

# DESCENTRALIZANDO LIMA: ¿POR QUÉ REGIONALIZAR LA CAPITAL DEL PERÚ?

Eugenio D’Medina Lora\*

*El desarrollo de los países implica el desarrollo de territorios dentro de ellos. En otras palabras, el desarrollo territorial es el relevante. La experiencia enseña que en el mundo, unos territorios siempre avanzan más que otros, independientemente de cuán desarrollado o no sea el país que los alberga. Esto es válido para el Perú, y también lo es para la ciudad de Lima.*

## 1 Introducción

“Lima está linda” y “Lima para todos” no pasan de ser simples eslóganes políticos. No representan, en absoluto, la realidad de la primera urbe peruana. Basta una simple comparación con otras ciudades latinoamericanas, como Bogotá, Santiago, Buenos Aires, Guayaquil, La Habana, Rosario, São Paulo, Veracruz, Santa Cruz de la Sierra, San José, Ciudad de Panamá o Ciudad de México, para comprobar que

---

*Revista de Economía y Derecho*, vol. 10, nro. 37 (verano de 2013). Copyright © Sociedad de Economía y Derecho UPC. Todos los derechos reservados.

\* Consultor en temas de descentralización y asociaciones público-privadas. Profesor de Centrum Católica y del Departamento de Economía de la PUCP e investigador asociado de la Sociedad Economía y Derecho de la UPC. Ganador del Premio de Ensayo Caminos de la Libertad 2010 (México) y su finalista en 2009 y 2012. Economista y BSc en Ciencias Sociales (PUCP), MBA (UQAM) y candidato doctoral en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (URP). Consultor en transacciones de APP, expresidente de la EPS Grau, profesor del Departamento de Economía de la PUCP e investigador asociado de la Sociedad Economía y Derecho de la UPC. Ganador del Premio de Ensayo Caminos de la Libertad 2010 (México) y finalista del mismo en 2009.

los limeños no son capaces de hacer algo que los habitantes de esas ciudades sí pueden: disfrutar de su ciudad. Claro que todos comparten los problemas comunes, en mayor o menor grado: inseguridad, congestión en el transporte, déficits de vivienda, entre otros. Pero la forma de confrontar esos problemas parece en Lima ser enigma de imposible resolución. Baste citar como ejemplo ilustrativo el hecho de que, siendo una urbe de más de ocho millones de habitantes, Lima no posee un sistema consolidado de metro, lo que ocasiona que, por no haber tomado esa precaución hace treinta años, los limeños asimilen a su día normal entre una y cuatro horas perdidas solamente en trasladarse para realizar sus actividades cotidianas.

La dimensión de los problemas de Lima es camuflada, coyunturalmente, por algunos indicios de modernidad que aparecen como islotes en un archipiélago de atraso y postración. Esos indicios son el resultado del proceso de crecimiento por el que atraviesa el país. Es casi una aparición de naturaleza inercial. Pero no es la consecuencia de lo que la ciudad está haciendo por sí misma, a partir de la gestión. ¿Y por qué es esto? Porque sencillamente los problemas de Lima ya rebalsaron notoriamente los alcances de un simple cambio de gestión municipal. Sus problemas ya son estructurales. Y, por ende, sus soluciones también tienen que ser estructurales.

El presente ensayo busca proponer una alternativa de enfrentar ese desafío, de cara a construir una ciudad nueva que pueda llegar al año 2035 a cumplir saludablemente su medio milenio de vida con unos 15 millones de pobladores y una complejidad social, económica y cultural mucho más intensa que la actual. Y esa alternativa se insertará en uno de los procesos más ambiciosos de cambio en la estructura del Estado que ha emprendido el país: el proceso de descentralización en el que está abocado el Perú desde inicios del actual milenio.

## 2 El desarrollo territorial como unidad relevante del desarrollo

El desarrollo local alude a la delimitación del espacio en el que se aplican las medidas para generar el cambio social. La localidad es un conjunto poblacional definido por una proximidad social entre las personas y una organización socioterritorial, como un distrito o una región. El espacio local permite conformar redes de relaciones e inte-

reses entre familias, empresas y organizaciones de una zona. La existencia de intereses comunes y de una identidad con la gente y la tierra conforman la base para el impulso de proyectos de desarrollo con una población local. La sostenibilidad es la realización de actividades de desarrollo sin la generación de deudas económicas, sociales o ambientales para el futuro. Vale decir, es la capacidad de actuar sin hipotecar el destino de las siguientes generaciones.

