, han llevado al fracaso el proceso de descentralización como vehículo de la profundización democrática en las municipalidades del país.

En Perú se puede apreciar cómo la participación –entendida como el funcionamiento de múltiples y numerosas instancias y mecanismos de participación– conduce a la dilación de los procesos decisorios que afectan la calidad de vida de los ciudadanos y la eficiente prestación de los servicios por parte del Estado. Tal es el caso de los presupuestos participativos, los que han terminado por atomizar los recursos disponibles para la inversión pública a nivel local, sin llegar a resolver ninguno de los grandes problemas de acceso y prestación de los servicios esenciales para la vida en la ciudad. Esta problemática lleva a un dilema entre la *efectividad en materia administrativa* y la *consolidación de la democracia* (esto último implica mayor inclusión).

El fenómeno que se acaba de ilustrar deja lecciones importantes acerca de la forma en que se percibe la gestión de los asuntos locales, ya que para evaluar su desempeño resulta imposible hacerlo bajo la visión excluyente de la administración, que en su acepción más básica busca tan sólo la optimización en el manejo de recursos. ¿Cuál debe ser la prioridad: la construcción de ciudadanía mediante la participación o la eficiencia administrativa que genera la sensación casi inmediata de bienestar?

Para responder a la pregunta es imprescindible recordar que la democracia requiere unos niveles de legitimidad que impiden medir a los gobiernos exclusivamente en función de la efectividad en la prestación de servicios, puesto que la función primordial del Estado sigue siendo la de articular sociedades por naturaleza desarticuladas debido a conflictos de clase, religión, raza, lengua, cultura, etc., y son los mecanismos de participación ciudadana el escenario de construcción de una ciudadanía inclusiva.

Para ver con mayor detalle este proceso en Lima, este documento está dividido en cinco partes. En primer lugar, se describe una serie de informaciones básicas acerca del Área Metropolitana de Lima. En segundo lugar, se presenta un contexto histórico de los hechos más relevantes de la descentralización en dicha ciudad. En tercer lugar, se reseñan las atipicidades del proceso. Finalmente, en cuarto lugar, se evalúa la descentralización.

1. El modelo del Área Metropolitana de Lima

El modelo de descentralización en Lima presenta una característica particular: la existencia de una política de modernización del Estado y de descentralización de su acción administrativa, concebida y proyectada en los más altos niveles de la administración pública central y ordenada para su implementación en los niveles locales de gobierno, bajo el tradicional esquema de arriba hacia abajo.

En el caso limeño, ante la urgencia de crear estructuras para impulsar la descentralización como una forma de deslindar las responsabilidades de la nación por el caos urbano generado en la ciudad, se forjaron instancias y modelos descentralizadores, partiendo desde la provincia de Lima y enfocándose al llamado Cercado de Lima o Área Metropolitana de Lima, compuesta por cuarenta y tres distritos.

En este orden de ideas, la descentralización intraterritorial en el Área Metropolitana de Lima no ha sido impulsada por sus cuarenta y tres distritos, sino que se ha encargado del proceso al gobierno regional metropolitano, el que a su vez depende directamente del poder central, el mismo que no ha mostrado un interés real por profundizar el proceso y acelerarlo. La descentralización de Lima ha sido tratada como moneda de cambio para negociar crisis políticas del poder central con las élites políticas y empresariales del país.

La principal causa de que el Perú haya diseñado un proceso desde arriba para la descentralización puede estar ligada a dos razones. La primera, la forma en que se estableció la democracia en ese país, y la segunda, la manera como se organizó la participación popular.

Como se verá más adelante, la movilización ciudadana se promovió desde el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado en los años setenta, aunque con intereses políticos que ponen en entredicho la legitimidad de dicho fenómeno desde el punto de vista democrático. El hecho de que no hubiese habido desde ese momento una cultura de participación que no estuviera basada en una red clientelar condicionó en los años posteriores el proceso descentralizador.

En consecuencia, la participación en los gobiernos locales, una vez instaurada la descentralización en el contexto del restablecimiento democrático en los albores de la década de los ochenta, no contribuyó a la consolidación democrática, ya que muchos de ellos no tenían un verdadero margen de acción en política que hiciera visible su labor. La visibilidad de la tarea de los gobiernos locales era la base para promover entre la población limeña una verdadera cultura de participación expresada o en el control político, o en la participación activa en las elecciones.

De otra parte, el hecho de que Lima fuera el centro económico y político del Perú marcó el proceso de descentralización: lo debilitó, al restar incentivos para acelerar o profundizar el proceso. A diferencia de otros gobiernos regionales que fueron creados desde cero, en Lima el Área Metropolitana, con sus cuarenta y tres distritos, se amoldó a una estructura institucional preexistente y con ello los gobiernos buscaron conservar sus potestades antes que ceder a la descentralización.

De igual manera, al ser el centro político y de actividad económica del país, Lima no vio el proceso de descentralización como necesario, en tanto que su relación directa y privilegiada con las autoridades del orden nacional facilitaba canalizar sus requerimientos de inversión, de construcción de proyectos de infraestructura, y de dotación de recursos para el funcionamiento de su administración pública.

De hecho, como ciudad con mayor capacidad contributiva, desde el punto de vista de la *efectividad* se podría considerar que el proceso de descentralización afecta los intereses de Lima, en tanto que los recursos tributarios de las entidades territoriales hacen bolsa de recursos para ser repartidos entre el conjunto de entidades territoriales que componen tanto el área metropolitana como la provincia. De allí que el Área Metropolitana enfrente un dilema ausente en el resto de las regiones peruanas. Asimismo, dentro de algunos sectores de Lima existe la sensación de que sus problemas, al ser tan importantes, requieren la atención del gobierno central.³

El modelo descentralizador, tanto nacional como local, persigue un fin que se puede resumir en dos ideales: la *eficiencia administrativa* y la *profundización de la democracia*. La pregunta que surge al respecto es: ¿hasta qué punto ambas aspiraciones resultan conciliables en términos de intervenciones estatales de corto plazo? Esta idea surge de los dilemas que entraña la participación como elemento constitutivo de la consolidación democrática en el plano nacional y del ideal de ciudad en el local.

Si bien se reconoce que la participación es imprescindible para que un régimen democrático sea considerado como tal, como lo afirman Nuria Cunnill, Fabio Velásquez y Guillermo O'Donnell, entre otros autores, también lo es que mayores niveles de participación hacen más difícil el encontrar consensos, y en algunos casos implican el surgimiento de nuevos niveles de gobierno para la gestión de la participación ciudadana y comunitaria que crean una nueva burocracia que entorpece la eficiencia.

3 Tanaka, Martín y Dietz, Henry. "Lima: Centralized Authority vs. The Struggle for Autonomy". En: David Myers y Henry Dietz (eds.), *Capital City Politics in Latin America* (pp. 193-225). Londres: Lynne, 2002, p. 193.

A todas luces, el surgimiento de dicha burocracia para la participación aparece como un elemento constitutivo e insustituible para regular de forma adecuada la participación. En ese sentido, es necesario reconocer que la participación en sí misma no representa un fin. En efecto, ella es tan sólo un medio transitorio para que la ciudadanía –titular de deberes y derechos– pueda transformar una realidad a la cual pertenece; es decir, el objetivo de la participación no se circunscribe a, sino que persigue, la transformación de la realidad.

2. Contexto histórico de Lima

A la luz de su importancia como factor de ampliación y profundización de la democracia, la participación se convierte en el marco referencial para la consolidación del régimen democrático. Por ello, en este aparte se pretende describir a grandes rasgos el contexto histórico que acompañó el proceso de descentralización en el Perú, identificando para ello cuatro aspectos en particular: los aspectos más generales, la estructura del proceso, las atipicidades del mismo y los resultados.

2.1. Aspectos generales y de contexto

Con la Revolución de los Claveles en 1974 en Portugal, y a raíz de la caída del régimen militar, se abrió paso a la llamada tercera ola de democratización, según un término acuñado por Samuel Huntington.⁴ De acuerdo con lo expuesto por el autor, por tal ola se debe entender un movimiento democrático que tiende a diseminarse por varios países, en los cuales, a la larga, termina estableciéndose la democracia liberal.

Se habla, entonces, de tres olas. Aparte de la ya mencionada, están la primera, a comienzos del siglo XIX, cuya inspiración ideológica obedece a las revoluciones francesa y estadounidense, y la segunda, la que se da luego de la Segunda Guerra Mundial y se expande por Europa Occidental y algunos países de América Latina como Argentina, Colombia, Costa Rica, Perú y Venezuela. Huntington aclara algo que para el propósito de nuestra investigación resulta relevante: cada ola es seguida de una contra-ola que se manifiesta a través del retorno de gobiernos dictatoriales, totalitarios o autoritarios. Este fue el caso de algunos de países de América Latina, como Argentina y Perú,

4 Huntington, Samuel. *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University Press, 1996, pp. 13-30.

que a pesar de haber instaurado la democracia en este período, su régimen político sufrió severas regresiones a manos de gobiernos de corte autoritario. Terminada la Revolución de los Claveles, la democracia liberal proliferó en América Latina y fue reinstaurada en la mayoría de países con excepción de Cuba que sigue bajo el modelo de democracia popular.

Perú restableció su democracia entre 1979 y 1980 con la aprobación de una nueva Constitución y el retorno de los civiles al poder. No obstante, existen dos períodos que se constituyen en antecedentes de la democratización en este país. Una se da hacia 1872 con la elección, por primera vez, de un civil como presidente: Manuel Pardo. Sin embargo, no se puede hablar de un establecimiento democrático en todo el sentido de la palabra, por las restricciones en el voto. El segundo período está asociado a la presidencia de Guillermo Billinghurst, entre 1912 y 1914, con la puesta en práctica un populismo incluyente.⁵

Empero, en ninguna de estas experiencias de democratización se hizo referencia a la política local. La razón es básica: hasta 1963 no hubo elecciones locales. Sólo a partir de esa fecha, con la elección de Fernando Belaúnde Terry del partido Acción Popular, se dieron las primeras elecciones de este tipo. A pesar de este avance, el gobierno de Belaúnde fue depuesto por un golpe militar en 1968. De este corto período se destacan la celebración de elecciones municipales en 1963 y 1966.

