

Gestión urbana de los distritos de Lima: ¿al servicio de vecinos o ciudadanos?

La metrópoli de Lima-Callao enfrenta un serio problema de gobernabilidad pues la gestión de la ciudad está a cargo de dos municipalidades provinciales y 49 municipios distritales, e incluso del gobierno central. En este contexto, se buscó indagar cómo la gestión distrital aborda la calidad del servicio y mantenimiento de sus jurisdicciones y en qué medida integran en sus planes y decisiones de gestión a la metrópoli. Siendo el estudio de carácter exploratorio, se tomaron los casos específicos de tres municipalidades distritales que representan problemáticas distintas: Miraflores, San Miguel y Rímac.

Para ello la investigación se dividió en dos momentos. Primero, el análisis de la distribución del gasto según los tipos de actuación y si su alcance era metropolitano o local. En segundo lugar, el análisis de los resultados obtenidos en la primera parte a través de la revisión de cartas de vecinos y las entrevistas realizadas a funcionarios. Esto nos permitió identificar tres ejes en los que se manifiesta la tensión entre los dos niveles de gestión: seguridad ciudadana; densificación urbana; y gestión del transporte y mantenimiento de vías.

De acuerdo a la hipótesis planteada, los gobiernos distritales tienen incidencia indirecta en la transformación de la escala metropolitana en la medida que sus objetivos de gobierno se orientan hacia su población residente.

Se constata en el análisis que son los distritos con mejor Índice de Desarrollo Humano (IDH) y menos Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), Miraflores y San Miguel, los que obtienen una mayor recaudación propia; mientras que el Rímac, con mayores problemas de recaudación y mayor población con NBI's, se necesitan fondos desde el Gobierno Central. Esto genera que no haya constancia en la ejecución del gasto en este último distrito.

En general, hay una mayor inversión en actuaciones a nivel local—como es obvio debido a las funciones de los gobiernos locales—, sin embargo, las variaciones entre distritos se encuentran en cómo cambian estos porcentajes entre año y año observado. Los distritos con mayor presupuesto e IDH tienen un mayor gasto en seguridad ciudadana, puesto que requieren mayor control de la población flotante que atraen. Por otro lado, los distritos con mayores NBI's tienen más gastos orientados a servicios sociales e infraestructura.

La gestión de la seguridad no está articulada a nivel de metrópoli, en consecuencia, cada gestión busca “expulsar” el crimen de su jurisdicción sin importar qué ocurra más allá de sus límites. La gestión local “compite” por atraer inversión y ciudadanos que paguen impuestos. Es decir, la perspectiva metropolitana de demanda de vivienda se orienta hacia los sectores sociales con mayor poder adquisitivo. Esto limita las posibilidades de inclusión de los sectores populares dentro de las áreas centrales de la ciudad. En lo que respecta a la densificación urbana, se orienta la gestión hacia proyectos sin planificación (ninguno de los distritos estudiados tiene un Plan de desarrollo urbano vigente), para la cual se destina menos del 5% del gasto. Ahora bien, hay variaciones entre los tres distritos.

TABLA 1
MATRIZ PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA GOBERNABILIDAD EN LA GESTIÓN MUNICIPAL

ALCANCE DE ACTUACIÓN	BLOQUE DE ACTUACIÓN	CATEGORÍA DE ACTUACIÓN	ÁMBITO DE ACTUACIÓN
Social-identitario	Inversión social	Infraestructura social	Infraestructura social
		Servicios sociales	Servicios sociales
	Iniciativas económicas y productivas	Iniciativas económicas y productivas	Iniciativas económicas y productivas
		Turismo	Turismo
Metropolitano o Distrital-local	Iniciativa ciudadana	Servicios a colectivos	Servicios a colectivos
		Cultura	Cultura
	Sociedad civil	Sociedad civil	Sociedad civil
Mejoramiento del entorno	Prevención y atención de desastres	Prevención y atención de desastres	Prevención y atención de desastres
		Planear y urbanismo	Planear y urbanismo
	Medio ambiente y residuos	Paisaje urbano	Paisaje urbano
		Residuos	Residuos
Seguridad Ciudadana	Transporte	Transporte	Transporte
	Seguridad Ciudadana	Seguridad Ciudadana	Seguridad Ciudadana

Esta matriz permite identificar la concentración de las actuaciones municipales a través del gasto durante cada año de estudio 2009, 2010 y 2011, se planteó trabajar con la concentración del gasto presupuestal, excluyendo gastos cuyo beneficiario fuera la misma gestión o el pago de deudas y se prestó atención al gasto según ámbitos de actuación.

Existen distintos niveles en los que se agrupan las actuaciones municipales.