El desarrollo de una localidad es, en primer lugar, de sus gobernantes; pero, seguidamente, de la misma comunidad. Esta elige a los gobernantes, conoce sus problemas, define sus propios objetivos y moviliza sus recursos materiales y humanos en ese sentido, e incluye aquí a las fuerzas emprendedoras. El Estado puede impulsar programas de apoyo al desarrollo local a través de sus diversas instancias de gobierno, no solo de apoyo social sino también para potenciar programas de infraestructura y servicios en muchas comunidades urbanas y rurales, especialmente en las áreas con mayores índices de pobreza. Todos estos impactos generan un impulso al desarrollo local y pueden ser complementados por una política explícita de responsabilidad de las empresas que operen en determinados territorios, la cual puede potenciar y multiplicar estos efectos positivos.

### 3 Definiendo a la descentralización

En la literatura oficial peruana, se pueden encontrar tres definiciones especialmente relevantes de la descentralización. La primera, y prevaeciente por su contundencia jurídica, es la que parte de la Carta Magna<sup>1</sup>, que expresa: “la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país”. La segunda es la que se expresa en el Acuerdo Nacional (2002) como Octava Política de Estado como un “sistema de autonomías políticas, económicas y administrativas, basado en la aplicación del principio de subsidiariedad y complementariedad entre los niveles de gobierno nacional, regional y local del Estado, con el fin de fortalecer estos últimos y propiciar el crecimiento de sus economías”. La tercera es la que se consigna en el Plan Nacional de Descentralización (CND, 2004), que postula que “es un proceso de carácter capital [...] que, en esencia, supone cambiar una tendencia

histórica de desarrollo económico perniciosa y territorialmente desigual, mediante la integración de vastos espacios regionales y sistemas de ciudades”. Y, finalmente, podría añadirse una cuarta, implícita en la Ley de Bases de la Descentralización, como un proceso que “tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población”<sup>2</sup>.

Todas estas definiciones conservan un elemento común: que la descentralización es siempre una transferencia de poder intraestatal. Sin importar de qué dependencia gubernamental provenga el poder, la autoridad, la competencia o la función y a qué otra dependencia gubernamental vaya todo esto, el hecho final es que la descentralización por lo menos conserva la dimensión y el poder estatal. Y esa instancia del que provenga la transferencia del poder no tiene que necesariamente estar en el nivel central. Puede haber, de hecho, descentralización de un nivel de mayor poder central hacia otro de menor poder central, pero podrían ambos estar ubicados en un nivel subnacional. E incluso, la descentralización como proceso de transferencia de poder estatal no necesariamente implica que el receptáculo de ese poder tiene que ser también estatal. Pues podría ser inclusive privado.

#### 4 ¿Por qué importa la regionalización?

Las complejidades de las sociedades Estado actuales no permiten esquemas de gestión pública que sean funcionales y que, a la vez, articulen políticas sectoriales sobre amplios territorios y grandes poblaciones. Es más claro que las viejas tesis colectivistas que planteaban que la sociedad científica planificadora está en absoluto desuso. El paradigma que va ganando terreno es el de la gestión enfocada en la problemática del territorio, reemplazando el énfasis del gobierno en el Estado-nación por el gobierno de la región-Estado. Por tanto, el desarrollo se construye sobre base de *gestión territorial* antes que con el todavía vigente esquema de *gestión sectorial*.

Existe evidencia de espacios territoriales de relativa poca extensión que han progresado muy rápidamente en las últimas décadas. Casos emblemáticos tradicionales son Mónaco, Andorra, San Marino, Liechtenstein, Hong Kong, Singapur y Bermuda. Más recientemente,

extensas zonas de China continental desplegadas en la costa del Pacífico están experimentando un progreso vertiginoso a diferencia de las regiones interiores. Inclusive China posee en esas zonas siete de los diez puertos con mayor volumen transado de contenedores del mundo.