Luego de este período se instauró el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado, el cual tuvo un importante efecto sobre la movilización popular y la participación. Para algunos éste es el antecedente más importante de participación contemporánea en el Perú. A través del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (Sinamos), se puso en marcha un sistema de inclusión de las masas populares en la revolución encabezada por las fuerzas armadas.

Sin embargo, en realidad no se puede considerar que éste sea un antecedente de participación popular, ya que no se desarrolló en el marco de la democracia liberal. De todas formas, se plantea como pregunta de debate si puede ser un antecedente para la creación de una conciencia acerca de la democracia participativa. Ello se da en el contexto del Plan Inca, que materializa los ideales de una revolución social. En este orden de ideas, se producen reformas que tienen una incidencia capital en el modelo de participación y que se pueden clasificar en dos etapas:⁶

5 Tanaka y Dietz, *op. cit.*, p. 198.

6 Bamat, Thomas. "Peru's Velasco Regime and Class Domination After 1968". *Latin American Perspectives*, vol. 10, n° 2-3, p. 134.

- En la primera etapa de la revolución, desde 1968 hasta comienzos de los años setenta, se producen, entre otros hechos:
 - * Una reforma agraria que afecta los intereses de los agroexportadores.
 - * Nacionalización de algunas empresas como la International Petroleum Company

- En la segunda etapa tiene lugar un distanciamiento entre el Gobierno y algunos sectores claves de la sociedad, por la exclusión de éstos de la toma de decisiones, las que recaían sólo en los militares. Dichos sectores fueron:
 - * Las clases dominantes (industriales, comerciantes, banqueros, mineros y propietarios de tierras).
 - * Organizaciones sociales (Sociedad Nacional de Industria, Asociación de Exportadores, Confederación Nacional de Comerciantes, Sociedad Nacional de Minería y Petróleo, y Sociedad Nacional Agrícola).
 - * Partidos políticos.

Con los industriales el divorcio se agudizará cuando en 1974 se declare que la propiedad colectiva social tendrá preferencia sobre los intereses privados y cuando se establezca la participación accionaria de los obreros.

Estos matices de la revolución velasquista, expresados en el llamado Plan Inca, demuestran la necesidad de complejizar la incidencia del gobierno militar sobre la democratización de la sociedad.

A partir de 1980, con el restablecimiento democrático, Perú emprende el proceso de consolidación democrática y se pueden resaltar tres aspectos que dan cuenta del funcionamiento correcto del régimen durante la década de los ochenta:

- Se celebraron elecciones de manera ininterrumpida.
- Desde 1980 el sufragio universal fue instaurado y se desecharon los criterios de voto en función del alfabetismo.
- Durante la década todos los partidos respetaron los resultados de las elecciones.
- Por mandato de la Constitución se establecen las elecciones locales.

En esos primeros años, luego de que se restableciera la democracia en el Perú, algunos analistas avizoraban una consolidación democrática en virtud de algunas condiciones que cumplía el régimen peruano y que debían facilitar la profundización del proceso. Para Cynthia McClintock, entre los países andinos Perú era el que más tenía probabilidades de consolidar su democracia. Para ello la autora se apoyaba en dos premisas:⁷

- Los militares habían aceptado la democracia, ya que la existencia de un régimen no democrático servía al discurso para legitimar la lucha armada del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru y del Sendero Luminoso.
- A diferencia de los militares que ejercieron el poder en el Cono Sur y en Brasil, en el Perú éstos eran de extracción humilde. En el caso del gobierno de Velasco Alvarado, éste fue considerado como progresista y no suscribió la doctrina de contención al comunismo.
- La reforma agraria emprendida en el pasado por el gobierno de Velasco Alvarado disminuyó las posibilidades de una base social amplia para una revolución armada.
- El gobierno de Velasco Alvarado fomentó la creación de clases bajas y medias urbanas con mayor conciencia política.

Estas condiciones mostraban un panorama prometedor con respecto al aumento en los niveles de participación de la ciudadanía y sentaban las bases para la profundización de la democracia vía la descentralización.

A partir de las elecciones locales que se celebran cada tres años, Lima se convirtió en un escenario de disputa de la política nacional. Dichos comicios sirven como prueba para medir el grado de aceptación del presidente. Bajo esta lógica, estas elecciones también constituyen un mecanismo de control político para la sanción o el reconocimiento de la labor del ejecutivo nacional.

En este contexto, esta problemática se revela como un desincentivo para el fortalecimiento de la descentralización intraterritorial en el Área Metropolitana de Lima. Por ejemplo, para las elecciones de 1983, que fueron asumidas como un parámetro de evaluación de la gestión de Belaúnde Terry, el candidato de su partido obtuvo un porcentaje de votos muy bajo, de apenas el 12%, que contrastaba con el apabullante porcentaje obtenido por su rival Alfonso Barrantes, de Izquierda Unida, quien se convirtió en alcalde de Lima.⁸ En las siguientes elecciones el candidato de la Alianza Popular Revolucionaria Ame-

7 McClintock, Cynthia. "The prospects for democratic consolidation in a least likely case: Peru". *Comparative Politics*, vol. 21, n.º. 2, enero de 1989, pp. 127-42.

8 Tanaka y Dietz, op. cit., p. 201.

ricana (APRA) para la Alcaldía de Lima, Jorge del Castillo, venció a Barrantes, quien aspiraba a la reelección, gracias, entre otros aspectos, a la popularidad de la que gozaba Alan García en su primer mandato. No obstante, para los comicios municipales de 1989 el desastre económico del gobierno del APRA se tradujo en una sanción para su candidato, el que sufrió una contundente derrota en provecho del independiente y outsider Ricardo Belmont.

Lo que resulta revelador de este último hecho es la forma como la elección municipal en Lima antecede y permite avizorar lo que va a ocurrir en las elecciones presidenciales de 1990, en las que también un *outsider* saldrá vencedor. De esta forma, se ilustra con un claro ejemplo histórico la forma como la dinámica política limeña sirve de termómetro a la política nacional.

De igual manera, al hacer un análisis de la forma como se han desarrollado las campañas en Lima para la elección de alcaldes, se puede constatar que uno de los criterios más apreciados por el electorado consiste en el carácter no partidista de los candidatos. En general, todos los alcaldes del Área Metropolitana de Lima han sido ajenos a los partidos políticos tradicionales.

2.2. Estructura del proceso descentralizador

En el primer gobierno de Alan García se sientan las bases de lo que en Perú se considera como el proceso descentralizador. Su punto de partida es la Ley de Bases de Regionalización, la que servirá como piedra angular para el desarrollo legal del proceso.

Antes del análisis a profundidad del proceso intraterritorial, es menester indicar la triple condición de Lima. En primer lugar, es uno de los veinticuatro departamentos del Perú. En segundo lugar, es el nombre de una de las provincias en el Departamento de Lima y, por último, se trata de uno de los distritos que componen la provincia antes mencionada. Para nuestro caso de estudio se tomará el segundo nivel, también conocido como el Área Metropolitana de Lima.

Las primeras normas a las que se debe hacer alusión para abordar históricamente la estructura del proceso descentralizador en el Perú datan de 1892. Ese año se creó la Ley Municipal, la misma que les otorga a los alcaldes una autonomía, aunque mínima, con la instalación de concejos provinciales metropolitanos.

Esta ley fue reemplazada en 1981 por el Decreto Legislativo 051, que se inspiró en la Constitución de 1979. De esta norma se destacan los siguientes puntos:

- Se estipula la elección popular de alcaldes de provincias y distritos.

- Se legitiman los gobiernos regionales.
- Se fortalecen las instituciones del nivel regional.

De esta forma, en 1980 –por primera vez en la historia de Lima– es elegido un alcalde por sufragio universal. Se trató de Eduardo Orrego, quien en su gestión contribuyó de manera significativa al proceso de descentralización intraterritorial. A través de la Ley Municipal 23853 de 1984 se reforzó aún más el proceso y se delegó a los distritos la gestión de los sectores relacionados a continuación:⁹

- Parques públicos.
- Censos.
- Transporte.
- Vivienda de interés social.
- Planificación municipal.

A pesar de estos avances, para el caso peruano es difícil señalar un punto de inflexión a partir del cual se emprende la descentralización. En este sentido, hay dos momentos que podrían servir como referentes. Uno es el del gobierno de Velasco Alvarado, antes mencionado, y otro –ya en el contexto democrático– el de la primera administración de Alan García.

Teniendo en cuenta el espíritu comparativo de esta investigación, se abordará como punto de inicio el primer mandato del presidente Alan García, porque los parámetros que permiten evidenciar contrastes, coincidencias y lecciones para Bogotá son más aplicables en virtud del carácter democrático-urbano del proceso.

Por ello, el punto de inflexión que se considera con mayor carácter operativo es la Constitución Política peruana de 1979 en la que se declara al Estado como unitario, descentralizado y representativo. Para el desarrollo de esa idea se otorgó una autonomía económica a las regiones para que éstas fungieran como intermediarias entre el Estado central y los departamentos. De igual forma, se introdujeron las asambleas departamentales como una figura de relevancia en dicho proceso.

Para una mejor comprensión del modelo de descentralización del Área Metropolitana de Lima, a continuación se presenta una serie de cuadros y mapas ilustrativos.

Organización territorial del Perú (Estado unitario, representativo y descentralizado)

		Gobierno regional		Gobierno local Municipalidades ¹⁰			
Perú	Regiones ¹¹ (0)	Departamentos (24 más provincia constitucional de Callao)	Provincias ¹² <i>Municipalidades provinciales</i> (195)	Distritos <i>Municipalidades distritales</i> (1.831) ¹³		Centro poblado menor (o <i>municipalidad delegada</i>)	
	*** Aún no ha sido creada ninguna región. Por lo tanto, suele llamarse, de manera informal, región a los 24 departamentos más la provincia de Callao.	Lima	Provincia	Capital prov.	# D.		
			LIMA	LIMA ¹⁴	43		
-Barranca			-Barranca	5			
-Cajtambo			-Cajtambo	5			
-Canta			-Canta	7			
-Cañete			-San Vicente de Cañete	16			
-Huaral			-Huaral	12			
-Huarochirí			-Matucana	32			
-Huaura			-Huacho	12			
-Oyón			-Oyón	6			
-Yauyos	-Yauyos	33					

Continúa

10 La ley Orgánica de Municipalidades clasifica las *municipalidades provinciales* y las *municipalidades distritales*, más dos tipos especiales que son la *Municipalidad de Lima* y las *municipalidades fronterizas* (aquellas cuyos territorios limitan con los de los Estados vecinos).