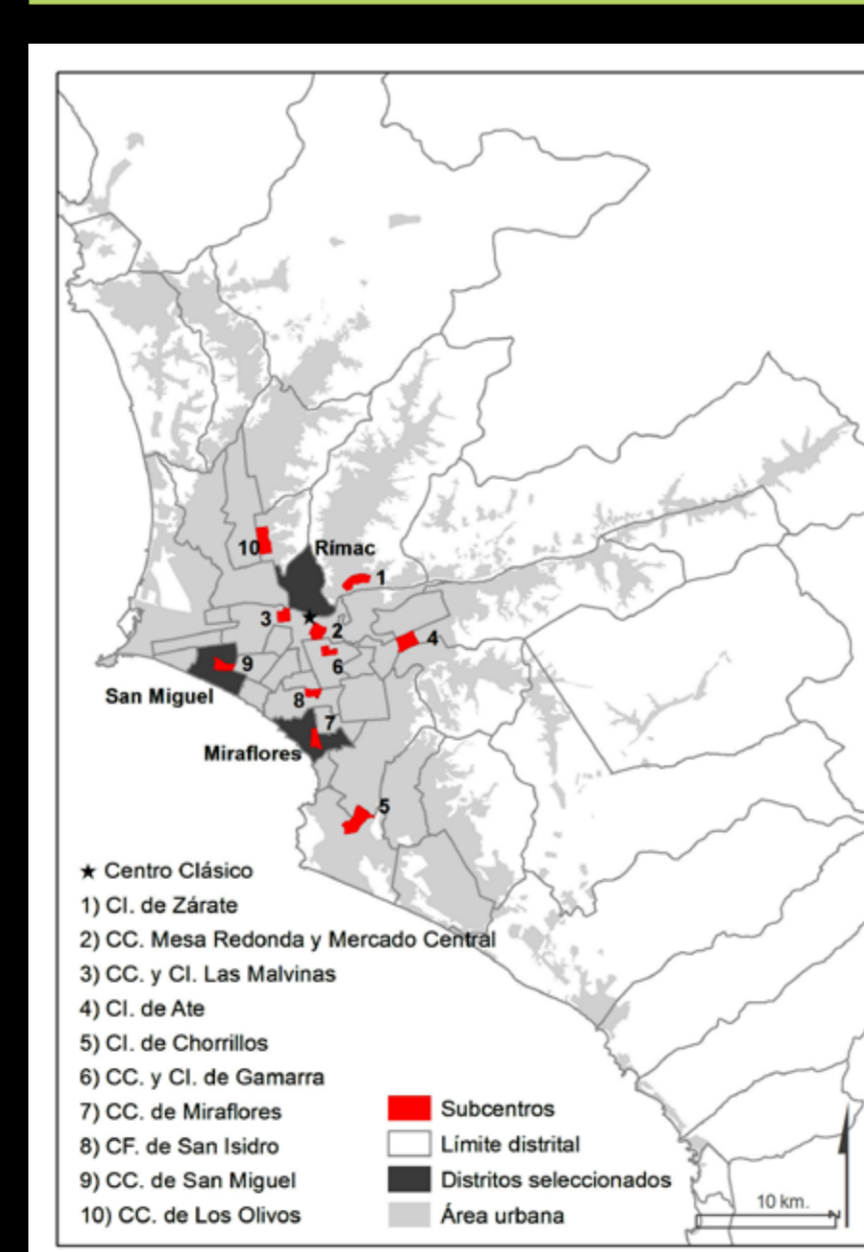
El primero es el de ámbito de actuación, referido a “la naturaleza del impacto que subyace a la decisión que emprende el municipio” (Orellana, 2011, 335) y que pueden encontrarse en cualquier municipio de la metrópoli. En este nivel, Orellana identifica doce ámbitos, para el caso de Lima, se vio conveniente y necesario agregar dos más: seguridad ciudadana y prevención y atención de desastres. Esto se explica por las diferentes atribuciones que tienen los gobiernos distritales en Santiago y en Lima.

El segundo nivel se denomina “categoría de actuación” y busca sustentar de forma más clara las concentraciones de las actuaciones. Como en el caso anterior, se utilizaron las categorías propuestas por Orellana pero se le añadieron dos más: seguridad ciudadana y prevención y atención de desastres.

En tercer lugar están los “bloques de actuación”, la intención de esto es diferenciar las actuaciones que impactan de forma más directa a los ciudadanos residentes de las que tienen un impacto en el territorio administrado. A las primeras se les agrupó en el bloque social-identitario y a las segundas en el bloque mejoramiento del entorno. Ahora bien, a diferencia de lo que Orellana encontró para el caso del AMS, el equipo investigador sostiene que estos bloques pueden diferenciarse de forma aún más aguda. Es por esto que se definió un cuarto nivel de análisis llamado alcance de actuación.

Este cuarto nivel, exigió replantear la matriz puesto que se encontró actuaciones cuyo ámbito podía agruparse en el bloque social-identitario, pero cuyo impacto tenía un alcance para todo ciudadano de la metrópoli y visitantes (al menos en potencia).

GRÁFICO 1
¿LA METRÓPOLI, COMO UNA RED DE CENTROS?