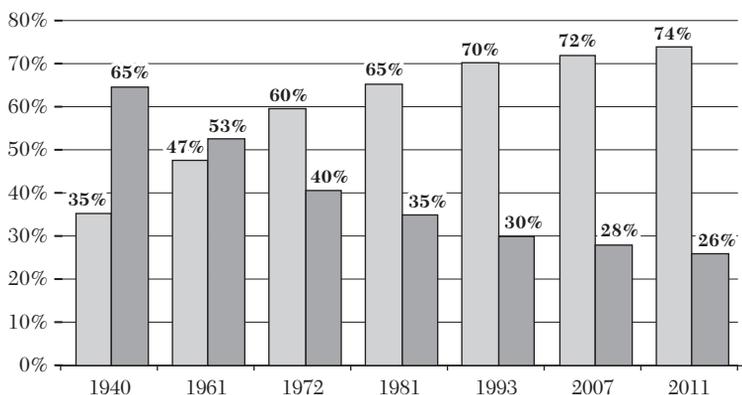
A la conformación de jurisdicciones territoriales que puedan constituirse en espacios de gestión pública descentralizada apunta la regionalización. Es un proceso de definición de unidades territoriales geoeconómicas que albergan colectivos poblacionales identificables, con diversidad de recursos, infraestructura existente y potencial e integración histórica, económica, administrativa, ambiental y cultural, que se vinculan a través de relaciones sociales de producción determinadas.

Como paso fundamental para consolidar la descentralización, la regionalización debe definir un nuevo mapa político. La experiencia muestra que todo intento de definir nuevas demarcaciones territoriales ha pasado por consideraciones políticas de coyuntura y otras por facilidad administrativa, pero sin afirmarse en procesos socioculturales y económicos de impacto global. Pero no debe, ni puede, quedarse en una delimitación territorial. La necesidad de anclar el proceso de descentralización pasa por articular la dinámica socioeconómica, la política, la cultura y la historia, no solo para trazar los límites de las nuevas regiones, sino también para permitir a los pobladores la definición de sus nuevos espacios de desarrollo, articulando, separando o fusionando gobiernos territoriales.

## 5 La problemática urbana en el centro de gravedad de la regionalización

La evolución demográfica del Perú en los últimos setenta u ochenta años muestra que hemos dejado de ser un país rural para pasar a ser preponderantemente urbano, lo que, a su vez, ha generado un gran número de cambios culturales y socioeconómicos. Para ilustrar este punto es bueno referirse al gráfico I, que da cuenta de la evolución de la población urbana y rural en el Perú en el periodo que cubre los censos de 1940 y 2007, el último realizado en el país, además de un estimado para 2011<sup>3</sup>.

GRÁFICO 1  
**Evolución de la población urbana y rural Perú 1940-2011**



Fuente: INEI (varios años). Elaboración propia.

Lo que se deduce de la información que alimenta este gráfico son básicamente cuatro hechos: i) la población peruana ha venido creciendo sostenidamente desde 1940, con un ritmo que se viene desacelerando paulatinamente desde la década de 1970; ii) la población rural se ha mantenido casi constante, registrando un ligero crecimiento hasta la década de 1970, pero con un estancamiento casi total desde la década de 1980 hasta la actualidad; iii) el Perú es preponderantemente urbano ya desde la década de 1970, y en la actualidad la proporción de población urbana frente a la rural es del orden de 3 a 1; y iv) que la tendencia a la urbanización es imparable. Por todas estas consideraciones, no es posible prescindir de esta realidad a la hora de consolidar espacios regionales. Son las ciudades el elemento clave de la descentralización y, por lo tanto, de la regionalización.

## 6 La centralización de Lima y la vulnerabilidad regional

La centralización no es un proceso relativamente nuevo y no es nefasto en sí mismo. De hecho ha sido una condición en el mundo, para impulsar la era de la Revolución Industrial, pues el sistema político

que acompañó a la industrialización desde el siglo XIX en Europa y Estados Unidos no dejó de crecer ni de producir un Estado más grande y decisivo, alcanzando su más acabada expresión en los extremos planificadores e intervencionistas de los países comunistas del siglo XX. La centralización económica y política que fuera condición sine qua non para el sostenimiento de la civilización de la ‘segunda ola’ o de la Revolución Industrial, junto a la uniformización, la especialización, la sincronización, la concentración y la maximización (Toffler 1993).