11 Las *regiones* están proyectadas para ser constituidas mediante la unión de dos o más departamentos, por la iniciativa de los gobiernos regionales creados con este fin en 2002 para las veinticinco circunscripciones departamentales, y por aprobación mediante referéndum. La primera y única a la fecha (2008) de estas consultas populares para la creación de regiones, realizada en 2005, no obtuvo el necesario apoyo electoral.

12 Las *provincias* se hayan subdivididas en *distritos*.

13 La cantidad de distritos se ha incrementado con la creación de los distritos de Manantay (Ucayali) y Canoas de Punta Sal (Tumbes) y la delimitación (y separación) de los distritos de La Peca y Cercado de Bagua (Amazonas), con lo que suman 1.834 distritos.

14 Cercado de Lima: capital de la provincia y sede de la municipalidad de Lima. Es uno de los cuarenta y tres distritos que conforman esta municipalidad.

Descentralización en Lima: democracia local versus efectividad administrativa.

			Gobierno local		Centros poblados
	Regiones (0)	Departamentos (24 más provincia constitucional de Callao)	Provincias (195)	Distritos (1.831)	
Perú			1. Amazonas	7	
			2. Áncash	20	
			3. Apurímac	7	
			4. Arequipa	8	
			5. Ayacucho	11	
			6. Cajamarca	13	
			7. Cuzco	12	
			8. Huancavelica	7	
			9. Huánuco	11	
			10. Ica	5	
			11. Junín	9	
			12. La Libertad	12	
			13. Lambayeque	3	
			14. Loreto	7	
			15. Madre de Dios	3	
			16. Moquegua	3	
			17. Pasco	3	
			18. Piura	8	
			19. Puno	13	
			20. San Martín	10	
			21. Tacna	4	
			22. Tumbes	3	
			23. Ucayali	4	
			-Provincia Constitucional de Callao		

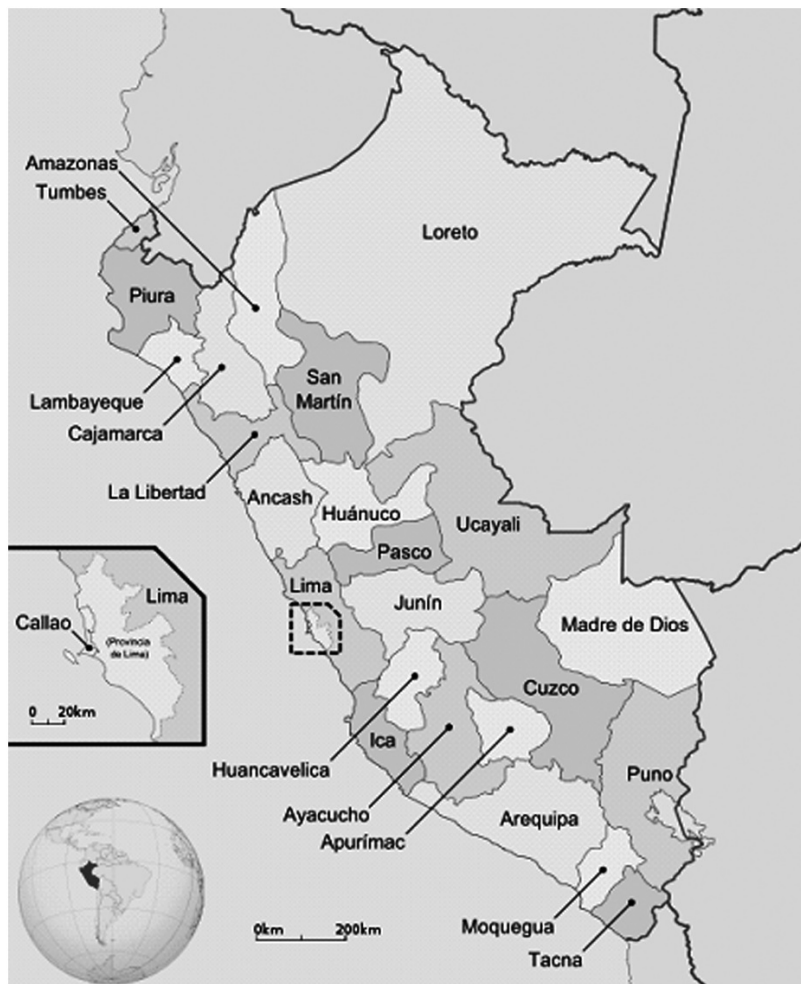
Organización territorial de Lima

Departamento de Lima ¹⁵ (provincias de Lima)	Municipalidad Metropolitana de Lima	Provincia de Lima ¹⁶	Distritos de la provincia de Lima (43)	Cercado de Lima	Centros poblados menores
Provincias Barranca Cajatambo Canta Cañete Huaral Huarochirí Huaura Lima *** Oyón Yauyos *** Ver columna de la Provincia de Lima	COMPOSICIÓN - Cuarenta y tres distritos de la Provincia de Lima. - Seis distritos de la Provincia de Callao. Ver al final del documento la lista de los cuarenta y nueve distritos que componen la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Provincia a la que pertenecen. En el mapa 2 pueden ubicarse.	Se considera como una <i>circunscripción del gobierno local</i> , aunque se le ha delegado las facultades de un gobierno regional.	COMPOSICIÓN Cuarenta y tres distritos (incluido el Cercado de Lima). Ver al final del documento la lista de los cuarenta y tres distritos de la Provincia de Lima, que se incluyen en la lista de los distritos de la Municipalidad Metropolitana y su ubicación en el mapa 2.	CAPITAL DE LA PROVINCIA DE LIMA Y SEDE DE LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA Es uno de los cuarenta y tres distritos de la Provincia de Lima.	La Municipalidad Metropolitana de Lima tiene un centro poblado llamado <i>Santa María de Huachipa</i> .

15 Separado políticamente de la Provincia de Lima, en tanto tiene autonomía en asuntos regionales. También llamado Provincias de Lima.

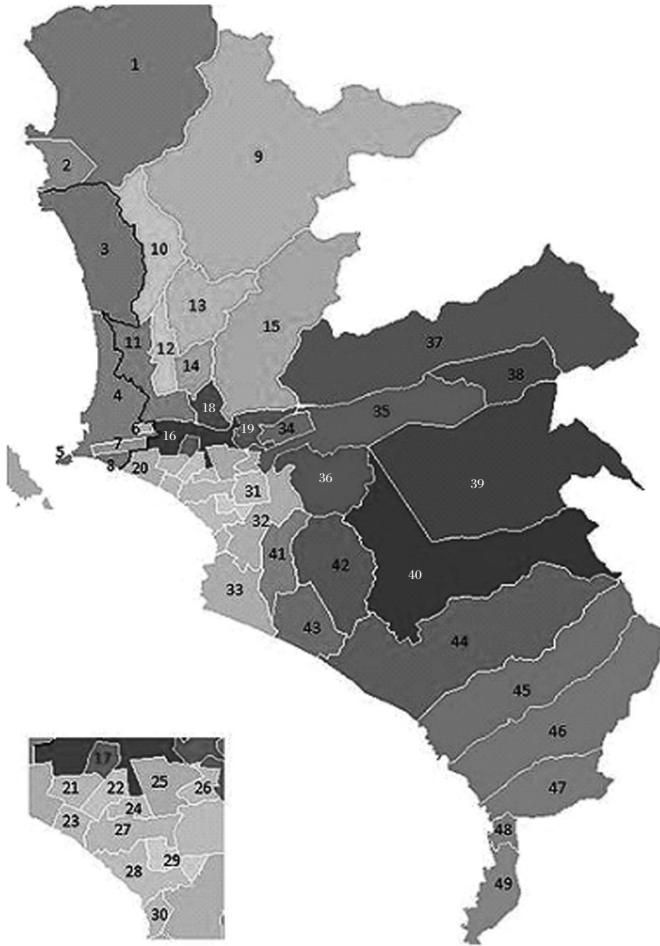
16 La Provincia de Lima cuenta con autonomía regional por ser la sede de la capital del país. La municipalidad tiene funciones de gobierno regional y de municipalidad provincial.

Mapa 1. Gobierno regional: regiones y departamentos



Fuente: http://www.esacademic.com/pictures/eswiki/77/Mapa_Lima_Metropolitana_Distritos.JPG

Mapa 2. Distritos de la Municipalidad Metropolitana de Lima



Fuente: http://www.esacademic.com/pictures/eswiki/77/Mapa_Lima_Metropolitana_Distritos.JPG

ESPECIFICACIONES: cada color representa un sector de Lima Metropolitana (los sectores agrupan a diferentes distritos en los que está dividida la Provincia de Lima y que sumados todos representan administrativamente a Lima Metropolitana, mas no a la trama, urbana que ocupa un área menor que la mostrada):

- Los distritos 20 al 33 pertenecen al eje económico de Lima. Aquí se encuentra la mayoría de los negocios de la ciudad.
- Los distritos 16 al 19 conforman la zona histórica de Lima, conformada por el Cercado y los distritos aledaños. Es la zona más antigua de la ciudad.
- Los distritos 9 al 15 pertenecen al Cono Norte. Éstos son los más populosos.
- Los distritos 41 al 44 pertenecen al Cono Sur.
- Los distritos 34 al 36 pertenecen al Cono Este. Su principal vía es la Carretera Central.
- Los distritos 3 al 8 pertenecen a la Provincia Constitucional del Callao.
- Los distritos 37 al 40 pertenecen a la zona campestre de Lima. En esta zona se ubican casas de campo y restaurantes al aire libre.
- Los distritos 1 y 2 son los balnearios del norte, Ancón y Santa Rosa. En estos distritos se ubican casas de playa, ocupadas en verano.
- Los distritos 45 al 49 son los balnearios del sur. Estos distritos contienen ciudades satélites, principalmente ocupadas en verano por visitantes de la ciudad.