Lima Policéntrica

Gonzales de Olarte, y Del Pozo, “Lima Santiago”, 2011 (Variación estudiada: Concentración del empleo)

Se identifican 4 centros principales
– Centro Comercial de Miraflores
– Centro Financiero de San Isidro
– Mesa Redonda – Mercado Central
– Gamarra

Se identifican 6 centros en proceso de consolidación
– Centro Industrial de Zarate
– Centro Comercial de las Malvinas
– Centro Industrial de Ate
– Centro Industrial de Chorrillos
– Centro Comercial de San Miguel
– Centro Comercial del Cono Norte

Distritos de estudio: Rímac, San Miguel y Miraflores

GRÁFICO 2
JUSTIFICACIÓN DEL ENFOQUE



INVESTIGADORES RESPONSABLES

Marta Vilela Malpartida y Pablo Vega Centeno Sara Lafosse

ASISTENTE DE INVESTIGACIÓN

Viktor Bensús Talavera

FINANCIADO POR

Dirección de Gestión de la Investigación

INVESTIGAPUCP

2013
VIII EXPOSICIÓN DE INVESTIGACIÓN

TABLA 2

GASTO SEGÚN ALCANCE DE ACTUACIÓN

ALCANCE DE ACTUACIÓN	2009					
	MIRAFLORES		RÍMAC		SAN MIGUEL	
Distrital-local	55,732,285	60.60%	10,415,243	71.64%	22,585,871	44.36%
Metropolitano	36,235,579	39.40%	4,122,812	28.36%	28,326,737	55.64%
TOTAL	91,967,864	100%	14,538,055	100%	50,912,608	100%

ALCANCE DE ACTUACIÓN	2010					
	MIRAFLORES		RÍMAC		SAN MIGUEL	
Distrital-local	61,730,852	61.13%	12,818,978	88.12%	33,571,784	82.32%
Metropolitano	39,243,840	38.87%	1,728,388	11.88%	7,211,110	17.68%
TOTAL	100,974,692	100%	14,547,366	100%	40,782,894	100%

ALCANCE DE ACTUACIÓN	2011					
	MIRAFLORES		RÍMAC		SAN MIGUEL	
Distrital-local	44,870,704	62.21%	14,724,944	77%	30,802,473	82.74%
Metropolitano	27,256,448	37.79%	4,397,750	23%	6,424,259	17.26%
TOTAL	72,127,152	100%	19,122,694	100%	37,226,732	100%

TABLA 3

ÁMBITOS DE ACTUACIÓN EN LOS QUE MÁS SE GASTÓ 2009-2011

	2009					
	MIRAFLORES		RÍMAC		SAN MIGUEL	
Residuos (DL)	19.07%	Residuos (DL)	26.07%	Paisaje urbano (DL)	20.10%	
Seguridad ciudadana (M)	13.84%	Servicios sociales (DL)	22.89%	Transporte (M)	19.50%	
Servicios sociales (DL)	13.15%	Transporte (M)	14.96%	Residuos (DL)	15.67%	
% ACUMULADO	46.07%		63.92%		55.27%	

	2010					
	MIRAFLORES		RÍMAC		SAN MIGUEL	
Servicios sociales (DL)	18.53%	Residuos (DL)	30.24%	Residuos (DL)	24.58%	
Infraestructura social (DL)	17.31%	Servicios sociales (DL)	23.31%	Paisaje urbano (DL)	23.51%	
Seguridad ciudadana (M)	13.73%	Infraestructura social (DL)	13.31%	Infraestructura social (DL)	20.49%	
% ACUMULADO	49.57%		66.87%		68.58%	

	2011					
	MIRAFLORES		RÍMAC		SAN MIGUEL	
Residuos (DL)	19.71%	Residuos (DL)	21.12%	Residuos (DL)	30.19%	
Seguridad ciudadana (M)	16.24%	Servicios sociales (DL)	15.18%	Paisaje urbano (DL)	25.89%	
Servicios sociales (DL)	13.88%	Infraestructura social (DL)	13.16%	Seguridad ciudadana (M)	16.96%	
% ACUMULADO	49.83%		49.46%		73.05%	

GRÁFICO 3

SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN LOS DISTINTOS NIVELES DE ACTUACIÓN

Miraflores	Rímac	San Miguel
La distribución del gasto a nivel de alcance tiene muy ligeras variaciones. Es el que más invierte en actuaciones de alcance metropolitano. Los ámbitos en los que más se invirtió fueron: residuos, seguridad ciudadana y servicios sociales. La inversión en los tres atributos en los que más se gastó NO superó el 50% del gasto total. Mayor distribución del gasto a nivel de ámbito.	La distribución del gasto a nivel de alcance tiene variaciones del orden del 10%. Más invierte en actuaciones de alcance local. Los ámbitos en los que más se invirtió fueron: residuos, servicios sociales e infraestructura social. La inversión en los tres atributos en los que más se gastó superó el 60% del gasto total, salvo en el 2011.	La distribución del gasto a nivel de alcance tiene altas variaciones. Más invierte en actuaciones de alcance local salvo en el año 2009. Los ámbitos en los que más se invirtió fueron: residuos y paisaje urbano. La inversión en los tres atributos en los que más se gastó superó siempre el 50% y ha ido en amplio aumento hasta llegar al 73% en el 2011.