El centralismo de Lima es el ícono representativo del centralismo nacional, pero no por esto es el único centralismo existente. De hecho, el crecimiento vertiginoso de las ciudades principales, fundamentalmente de la costa, aunque con particular énfasis en Lima, puede haber sido el factor más significativo para la formación de territorios económicos y el mayor dinamizador, dando lugar a desarrollos diferenciados entre unos y otros (Galarza 2002). Hasta inicios de este milenio, el conglomerado Lima-Callao, conocido como Lima Metropolitana, se desplegaba sobre un área de 31.000 kilómetros cuadrados, que representa el 2,9 por ciento del territorio nacional. Por entonces albergaba al 32 por ciento de la población total y generaba el 44 por ciento del PBI, el 55 por ciento de la industria, el 58 por ciento del comercio, el 55 por ciento del gasto público y el 85 por ciento de la recaudación tributaria. Poseía el 37 por ciento de la fuerza laboral, que es, además, la más calificada del país, el 50 por ciento del ingreso nacional y el 83 por ciento de las colocaciones bancarias (Gonzales de Olarte 2000). Las cifras no son muy distintas ahora, a pesar de haber transcurrido una década de descentralización. Sin embargo, sí ha habido cambios dentro de la propia Lima Metropolitana respecto de estas variables, hecho ineludiblemente relacionado a la forma como ha crecido y al despegue de los llamados conos de Lima.

Lima atrae a los técnicos y profesionales más calificados del interior. Esta variable es clave para entender la creciente centralización por su efecto *revolvente* y autorregenerativo. La limitada actividad económica impide el desarrollo profesional fuera del ámbito de las ciudades importantes, muy especialmente Lima. Inclusive cuando hay grandes inversiones privadas en el interior, las empresas utilizan recursos profesionales de la capital, y dejan actividades de menor envergadura en manos de profesionales locales. Este deterioro del ‘capital profesional’ de las regiones, inclusive en las ciudades *heartland* principales o secundarias, disminuye sus potencialidades productivas respecto a

Lima, por lo que se vuelven menos atractivas en relación con la capital y se retroalimenta el proceso.

También atrae a gran parte de los empresarios más exitosos, que han encontrado límites a su desarrollo en el interior y tratan de expandirse a la búsqueda de mayores tasas de retorno a menor riesgo, tanto por encontrar mayores mercados como por el acceso a la institucionalidad indispensable para sostener sus actividades económicas. Por esta razón, entre otras, la capital crea un gran mercado urbano. El resultado es un desarrollo económico desigual entre la capital y las principales ciudades, primero, y luego entre estas ciudades respecto a las zonas rurales, así como una elevada vulnerabilidad económica de las regiones que albergan esos espacios rurales.

Esto generó un sistema de *precios relativos* que inclinó las preferencias hacia los centros urbanos, en especial Lima. Estos precios relativos no solamente deben entenderse como precios de mercado, que están ligados a la oferta y la demanda de bienes y servicios. También comprenden los factores de riesgo a la inversión y a la supervivencia misma. Aun sin presencia de un fenómeno terrorista en el ámbito rural, la población percibe que la falta de institucionalidad formal desde el Estado y su reducida presencia en los ámbitos que deberían corresponder a su principal competencia brinda escasas posibilidades de seguridad para los distintos segmentos de la población, lo cual eleva el precio de vivir en el campo.

No obstante, este centralismo de la capital no significa que Lima se haya beneficiado necesariamente del desarrollo no equilibrado ni equitativo respecto al interior del país. El crecimiento de Lima ha devenido en altos niveles de pobreza urbana e informalidad, con sus efectos sobre el estado de bienestar de sus pobladores, la recaudación fiscal, la inseguridad ciudadana y el colapso de la infraestructura económica y social existente. Sin embargo, es meridianamente claro que este centralismo limeño es consecuencia directa del profuso fenómeno migratorio que comenzó en la década de 1950, se intensificó desde la década de 1970, con el empobrecimiento y la baja de productividad del campo, y se reforzó notablemente en la década de 1980 con el terrorismo rural.