Lista de distritos que componen la municipalidad metropolitana de Lima

	Distrito	Provincia
1	Ancón	Lima
2	Santa Rosa	Lima
3	Ventanilla	Callao
4	Callao	Callao
5	La Punta	Callao
6	Carmen de La Legua-Reynoso	Callao
7	Bellavista	Callao
8	La Perla	Callao
9	Carabaylo	Lima
10	Puente Piedra	Lima

11	San Martín de Porres	Lima
12	Los Olivos	Lima
13	Comas	Lima
14	Independencia	Lima
15	San Juan de Lurigancho	Lima
16	Lima	Lima
17	Breña	Lima
18	Rímac	Lima
19	El Agustino	Lima
20	San Miguel	Lima
21	Pueblo Libre	Lima
22	Jesús María	Lima
23	Magdalena del Mar	Lima
24	Lince	Lima
25	La Victoria	Lima
26	San Luis	Lima
27	San Isidro	Lima
28	Miraflores	Lima
29	Surquillo	Lima
30	Barranco	Lima
31	San Borja	Lima
32	Santiago de Surco	Lima
33	Chorrillos	Lima
34	Santa Anita	Lima
35	Ate	Lima
36	La Molina	Lima
37	Lurigancho-Chosica	Lima
38	Chaclacayo	Lima
39	Cieneguilla	Lima
40	Pachacámac	Lima
41	San Juan de Miraflores	Lima
42	Villa María del Triunfo	Lima
43	Villa El Salvador	Lima
44	Lurín	Lima
45	Punta Hermosa	Lima
46	Punta Negra	Lima
47	San Bartolo	Lima
48	Santa María del Mar	Lima
49	Pucusana	Lima

Organización político-administrativa de la provincia de Lima¹⁷ (Gobierno unitario, representativo y descentralizado)

	Provincia de lima	Cercado de lima (capital de la provincia)	Distritos (43)
Departamento de Lima (provincias de Lima)	<p>Se considera como una <i>circunscripción del gobierno local</i>, aunque se le ha delegado las facultades de un gobierno regional (ver: Municipalidad Metropolitana de Lima).</p> <p>Es sede de los tres poderes que conforman el Estado peruano.</p>	<p>Por ser sede de la capital de la República del Perú, la ciudad de Lima tiene un régimen especial: está gobernada local y regionalmente por una municipalidad (Municipalidad Metropolitana de Lima), por lo que no podrá formar parte de ninguna región político-administrativa.</p> <p>No existe un órgano de gobierno de la ciudad como tal. La ciudad se encuentra englobada en la Provincia de Lima, la que se subdivide en cuarenta y tres distritos, por lo que <i>la autoridad local es la Municipalidad Metropolitana de Lima</i>. Ésta, a diferencia de otras municipalidades, es la única que tiene el carácter “metropolitana”.</p> <p style="text-align: center;"><i>La Municipalidad de Lima tiene competencia en todo el territorio de la Provincia y cumple funciones de municipalidad y gobierno regional.</i></p>	<p>Cada uno de los cuarenta y tres distritos sobre los que se extiende la ciudad tiene su propia municipalidad distrital (la que tiene competencia sobre su propio distrito) y una obligación de coordinación con la Municipalidad Metropolitana.</p> <p>***El Cercado de Lima es uno de los cuarenta y tres distritos.</p>

Continúa

¹⁷ Lima es un caso particular: no forma parte de la jurisdicción de ningún gobierno regional y es la sede de la municipalidad Metropolitana de Lima.

Ente político-administrativo			
Ente		Municipalidad Metropolitana de Lima	
Competencias del ente político-administrativo		<p>A diferencia del resto de la República, ejerce también funciones de gobierno regional ya que <i>no forma parte de ninguna región administrativa.</i></p> <p>Sin embargo, se mantiene la organización política anterior, en el sentido de que aún existe un <i>prefecto</i>, que es la autoridad política en todo el ámbito del departamento de Lima y la misma ciudad.</p> <p>Conformada por la ciudad de Lima y su extensión que abarca gran parte de la provincia de Lima y del Callao.</p> <p>El área metropolitana de Lima se distribuye sobre cuarenta y nueve distritos que son parte integrante de la Provincia de Lima (cuarenta y tres distritos) sumada a la Provincia Constitucional del Callao (seis distritos), hoy en día Región Lima Metropolitana y Región Callao, respectivamente.</p> <p>Las áreas urbanas de estos distritos se encuentran en su gran mayoría conurbadas y un buen número de éstos se encuentran totalmente urbanizados.</p> <p>Puede gestionar la formulación del Plan de Desarrollo concertado.</p>	

		<p>COMPETENCIAS:</p> <p>Gestionar la formulación del Plan de Desarrollo.</p> <p>Plan Anual y Presupuesto Participativo del Programa de Promoción de Inversiones y Exportaciones Regionales, del Plan de Competitividad Regional, del Plan de Desarrollo Regional de Capacidades Imanas y del Programa de Desarrollo Institucional, correspondientes al Lima Metropolitana.</p> <p>Proponer políticas para el proceso presupuestario del gobierno regional, en el marco jurídico vigente.</p> <p>Coordinar con el Consejo Nacional de Descentralización el apoyo y el asesoramiento para cumplir con el proceso de transferencia de las funciones, competencias y recursos del gobierno regional.</p> <p>- Coordinar con las direcciones regionales sectoriales la ejecución, la supervisión y la evaluación de las acciones que en materia sectoriales les corresponde asumir de acuerdo con la ley.</p>	
--	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Continúa

Leyes	Ley Orgánica No. 27902 de Gobiernos Regionales Ley Orgánica No. 27972 de Municipalidades		
Poder ejecutivo			
Entidad	Concejo Provincial de Lima	Concejo Metropolitano	
Forma de elección / designación / período gobierno		Conformado por la Alcaldía y sus regidores	
Funciones /ejercicio del poder	Ente administrador de la Provincia de Lima	<p style="text-align: center;">FUNCIONES:</p> <p>(Ley Orgánica de Municipalidades, art. 157)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aprobar, mediante ordenanza, el Estatuto del Gobierno Metropolitano de Lima. 2. Dictar ordenanzas sobre asuntos municipales y regionales, dentro de su ámbito territorial, las cuales tendrán alcance, vigencia y preeminencia metropolitana. 3. Velar por el respeto de la Constitución, de la presente ley de desarrollo constitucional, de las ordenanzas que dicte, así como por la autonomía política, económica y administrativa del gobierno municipal metropolitano de Lima. 4. Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales. 	

Continúa

		<p>5. Ejercer las atribuciones que conforme a esta ley corresponden a los concejos provinciales.</p> <p>6. Aprobar y evaluar el Plan Regional de Desarrollo Concertado y los planes directores de los distritos.</p> <p>7. Aprobar, mediante ordenanza, la organización y las funciones de la Junta de Planeamiento Metropolitano, de la Junta de Cooperación Metropolitana, y de las comisiones especiales de asesoramiento.</p> <p>8. Aprobar, mediante ordenanza, las normas reguladoras del desarrollo del Centro Histórico de Lima, del Proyecto de la Costa Verde, del Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana, de la Economía y Hacienda Municipal, y de otras que lo requieran.</p> <p>9. Aprobar el Presupuesto Regional Participativo de Lima y fiscalizar su ejecución.</p> <p>10. Acordar el régimen de organización interior de la Municipalidad Metropolitana de Lima y de sus órganos de gobierno y aprobar la remuneración del alcalde metropolitano y las dietas de los regidores, de acuerdo con el régimen especial que le confiere la Constitución Política.</p>	
--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Continúa

<p>Funciones / ejercicio del poder</p>		<p>11. Aprobar normas necesarias para implementar la integración de las municipalidades distritales ubicadas en la Provincia de Lima en la Municipalidad Metropolitana de Lima, de acuerdo con el desarrollo de los planes y de los programas metropolitanos en forma integral y armónica.</p> <p>12. Aprobar planes y programas metropolitanos en materia de acondicionamiento territorial y urbanístico, infraestructura urbana, vivienda, seguridad ciudadana, población, salud, protección del medio ambiente, educación, cultura, conservación de monumentos, turismo, recreación, deporte, abastecimiento, comercialización de productos, transporte, circulación, tránsito y participación ciudadana, planes y programas destinados a lograr el desarrollo integral y armónico de la capital de la República, así como el bienestar de los vecinos de su jurisdicción.</p> <p>Los planes y programas metropolitanos relacionados con inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación deberán contar con opinión favorable previa del Instituto Nacional de Cultura.</p>	
--------------------------------------------	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Continúa

Entidad	Alcalde	Alcalde metropolitano	
Forma de elección / designación / período gobierno		Elegido por voto popular para períodos de cuatro años. Es la cabeza de la lista ganadora.	
Funciones /ejercicio del poder	<p>Ver: Alcalde Metropolitano Lima.</p> <p>Hace las veces de alcalde metropolitano y presidente regional (simultáneamente desde el año 2007 cuando se le otorgó la categoría de Región a la Provincia de Lima).</p>	<p>Representante legal de la municipalidad. Hace las veces de alcalde metropolitano y presidente regional.</p> <p>FUNCIONES:</p> <p>Ver: Ley No. 27972 de 2003: Ley Orgánica de Municipalidades, art. 160.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Regular y promover el desarrollo de las organizaciones, asociaciones y juntas de vecinos. 2. Disponer la delegación de funciones específicas a sus municipalidades distritales. 3. Nombrar a sus representantes ante los organismos o comisiones que formen los poderes públicos. 4. Disponer el despliegue del Cuerpo Metropolitano de Vigilancia para garantizar el cumplimiento de sus disposiciones. 5. Resolver, en última instancia administrativa, los asuntos derivados del ejercicio de sus funciones. 	