Lima no representa el único centralismo existente, pues las cifras en el ámbito nacional arrojan que nueve ciudades concentran más de 40 por ciento de la población del país, cinco departamentos concentran dos tercios del PBI y diez provincias concentran 52 por ciento

de los electores, lo que significa una altísima concentración demográfica, económica y sociopolítica, respectivamente. Esto ha traído como consecuencia no solamente la absorción de las mejores tecnologías, profesionales y capacidades empresariales hacia zonas puntuales del territorio, especialmente la capital, sino también una centralización de la inversión privada como efecto directo, puesto que esta es la principal usuaria de esos insumos. Este proceso de fortalecimiento de los centralismos ciudadanos se intensificó desde la década de 1950. Un hecho que ilustra este fenómeno es el crecimiento poblacional urbano en las principales ciudades del interior. Sánchez (1973) refiere algunas cifras de población de 1953 para Trujillo (60.427), Arequipa (103.422), Cuzco (59.918) y Huancayo (40.000). Estas ciudades, para 1973, habían experimentado crecimientos del orden de 475 por ciento, 210 por ciento, 119 por ciento y 138 por ciento, respectivamente.

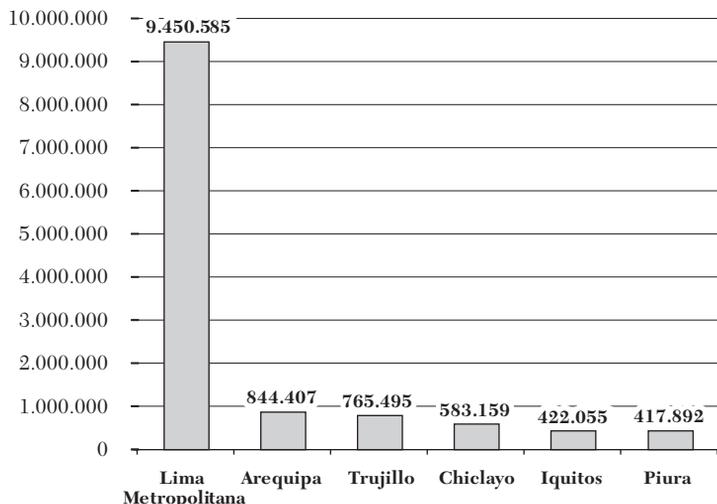
## 7 La desproporcionalidad entre Lima y las otras ciudades

Los elementos que caracterizan el fenómeno de la centralización afectan notablemente el crecimiento económico de las regiones. Pero también afecta a Lima, porque ha tenido que soportar la falta de oportunidades de los peruanos del interior y acogerlos con el costo de un crecimiento inorgánico y desordenado. Ha sido, posiblemente, la primera víctima del desarrollo no balanceado de las regiones.

El desarrollo regional balanceado requiere que el resto de regiones tenga una mayor velocidad en su crecimiento para que el Perú cuente con varios centros económicos. La descentralización económica debería no solo crear o fortalecer centros urbanos de gran envergadura que sean alternativos a Lima –ciudades grandes e intermedias o *heartlands* secundarios–, sino que simultáneamente deberían crearse las condiciones económicas e institucionales y los mecanismos políticos para que se dé una mayor integración y articulación entre Lima y las regiones, y, dentro de cada región, entre su ciudad pivot y sus ciudades pequeñas y las zonas rurales. Esto mismo es válido para el propio espacio territorial de Lima Metropolitana.

Importa entonces conocer qué magnitud tienen las ciudades pivot, para lo cual se toma como referencia la última información oficial existente a la fecha (INEI 2012), a base de la cual se construye el gráfico 2.

GRÁFICO 2

**Población estimada de las principales ciudades peruanas (2012)**

Fuente: INEI (2002). Elaboración propia.

Por la experiencia en países como Colombia, Ecuador, Venezuela y el propio Chile, aunque en menor grado, y también con Argentina y Brasil, siendo estos países de menor similitud distributiva con el Perú que los cuatro anteriores, se deduce que es preciso contar con ciudades de una masa crítica mínima de un millón de habitantes para generar mercados capaces de potenciar una economía territorial sólida, pero también que se requiere que no existan tantos desequilibrios entre las masas poblacionales de los centros urbanos.

Esto no sucede en el Perú, donde la segunda ciudad –Arequipa– tiene menos del millón y la tercera –Trujillo– no llega a 800.000. Por mencionar a dos países andinos de mayor similitud al Perú, se constata que en Colombia, por ejemplo, la cuarta ciudad –Barranquilla– supera el 1,2 millones de habitantes, mientras que en Ecuador, la segunda ciudad –Guayaquil– alberga a más de 2,5 millones. En países como Argentina y Brasil, las ciudades extracapitalinas –Córdoba, São Paulo, Brasilia, entre otras– superan ampliamente estos niveles. Hay una enorme desproporción de las principales ciudades peruanas, en particular respecto de Lima, y además, deja en claro que existe todavía

muy baja masa crítica en ciudades aparte de Lima, y en el mejor de los casos, de Trujillo y Arequipa, como para convertirse en grandes centros económicos a corto plazo.

## 8 ¿Cómo corregir la desproporcionalidad?

El problema de la desproporcionalidad en nada representa una ventaja para Lima. ¿Por qué? Porque si bien es cierto crece más rápido que el resto de ciudades, lo hace desordenadamente, sin una correlación temporal entre la demanda y la oferta de servicios –incluida la vivienda–, y donde el gobierno de la ciudad se vuelve inmanejable para cualquier autoridad. El fuerte desequilibrio genera una fuerza gravitacional de Lima de tal magnitud que compensa cualquier costo de dejar los espacios territoriales de origen. Por tanto, Lima seguirá expandiendo su distancia respecto de las demás ciudades, lo que profundizará sus problemas. Sería utópico pensar que el desequilibrio entre Lima y las demás ciudades peruanas pueda corregirse en pocos años, incluso si la descentralización entrara a una fase de aceleración tal que las ciudades del interior más importantes crecieran al doble de lo que haría la capital al ritmo actual.

A base de estas consideraciones, la propuesta central que conlleva este trabajo es que la ciudad de Lima debe descentralizarse para desarrollarse más rápidamente. No en el sentido de descentralizarla hacia las provincias del interior, sino en su núcleo mismo. Para este fin se propone un modelo por el cual el actual conglomerado urbano denominado Lima Metropolitana –compuesto por Lima y el Callao– se descompone en cinco espacios territoriales a los que llamaremos *regiones metropolitanas* (RM). Estas regiones metropolitanas serán la RM Norte, RM Sur y RM Este –cada una de las cuales se instaura en el espacio que hoy ocupan los llamados ‘conos’–, además de un distrito capital (D. C.), que será lo que se conoce como la Lima central y la RM Callao.

Los distritos que estarían comprendidos bajo esos espacios territoriales se indican en el cuadro 1. Este esquema recoge el concepto de la fortaleza del área geopolítica como espacio de desarrollo de actividades geoeconómicas predominantes. El conglomerado Lima-Callao sería considerado un espacio geoeconómico de régimen especial y no estaría incluido en las regiones convencionales, por lo que confor-

maría la *Mancomunidad de Lima Metropolitana* (MLM). Presidiría esta MLM el alcalde de Lima D. C. La MLM tendría a cargo exclusivamente el desarrollo y la implementación de proyectos de impacto urbano que traspasa el ámbito de un único espacio territorial metropolitano.

CUADRO 1

**Agrupaciones regionales propuestas para Lima Metropolitana**

<b>Espacios territoriales metropolitanos</b>	<b>Distritos integrantes</b>
Lima D. C.	Lima Cercado, Breña, Rímac, El Agustino, San Miguel, Pueblo Libre, Jesús María, Magdalena, San Isidro, Miraflores, San Borja, Santiago de Surco, Lince, La Victoria, San Luis, Surquillo, Barranco, Chorrillos, La Molina.
RM Norte	Ancón, Santa Rosa, Puente Piedra, Carabayllo, Comas, Independencia, Los Olivos, San Martín.
RM Sur	San Juan de Miraflores, Villa El Salvador, Villa María del Triunfo, Pachacámac, San Bartolo, Lurín, Punta Hermosa, Punta Negra, Santa María del Mar, Pucusana.
RM Este	San Juan de Lurigancho, Santa Anita, Ate, Chaclacayo, Lurigancho-Chosica, Cieneguilla.
RM Callao	Ventanilla, La Punta, Carmen de la Legua-Reynoso, Callao, Bellavista, La Perla.

Es conveniente señalar que el ordenamiento clasificatorio que propone este trabajo es consistente con otras visiones, como la de Pereyra (2006), con la cual se compara en el cuadro 2.