Entidad		Gerencia Municipal de Lima	
Forma de elección / designación / período gobierno		Está a cargo de un gerente municipal que depende del alcalde metropolitano de Lima.	
		Órgano responsable de dirigir la administración municipal, de conducir y articular el planeamiento, la organización, la ejecución, la evaluación y la supervisión de las acciones y actividades que se desarrollan en la Municipalidad Metropolitana de Lima	
Poder Legislativo			
Entidad		Asamblea Metropolitana de Lima	
Forma de elección / designación / período gobierno		Conformada por los regidores metropolitanos (es presidida por el alcalde metropolitano e integrada por alcaldes distritales) y representantes de la sociedad civil.	
Funciones / ejercicio del poder		<p>No ejerce funciones ni actos de gobierno; es un órgano meramente consultivo.</p> <p>Le corresponde la coordinación para la eficiente ejecución de las funciones, el desarrollo de planes y el cumplimiento de fines de la Municipalidad Metropolitana, las funciones del Consejo de Coordinación Regional como órgano consultivo y de coordinación, y las que norme la Ley.</p>	

Continúa

Poder Judicial			
Entidad		Corte Superior de Justicia de Lima (ente rector del Distrito Judicial de Lima)	
Otros órganos de Asesoramiento Metropolitano			
Organización		Junta de Planeamiento Metropolitano	
Forma de elección / designación / periodo gobierno		-Presidida por el alcalde metropolitano de Lima e integrada por alcaldes distritales y los representantes de más alto nivel de las reparticiones públicas relacionadas con las competencias y funciones específicas municipales. La integrarán también los delegados de las juntas vecinales comunales.	
Funciones / ejercicio del poder		Se encarga de la gestión de los servicios públicos.	
Organización		Junta de Cooperación Metropolitana	
Forma de elección / designación / periodo gobierno		Presidida por el alcalde metropolitano de Lima e integrada por los representantes de las organizaciones sociales vecinales y de instituciones de la Cooperación Internacional.	
Funciones / ejercicio del poder		Se encarga de ejecutar los mecanismos para el desarrollo de la municipalidad	

Organización		Comisiones Especiales de Asesoramiento	
Forma de elección / designación / periodo gobierno		Su organización y su funcionamiento se rigen con arreglo al acto administrativo que las constituye, según cada caso.	
Funciones / ejercicio del poder		Asesoran al alcalde en ciertos temas que él mismo define.	

Fuente: Tanaka, Martín y Dietz, Henry. "Lima: Centralized Authority vs. The Struggle for Autonomy". En: David Myers y Henry Dietz (eds.), *Capital City Politics in Latin America* (pp. 193-225). Londres: Lynne, 2002.

2.3. Reseña Histórica del Proceso de Descentralización

Luego de implantada la democracia, se abrieron los debates para su posterior profundización y consolidación. De esta manera se asumió la descentralización como un proceso que debía estar orientado a dar participación directa a las comunidades en la gestión de los asuntos locales.

Por ello no resulta extraño que la descentralización se emprenda como fórmula, entre otros objetivos, de participación. No obstante, el proceso no fue ajeno a inconvenientes y en su aplicación las vicisitudes se hicieron cada vez más plausibles.

- En primer lugar, los miembros de las corporaciones públicas no eran elegidos de manera directa, lo que minaba de manera importante el ánimo descentralizador, ya que el gobierno central seguía conservando dicha prerrogativa.
- En segundo lugar, las asambleas obtuvieron una competencia regional delegada, mas no propia. Bajo esta lógica, no existía una verdadera autonomía, sino la simple delegación de algunos asuntos.
- En tercer lugar, se dio un problema de autonomía económica. La elección directa de autoridades municipales, la cual surgió posteriormente, no pudo remediar una inconsistencia del proceso ligada al margen de maniobra financiero, ya que perduró una fuerte dependencia de las transferencias del gobierno central. Esto fue reflejo de la débil capacidad tributaria de las municipalidades.

- En cuarto lugar, los años ochenta fueron testigos en el Perú de la profusión y expansión de la violencia sistemática orquestada por el Estado peruano y por dos guerrillas, una urbana y otra campesina: el movimiento Revolucionario Túpac Amaru y el Sendero Luminoso, respectivamente. Esta violencia, que comenzó en la campo y se extendió a las ciudades, cambió radicalmente la agenda política peruana, y los temas ligados a la consolidación democrática vía descentralización, entre otros, fueron eclipsados por el asunto del orden público.

La de 1986 aparece como una fecha importante cuando se analiza la descentralización en Lima. Ese año se inició una serie de debates públicos acerca de la forma como se debía seguir el proceso. De esta forma, en enero de 1989 el Estado peruano oficializó la existencia de doce regiones, la que conglomeran veinticinco departamentos en las denominadas macro-regiones (las 12 mencionadas anteriormente).¹⁸

La violencia de los años ochenta tuvo un efecto nefasto sobre Lima, por los deterioros provocados por el desplazamiento interno que derivó en que muchas zonas de la ciudad carecieran de acceso a los servicios públicos.

En este contexto, el tema de la seguridad interna acaparó la agenda y el país asistió a uno de los períodos más autoritarios en su historia contemporánea. Las elecciones de 1990 dieron como ganador al partido Cambio 90 en cabeza de Alberto Fujimori, quien debió enfrentar como máximos retos una difícil situación económica y un problema de inseguridad agudo.

En cuanto al primero, cabe recordar que el país se había sumido en una severa depresión económica por niveles incontrolables de inflación producto de la política económica populista y asistencialista de Alan García. Esto había derivado no sólo en una pérdida irrefrenable del poder adquisitivo de los peruanos, y con ello una disminución sustancial de su calidad de vida, sino en una pérdida total por parte del Perú de la elegibilidad para créditos en el exterior.

En segundo lugar, el Sendero Luminoso había desafiado de manera inusitada la autoridad del Estado peruano, hasta el punto de entorpecer severamente los procesos electorales regionales y municipales. El poder de esta guerrilla maoísta era tan marcado que incluso en el Departamento de Estado de los Estados Unidos se llegó a manejar la hipótesis de que se iba a tomar Lima.

En medio de estos problemas apremiantes, Fujimori alcanzó objetivos en las dos dimensiones. Desde el punto de vista económico, con una drástica reducción de la inflación consiguió la recuperación del poder adquisitivo, y bajó el déficit, con lo cual devolvió la elegibilidad peruana para créditos en el

exterior. En cuanto al orden público, el debilitamiento de Sendero Luminoso con la captura en 1994 de Abimael Guzmán y otros cuadros de la guerrilla señalaron el cuasi-fin del movimiento insurgente.

A partir de estos logros, el gobierno de Cambio 90 lanzó una serie de medidas conducentes a la reforma estructural del Estado. Entre las decisiones más polémicas de Fujimori se destaca, sin duda alguna, la orden para la clausura del Congreso Nacional en 1992. Amparado en un nivel de popularidad sin antecedentes recientes, las medidas autoritarias encontraron el respaldo del pueblo que en su mayoría aprobó una Asamblea Constituyente que proclamó una Carta Magna en 1993.

En lo que respecta a la descentralización, con Fujimori se dio un retroceso. El 29 de diciembre de 1992 suprimió los gobiernos regionales –que aún no se habían insertado en la cultura política peruana– y en su reemplazo creó veinticuatro Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR). Éstos no contaban con autonomía del poder central, y resulta apenas evidente que se trataba de volver a controlar los gobiernos regionales. Asimismo, el proceso de elección por sufragio universal de alcaldes quedó suspendido.

Este período de la historia reciente del Perú, que podría ser catalogado como un paréntesis democrático, se cerró a comienzos del milenio con la caída de Fujimori, por destitución o renuncia (el debate todavía subsiste). Luego se dio el efímero gobierno interino de Valentín Paniagua que tuvo a su cargo el llamado a las elecciones que fueron ganadas por Alejandro Toledo, opositor y disidente del régimen fujimorista.

A partir de 2002 se dio un nuevo impulso al proceso descentralizador. Se aprobó la Ley Base de Descentralización 27783 y posteriormente la Ley 27867. En el plano general se puede afirmar que estas normas reinstauraron los gobiernos regionales tal como hoy se conocen. De manera específica, la primera se concentra en tres niveles: los mecanismos de descentralización, la estructura de los gobiernos regionales y las formas de financiación. La segunda, por su parte, especifica las competencias de los gobiernos regionales.

En 2003 se aprobó la Ley de Municipalidades 27972, la que regula estos temas, pero en el nivel local. De esta manera, se puede apreciar la forma en que evoluciona la ley, pasando del plano departamental al plano local (municipalidades provinciales y distritales).

En 2002 se celebraron elecciones departamentales que instauraron gobiernos que pretendían crear macro-regiones (como había sucedido a finales de los años ochenta). Este ideal se va materializando con el amparo del Consejo Nacional de la Descentralización, que tiene la tarea de recoger las reflexiones desde los departamentos para moldear la formación de las llamadas macro-regiones.

En este aspecto cabe destacar que la Constitución de 1993, así como la Ley 28274 de 2004 de incentivos para la integración y conformación de regiones, son referentes legales que dotan al proceso de un asidero legal. De esta forma, en 2005 ocho macro-regiones son sometidas a referendo. Empero, su rechazo es masivo y el nivel de gobierno que se termina imponiendo sigue siendo el departamento.

2.4. Implementación del proceso de descentralización

El objetivo de este capítulo consiste en dar luces acerca de la aplicación del proceso de descentralización. Se observará y describirá como ésta toma forma mediante la creación de un aparato burocrático municipal superpuesto a la estructura delineada por el régimen anterior. A pesar de los esfuerzos desarrollados por distintos gobiernos, el proceso sigue presentando fallas y las contradicciones, reflejo del carácter centralista y unitario del país, subsisten.

La Constitución de 1993 reglamentó y creó la estructura orgánica básica de los gobiernos regionales con el establecimiento del Consejo Regional como órgano normativo y fiscalizador, el presidente como órgano ejecutivo, y el Consejo de Coordinación Regional –integrado por los alcaldes provinciales y representantes de la sociedad civil– como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades. En esta dirección también reconoció autonomía política, económica y administrativa a las municipalidades, con una estructura de gobierno compuesta por el Consejo Municipal y la Alcaldía.

En 1998 se decretó la Ley Orgánica de Descentralización, la que fijó la organización político-administrativa del Perú. El alcance práctico de dicha ley es discutible ya que la misma se restringe a la regulación de aspectos formales que no materializan ni profundizan el proceso descentralizador. Empero, se trata de un avance institucional porque desarrolla disposiciones constitucionales como las señaladas en la disposición final y transitoria número octava, la cual reza: “... [Tienen]...prioridad: 1. Las normas de descentralización y, entre ellas, las que permitan tener nuevas autoridades elegidas a más tardar en 1995”.¹⁹ Aunque hubo un retraso de tres años finalmente se cumplió con lo dispuesto en la Constitución.

Esta ley dispuso en su primer artículo que debía contener “las normas que ordena[ban] el proceso de descentralización del país, en cumplimiento del

¹⁹ Friz Burga, Johnny. “Procesos de descentralización y centralización estatales: una aproximación al caso peruano 1821-2001”. *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, n.º. 23, 2001.

Capítulo XIV del Título IV de la Constitución Política, a fin de efectuar su implementación gradual”.²⁰ Esta normatividad podría ser interpretada como una señal de funcionamiento del proceso descentralizador, porque responde a normas de carácter constitucional. Su importancia radica en que al tener ese carácter constitucional, se trata de leyes menos vulnerables a los cambios radicales que en los regímenes presidenciales se presentan con el cambio de un gobierno a otro. Asimismo, esta ley es relevante porque rescató un proceso que había sido seriamente minado durante el gobierno Fujimori.

De allí en adelante se puede observar que los dos gobiernos posteriores al régimen *fujimorista* (exceptuando el de Valentín Paniagua por ser un gobierno interino) intentaron aportar al proceso descentralizador. En este punto se debe insistir en el carácter presidencialista y la forma como este matiz incide en la descentralización. En el Perú aunque el proceso está inspirado y regulado en la Constitución de 1993, en cada gobierno existen velocidades y acentos distintos que hacen pensar que la descentralización puede carecer de una estabilidad institucional necesaria para que el proceso adquiera credibilidad en la ciudadanía a largo plazo.

En 2002, durante el gobierno de Alejandro Toledo, se estipuló la Ley de Bases de la Descentralización que instauró el Consejo Nacional de Descentralización como institución regidora del proceso. Vale la pena resaltar las dos funciones que se le asignaron a dicho consejo, pieza clave de la descentralización:

- Proveer apoyo técnico para el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos regionales y locales.
- Realizar el monitoreo y el seguimiento del proceso de transferencia de competencias y recursos hacia dichos gobiernos.

La Constitución definió a Lima como municipalidad metropolitana y capital de la República, localizada en la Provincia de Lima y en el Departamento de Lima. En cuanto al gobierno de la Municipalidad Metropolitana, sus poderes son:

- La Alcaldía Metropolitana.
- El Concejo Metropolitano.
- La Gerencia Municipal Metropolitana.
- La Asamblea Metropolitana.

20 Perú, Congreso de la República. *Ley Marco de Descentralización No. 26922*, 30 de enero de 1998.

Asimismo, la Municipalidad está dividida en cuarenta y tres distritos, cada uno de los cuales cuenta con su propio gobierno local cuyo máximo funcionario es el alcalde del Distrito.

Como resulta evidente, lo antes descrito es tan sólo el esfuerzo por dotar al proceso de descentralización de una serie de órganos que pongan en marcha el proceso. Sin embargo, para su ejecución los gobiernos han acentuado uno u otro aspecto de la descentralización.

El gobierno actual de Alan García ha establecido veinte medidas puntuales para acelerar el proceso descentralizador:

1. Transferencia a los gobiernos regionales de las 185 funciones sectoriales establecidos por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales con sus respectivos recursos humanos, presupuestales, materiales y técnicos.
2. Los gobiernos regionales designarán directa y libremente a sus directores regionales sectoriales.
3. Transferencia a gobiernos locales de los proyectos de infraestructura y culminación de transferencia de programas como el Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar INABIF, Wawa Wasi y el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual.
4. Transferencia a los gobiernos regionales de las acciones de las empresas eléctricas de alcance regional: Sociedad Eléctrica Sur Oeste al gobierno regional de Arequipa; Electro Ucayali al gobierno regional de Ucayali; Electro Puno al gobierno regional de Puno.
5. Transferencia al gobierno regional del Cusco de la titularidad de las acciones de Enaco (Empresa Nacional de Coca²¹), vía ley que será discutida en el Congreso.
6. Transferencia de infraestructura deportiva a los gobiernos regionales y locales.
7. Transferencia de la gestión de atención primaria de salud a través de programas piloto a las municipalidades provinciales y distritales.
8. Transferencia de la gestión de centros y programas educativos primarios, a través de programas piloto, a las municipalidades provinciales y distritales.
9. Ejecución del Programa de Caminos Departamentales (PCD) y del Programa de Transporte Rural Descentralizado (PRTD) del Ministerio de Transportes y Comunicación.
10. Conexión a Internet de 4.154 localidades rurales, e instalación de 350 sistemas de recepción y transmisión de televisión y radio.

²¹ Se trata de la única empresa peruana autorizada para la comercialización de la hoja de coca y sus derivados.

11. Transferencia de cuarenta y siete desembarcaderos pesqueros artesanales y centros acuícolas a los gobiernos regionales, y de los módulos de comercialización de especies hidrobiológicas a los gobiernos locales.
12. Exoneración del pago del impuesto a la renta a empresas industriales en zonas alto andinas a partir de los 3.200 metros sobre el nivel del mar.
13. Exoneración del pago de algunos impuestos a las municipalidades en la ejecución de obras de saneamiento, pavimentación de vías, veredas y electrificación.
14. Asignación a los gobiernos regionales de proyectos especiales.
15. Diseño de un nuevo plan nacional de regionalización con el objeto de poner en marcha una región piloto.
16. Replanteamiento y relanzamiento de las Juntas de Coordinación Interregional incorporando a las municipalidades a la sociedad civil.
17. Reforma fiscal que fortalezca la captación y distribución de los mayores recursos y rentas de los gobiernos regionales.
18. Ejecución de un plan de fortalecimiento de capacidades y evaluación de recursos.
19. Transferencia de equipos del Ministerio de Agricultura a los gobiernos regionales.
20. Creación e impulso del programa Sierra Exportadora para incorporar la zona andina a la actividad exportadora nacional.

¿De qué forma se pretende alcanzar estos objetivos? Es necesario explicar de dónde provienen los fondos para la descentralización. Los recursos para los gobiernos de los diferentes niveles descentralizados provienen de varios fondos, según lo estipulado por la Ley de Bases de Descentralización: el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE), el Fondo de Compensación Regional (Foncor), el Tesoro Público, el Fondo de Promoción de la Inversión Privada (Fopri) y el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF).

Cabe puntualizar que los únicos fondos independientes con que cuentan las regiones provienen de la extracción minera, y éstos se distribuyen en función del producto extraído en la jurisdicción de cada región.²² En el caso particular de Lima, vale la pena hacer algunas precisiones antes de entrar en detalles, porque –como se dijo anteriormente– al ser la capital económica y financiera, el Área Metropolitana de Lima presenta unas atipicidades que merecen ser consideradas con mayor detenimiento.

22 Durand, Mathieu, *op. cit.*, p. 1.

3. Atipicidades del proceso

3.1. La atipicidad de Lima

Contrario a lo registrado en los demás procesos latinoamericanos, donde las ciudades capitales del país son abanderadas en los cambios institucionales que luego se transfieren a los demás municipios o entidades territoriales, el proceso descentralizador en Lima se encuentra rezagado con respecto al resto del país. Este precario avance se explica, esencialmente, por dos razones:

- Los gobiernos regionales comenzaron el proceso descentralizador con estructuras nuevas, lo que le permitió a las autoridades regionales asumir el diseño y la ejecución del mismo, aunque sus resultados, vistos hoy en día, parezcan modestos. En contraste, el Área Metropolitana de Lima emprendió el proceso sobre una base institucional preexistente y las nuevas instituciones tuvieron que amoldarse a ella. *¿De qué forma, el fenómeno incidió en el rezago de Lima?* El problema radicó en que quienes estaban y representaban esas estructuras de poder no tenían un interés muy claro en realizar el proceso descentralizador, en la medida en que no querían perder el poder que habían acumulado por años.
- Asimismo, Lima al ser el centro económico y político cuenta con menos incentivos para la descentralización. De un lado, el gobierno central tiene un interés particular en permanecer en la ciudad, por lo que ésta representa, sin delegar poderes a los *microgobiernos*. Del otro, esos mismos subniveles de gobierno no ven en la dependencia del centro un carácter negativo y siguen aspirando a obtener recursos por vía de asignación del presupuesto nacional, lo que no les implica ningún esfuerzo fiscal propio. Es más, en la medida en que se profundiza la descentralización estos subniveles pueden ver amenazados sus recursos porque la tendencia es a que cada vez más se destinen recursos a otras regiones.

3.2. La atipicidad del Callao

Otra de las atipicidades que matizan el proceso en Lima tiene que ver con la coexistencia paralela de la provincia del Callao, que aunque hace parte de uno de los distritos del llamado Cercado de Lima, constituye un gobierno regional aparte del limeño. Esta situación obedece al peso político y

económico del Callao, que en virtud de dichas características cuenta con el estatuto de provincia constitucional desde 1858.

De esta manera, el Callao cuenta con dos niveles de gobierno, uno municipal y otro regional, que deben convivir, pero que no están exentos de problemas asociados a la coordinación de políticas entre ambos. Esto se convierte en una dificultad mayor cuando cohabitan dos gobernantes de partidos políticos diferentes, como ocurre desde 2006.

De igual forma, vale la pena resaltar el hecho de que el peso económico del Callao hace que la provincia tenga una competencia muy fuerte con Lima. De esta manera, se reducen las posibilidades de concertar políticas entre ambos. Para ilustrar de manera más precisa algunas de las consideraciones expuestas, a continuación se presenta un gráfico que da cuenta de la estructura descrita:

Niveles de gobierno departamento de Callao
de Lima y provincia de Lima

	Departamento de Callao	Departamento de Lima (urbano)	Provincias de Lima (rural)
Nivel departamental	Gobierno regional de Callao	Área Metropolitana de Lima	Gobierno regional de Lima - provincias
Nivel provincial	Municipalidad provincial de Callao		Nueve municipalidades de provincia
Nivel distrital	Cercado de Callao (cinco distritos)	Cercado de Lima (cuarenta y tres distritos)	126 distritos

Fuente: Durand, Mathieu. *Organización y gestión de la ciudad de Lima*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos, 2008

El artículo 33 de la Ley Base de Descentralización establece un régimen especial para Lima, habida cuenta de su condición central, y dando orden a esta norma el artículo 65 de la Ley de Gobiernos Regionales transfiere funciones y competencias de la provincia al Área Metropolitana.

A pesar de este acervo jurídico, que se debería traducir en una descentralización cada vez más concreta, los obstáculos vuelven a hacerse evidentes. Según algunas fuentes citadas por Mathieu Durand, investigador del Instituto Francés de Estudios Andinos y aspirante a doctorado en temas ligados a la descentralización en Lima, quienes diseñaron estas leyes no contaban con el conocimiento suficiente del Área Metropolitana, ni en un sentido institucional, ni en un sentido integral. Es más, quienes diseñaron el cuerpo legal ni siquiera eran limeños ni chalacos,²³ sino miembros del gobierno nacional que asumiendo recomendaciones de consultores foráneos realizaron un diseño institucional que no se ajusta a las condiciones del Área Metropolitana.

Al no existir un referente legal claro, el proceso en Lima se encuentra a merced de la voluntad siempre volátil de los gobiernos nacionales y se hace vulnerable a los cambios radicales de un gobierno a otro, dependiendo de las concepciones que sobre el particular tenga el partido de turno en el poder.

Para contrarrestar este hecho, el gobierno nacional ha ideado una serie de mecanismos tales como la creación de una comisión especial para facilitar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno en Lima, en mayo de 2007. Dicha comisión contó con el apoyo de la Subgerencia de Descentralización para el Área Metropolitana de Lima. La idea central de esta iniciativa era que la Comisión, en conjunto con la Subgerencia, diseñara algunos programas de gobierno antes de que fueran implementados por los gobiernos municipales.

En ese mismo espíritu, el Área Metropolitana y la Presidencia del Consejo de Ministros produjeron la Resolución Secretarial 0022-2008-PCM/SD, la cual fijó los objetivos y la forma como se debe concretar el proceso de descentralización. En este sentido se ha identificado una serie de sectores con los que se debe emprender el diálogo; entre éstos se destacan los siguientes:

- La defensa civil.
- El medio ambiente.
- El ordenamiento territorial.
- La salud.
- La vivienda.
- El saneamiento.

3.3. Las atipicidades de Lima/provincias (rural)

Otro contraste en el proceso descentralizador es el que se da entre el Callao y el Área Metropolitana, por un lado, y el resto de provincias del departamento, por el otro, cuya sede de gobierno está en Huacho, población de cerca de 55.000 habitantes ubicada al norte de Lima.

El territorio de estas provincias carece de interconectividad y el paso obligado por Lima genera problemas de costos ya que algunos vehículos interesados en cruzar territorios deben pagar un impuesto a Lima. Esto innegablemente ha creado tensiones y ha desfavorecido la unidad territorial en la región. Sin embargo, todos los esfuerzos de concertación para construir una vía periférica y circunvalar que permita descongestionar este tráfico y hacerlo más expedito han fracasado; la razón es que las entidades territoriales que forman el departamento no han incluido dentro de sus presupuestos de inversión los recursos necesarios para la construcción de la vía de forma conjunta.

4. Resultados del proceso

Como se ha podido observar, existe una serie de factores que en los últimos años han entorpecido el proceso de descentralización en Lima y que evidencian la dificultad para coordinar tres niveles de gobierno con intereses tan dispares. De todas formas, la ley peruana contempla algunos mecanismos de acción que aunque en el pasado no han sido del todo exitosos, constituyen herramientas a partir de las cuales el proceso podría encontrar vías de solución. Bajo esta lógica, el artículo 70 de la Ley de Gobierno Regionales estipula la creación de comités de coordinación regional que pueden ser establecidos por iniciativa del alcalde de Lima o del presidente regional del Callao.

Para evaluar la viabilidad de dicho mecanismo es necesario determinar la compatibilidad de intereses entre los gobiernos de Lima y del Callao, por un lado, y del gobierno central, por el otro. El actual alcalde de Lima, Luis Castañeda, ha hecho una carrera política que no permite definir su preferencia partidaria. Aunque fue comunista hace varias décadas, en los últimos años estuvo muy cerca de la neoliberal Lourdes Flores del Frente Democrático (Fredemo),²⁴ quien en las últimas elecciones presidenciales fue derrotada por Alán García y Ollanta Humala, candidatos que pasaron a segunda vuelta.

En cuanto al alcalde del Callao, Alex Kuri, a pesar de tener origen en el partido del ex presidente Alberto Fujimori, Cambio 90, en la actualidad es

24 El partido del escritor Mario Vargas Llosa; su orientación política es de derecha.

cercano al gobierno de Alan García. Se puede observar, entonces, otra característica que marca el proceso en Lima como consecuencia de la coexistencia Lima-Callao: la interlocución a la que se ve obligado el gobierno central para asegurar una coordinación mínima entre ambos gobiernos regionales.

4.1. Competencias de gobiernos regionales y distritales

Se puede decir que los gobiernos regionales se encargan de asuntos de interés general, en dos sentidos, planificación y desarrollo, mientras que las municipalidades basan su actividad en temas cotidianos. Los objetivos de los gobiernos regionales se enmarcan en buena medida en el concepto de desarrollo sostenible, a través de la promoción de ideales asociados al desarrollo económico, el desarrollo social equitativo, y la conservación de recursos naturales y del medio ambiente.²⁵

En el Callao se ha tenido éxito en cuanto al papel que ha desempeñado el gobierno regional como mediador entre algunas demandas de habitantes y el Estado central. Por ejemplo, un grupo de personas de la zona de Taboada-Ventanilla había presentado una serie de reclamos por la llegada de aguas residuales producidas por la empresa estatal Sedapal.²⁶ La disputa fue finalmente zanjada gracias a la intermediación del gobierno regional, que supo fungir como un tercer actor entre el gobierno central y uno de carácter distrital.²⁷

En este contexto vale la pena indagar acerca del poder y la autonomía a que han accedido los distritos, que son el último nivel de gobierno; es decir, el grado de la escala más descentralizado. Paradójicamente, durante el gobierno de Alberto Fujimori, en el que la descentralización fue debilitada con mayor intensidad, el poder de los distritos fue fortalecido. La explicación a este fenómeno es muy simple y tiene que ver con el deseo del gobierno de Cambio 90 de debilitar el poder de Lima a través de la atomización de sus capacidades. Por ende, se pensó que la mejor fórmula consistía en el otorgamiento de competencias a los distritos, no tanto para profundizar la descentralización y en aras de consolidar la participación como elemento de la consolidación democrática, sino para debilitar a Lima que se había vuelto un bastión de la oposición a Fujimori.

25 Durand, Mathieu, *op. cit.*, p. 6.

26 Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima.

27 *Ibíd.*, p. 6.

Vale recordar a este propósito el mandato del fallecido Alberto Andrade, quien ejerció una labor exitosa en Lima gracias a logros puntuales –la recuperación del centro histórico de la ciudad, el mejoramiento sustancial de varios parques y plazas públicas, y la reestructuración del sistema de taxis, entre otros– que fueron percibidos con recelo por el gobierno central porque a través del espacio político limeño una incipiente oposición retaba al poderoso sistema fujimorista. La popularidad de Andrade fue tal que le permitió ser uno de los candidatos a la presidencia que enfrentó a Alberto Fujimori en 2000, aunque sin éxito.

4.2. Planificación urbana en el Área Metropolitana

Habida cuenta de que el proceso de descentralización se da con la combinación de dos hechos históricos, como lo son el restablecimiento democrático y el proceso de urbanización (especialmente a partir de los años sesenta y setenta), es innegable que la idea de *ciudades modernas* está ínsita en el proceso descentralizador. En ella reposan reflexiones que deben ser consideradas para entender el proceso hoy en día, como la de desarrollo sostenible arriba enunciada, ya que como se verá más adelante existen prioridades para el gobierno peruano en ese ámbito con respecto a la gestión del medio ambiente y el logro de un desarrollo económico incluyente.

Desde esta perspectiva, el tema de la planificación adquiere una relevancia particular como espacio de reflexión en torno a la descentralización. Los diferentes niveles de gobierno regional y municipal cuentan con muy pocas competencias, y la planificación depende aún del poder central. Es probable que esto se deba a la necesidad de acometer el proceso desde el centro para dotarlo de coherencia y estabilidad.

En efecto, pensar en una planificación urbana expresada en planes de ordenamiento territorial que se den desde la base, y no desde el centro, puede derivar en un caos territorial. De todas formas, los planes de desarrollo que dictaminan los presupuestos locales y regionales tienen una dimensión provincial y distrital, como se puede ver a continuación:²⁸

28 Durand, Mathieu, *op. cit.*, p. 6.

Referente de planificación urbana	Plan de Desarrollo (dictamina el presupuesto local y/o regional).	Documento de Urbanismo (Normatividad para e espacio físico)	Ordenamiento Territorial (Gestión ambiental)
Entidad del gobierno	Ministerio de Economía	Ministerio de Vivienda	Ministerio de Medio Ambiente
Nivel Departamental	Plan de Desarrollo Concertado (PDC) (a través de un presupuesto participativo) Este documento casi nunca se produce en este nivel de gobierno.		Zonificación Ecológica Económica (ZEE) Plan de Ordenamiento Territorial
Nivel Provincial	Plan de Desarrollo Concertado (PDC) (a través de un presupuesto participativo).	Plan de Acomodamiento Territorial (PAT) Plan de Desarrollo Urbano (PDU) Plan de Desarrollo Rural (PDR) Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos (AAHH) Plan de Desarrollo Específico (PDE)	Zonificación Ecológica Económica (ZEE)
Nivel Distrital	Plan de Desarrollo Concertado (PDC) (a través de un presupuesto participativo)	Plan Urbano Distrital (en función de los diferentes componentes del PAT)	

A pesar de las bondades en materia de participación que este esquema supone, subsisten impedimentos para su materialización. Los planes de desarrollo concertado, que reflejan una participación ciudadana en el diseño del presupuesto, presentan un problema de sincronización entre los diferentes niveles de gobierno que comienza por el regional. Como se puede observar en el cuadro anterior, en el plano regional son muy pocas las regiones que han hecho su PDC, lo que ha bloqueado y dilatado el proceso de diseño de estos planes en los ámbitos provincial y distrital.

Esto se da a pesar de que el artículo 9º de la Ley de Municipalidades señala la importancia de dicho instrumento para la participación. El artículo 45 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, por su parte, establece que es “responsabilidad exclusiva” de los gobiernos regionales la concertación de los PDC; asimismo, obliga a que el resto de PDC en el plano provincial y distrital se hagan en consonancia con lo regional. De allí la contradicción en el proceso, porque se sigue reforzando el poder de instancias superiores y se estimula la idea de un proceso descentralizador que surge desde el centro, y no desde las periferias; o desde arriba, y no desde la base.

Cabría preguntarse, entonces, acerca de qué tan democráticas resultan las reformas que denotan un carácter tan civilizador y que suponen una ignorancia y caos innatos en los niveles más bajos de gobierno. Indudablemente, ese tipo de ideas aunque pueden mejorar la eficiencia del proceso, minan su legitimidad desde el punto de vista de los ideales democráticos, los cuales implican procesos incluyentes que pueden debilitar la eficiencia, pero resultan deseables si se quiere cumplir a cabalidad con lo planteado por el ideal de participación.

Aunque la ley estipule mecanismos para que los diferentes niveles de gobierno trabajen juntos, las normas todavía carecen de un carácter vinculante suficiente como para que el proceso tome forma. Lo anterior genera una gran debilidad en la descentralización; al no existir PDC, los gobiernos regionales y el gobierno central tienen una justificación amparada en la ley para dilatar el proceso descentralizador en tanto no existan prioridades definidas en los gobiernos locales.

A esta problemática se suma la poca movilización popular con este propósito. Como se ha dicho antes en este documento, no existe una apropiación por parte de la ciudadanía de los gobiernos regionales y locales, y es evidente que para el desarrollo de los PDC es imprescindible que haya una presión suficiente por parte de los ciudadanos para forjar instancias de participación institucionales. Asimismo, la ausencia de una cultura política imbuida de reflexiones en torno a temas como la planificación urbana y los que se desprenden del desarrollo sostenible es un tema sensible que se debe mejorar.

4.3. El medio ambiente y la descentralización en el Área Metropolitana

La Zonificación Ecológica Económica (ZEE) es uno de los principales avances tangibles del proceso descentralizador. Su propósito surge como uno de los temas clave para el futuro de dicho proceso, en tanto que se preocupa por asuntos puntuales como el uso del suelo, cuya regulación, así como los consensos políticos a este respecto, deben ir en sintonía con criterios físicos, biológicos y sociales.²⁹

El tema medioambiental es un ejemplo de cuán complejo puede llegar a ser el tema de la descentralización ya que éste no sólo se circunscribe a la delegación de unas competencias, sino que abarca una serie de temas estrechamente relacionados con la viabilidad del régimen político y sus instancias regionales y locales, y con el éxito de los sistemas de producción en términos de su duración a futuro y de su inclusión.

Bajo esta lógica se debe resaltar el Decreto Supremo 087-2004-PCM de 2004, que establece tres niveles para la puesta en marcha de la ZEE con el fin de llevar a las localidades una iniciativa que nace en el centro.

En el ámbito nacional quien regulaba la ZEE era el Consejo Nacional del Ambiente (Conam), que desde abril de 2008 se convirtió en Ministerio del Medio Ambiente (Minam). Luego se estableció la *mezonificación*, a cargo de gobiernos regionales, y finalmente se instauró la *microzonificación*, en cabeza de los gobiernos municipales. Este proceso, que se ha etiquetado como *zonificación*, está regulado por el Decreto 010-2006-CONAM/CD, el cual define las *unidades ecológicas económicas* según criterios naturales y antrópicos.³⁰

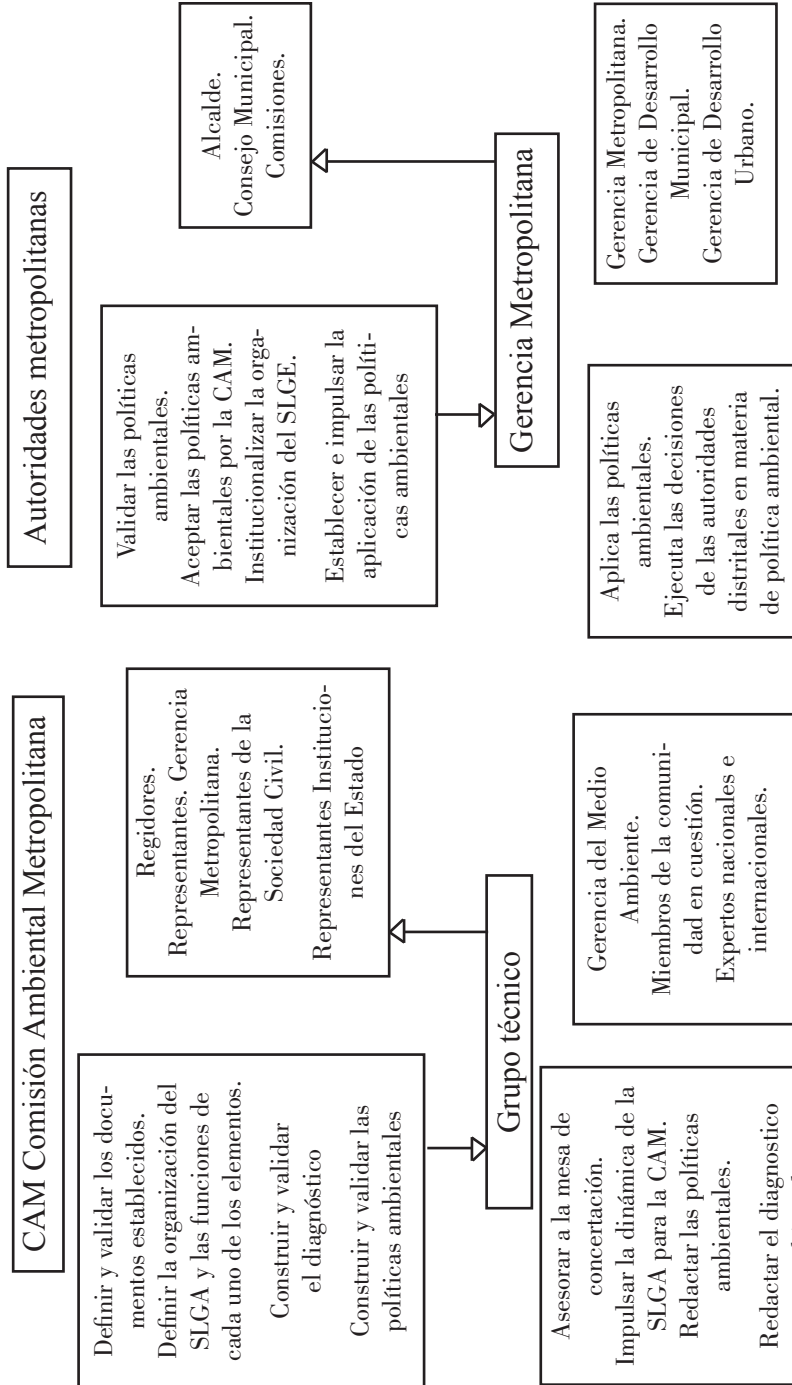
A pesar de que esta zonificación no presenta un carácter vinculante, se debe incluir en los PAT y en los PDU, así como en la política de los distritos y gobiernos provinciales. Paralelamente, existe una organización ligada a la gestión local del Medio Ambiente que merece un análisis aparte, el Sistema Local de Gestión Ambiental (SLGA). Se trata de un sistema poco estudiado, en la medida en que aún no se ha ejecutado, pero es probable que en los próximos años se produzca su materialización.

El objetivo central del SLGA consiste en incluir a la población local en el proceso de toma de decisiones en lo que tiene que ver con el medio ambiente. En principio, este sistema está regulado por la Ley de Municipalidades.

²⁹ Decreto Supremo 087-2004-PCM de 2004.

³⁰ Durand, Mathieu, *op. cit.*, p. 7.

Esquema de funcionamiento del SLGA



Fuente: Durand, Mathieu. *Organización y gestión de la ciudad de Lima*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos, 2008

En medio de todo este proceso se puede ver que en Lima, así como en el resto del país, la descentralización se enfrenta al dilema acerca de qué se debe privilegiar en cuanto a sus fines: la inclusión a través de la participación, o la efectividad en los niveles de gestión.

El caso peruano muestra muy claramente que hasta el momento el gobierno ha privilegiado la efectividad, por encima de los ideales del régimen democrático, cuya participación podría reducir la efectividad.

Después de analizar el caso limeño vale la pena preguntarse si existe un dilema, o si por el contrario se trata de un falso dilema; es decir, ¿se trata de dos caminos irreconciliables, el de la participación o el de la efectividad en materia de administración pública? La descentralización peruana, marcada por la apatía ciudadana hacia el proceso, muestra de qué forma el reconocimiento ciudadano es necesario teniendo en cuenta que el carácter democrático del régimen peruano es casi irreversible. En ese sentido, también es menester indagar si se podría desacelerar el proceso en términos administrativos, en aras de profundizar una descentralización que persiga la inclusión y la transformación desde la base.

Bibliografía

- Balbi, Carmen Rosa. “Pérou l’élection présidentielle de 2000 et l’impossible maintien au pouvoir d’un régime autoritaire”. *Problèmes de l’Amérique latine*, n.º. 38, julio-septiembre de 2000, pp. 6-27.
- Bamat, Thomas. “Peru’s Velasco Regime and Class Domination After 1968”. *Latin American Perspectives*, vol. 10, n.º 2-3.
- Degregori, Carlos Iván. “L’effondrement surprenant de Sentier Lumineux”. *Problèmes d’Amérique Latine*, n.º. 13, abril-junio de 1994, pp. 3-17.
- Deméllas, Marie Danielle y Lausent-Herrera, Isabelle. “Pérou: le pouvoir selon Fujimori”. *Problèmes d’Amérique Latine*, n.º.19, octubre-diciembre de 1995, pp. 3–25.
- Durand, Mathieu. *Organización y gestión de la ciudad de Lima*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos, 2008.
- Friz Burga, Johnny. “Procesos de descentralización y centralización estatales: una aproximación al caso peruano 1821-2001”. *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, n.º. 23, 2001.
- Huntington, Samuel. *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University Press, 1996.
- McClintock, Cynthia. “The prospects for democratic consolidation in a least likely case: Peru”. *Comparative Politics*, vol. 21, n.º. 2, enero de 1989, pp. 127-142
- Perú, Congreso de la República. *Ley Marco de Descentralización No. 26922*, 30 de enero de 1998.
- Tanaka, Martín y Dietz, Henry. “Lima: Centralized Authority vs. The Struggle for Autonomy”. En: David Myers y Henry Dietz (eds.), *Capital City Politics in Latin America* (pp. 193-225). Londres: Lynne, 2002.



Universidad del Rosario
Facultades de Ciencia Política y Gobierno
y de Relaciones Internacionales