CUADRO 2

**Espacios territoriales comparados**

<b>Espacios territoriales metropolitanos</b>	<b>Espacios territoriales existentes</b>	<b>Espacios territoriales identificados por Pereyra (2006)</b>
Lima D. C.	Lima Tradicional	Lima Vieja + Zona de Alta Renta
RM Norte	Lima Norte	Cono Norte
RM Sur	Lima Sur	Cono Sur + Playas del Sur
RM Este	Lima Este	Cono Este
RM Callao	Callao	Callao

## 9 Los espacios territoriales metropolitanos

Lo que ahora nos ocupa es justificar estos espacios territoriales propuestos como regiones metropolitanas y, luego, describirlos sobre la base de dos componentes: población y desarrollo humano.

La justificación se encuentra en el hecho concreto de que ya existen como espacios diferenciados y que dichos espacios han sido el resultado de una espontánea evolución de la ciudad y su dinámica migratoria.

Por ejemplo, la Lima Tradicional y el Callao están prácticamente delimitados. En el caso del Callao, su territorio queda delimitado por su propia condición legal de provincia constitucional. La Lima Tradicional, en cambio, no es un espacio que corresponda a alguna definición oficial. Sin embargo, existen antecedentes claros de que la Lima Tradicional se consolidó con Leguía. Como indica Ludeña (2002), para este presidente Lima llegó a ser un símbolo de su impronta política y muy relacionada a lo económico y cultural, adquiriendo una importancia estratégica tanto como escenario físico como en su contenido simbólico. En ese propósito, en los tiempos de Leguía la ciudad se expandió desde el centro hasta el sur –Miraflores y Barranco– y hacia el Callao, para lo cual se trazaron importantes avenidas, como la Arequipa o la Colonial. Por tanto, podemos considerar que la Lima Tradicional se articula alrededor de los ejes de lo que Driant (1991) denominó “triángulo metropolitano” que comprendería los segmentos entre el Cercado de Lima, Miraflores-Barranco-Chorrillos y el Callao.

Por otro lado, los espacios que se sobreponen a los conos de Lima sí están bien definidos, aunque no por esto deja de haber unas pocas controversias:

i) A veces a Ventanilla se le incluye en el Cono Norte porque su vinculación es muy fuerte con el distrito colindante de Puente Piedra, antes que con el resto del Callao. Pero el hecho concreto y legal es que Ventanilla es un distrito del Callao, por lo que mal podría pertenecer a Lima.

ii) Por su peculiar ubicación geográfica, establecida por contrafuertes andinos que prácticamente lo “encapsulan” del resto de distritos, a veces a San Juan de Lurigancho no se le identifica con el Cono Este e incluso a veces se le incorpora al Cono Norte, dada su ubicación nororiental. Este es un tema muy controversial, porque incluso esto ha dado lugar a que existan concepciones de que este populoso distrito no pertenezca a ningún cono, lo que es uno de los sustentos para el proyecto de creación de la provincia de San Juan de Lurigancho que viene siendo promovido desde la sociedad civil de ese distrito.

iii) En varias clasificaciones figura El Agustino como parte de Lima Este, en particular en entidades del Estado.

iv) Hay quienes consideran que el Cono Sur empieza en Chorrillos, por lo que se le incorpora a esta zona. Sin embargo, claramente Chorrillos es uno de los distritos de la Lima Tradicional desde antes de las grandes migraciones de mediados del siglo XX que dieron forma a los conos de Lima.

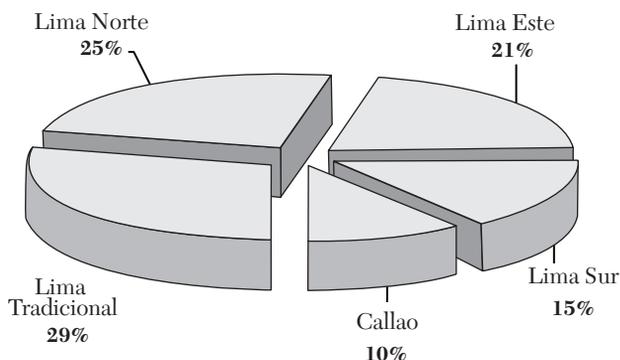
Estos espacios territoriales se constituyen por razones de historia, pero también por la dinámica económica de cada uno de ellos. En lo histórico es evidente que los distritos de la Lima Tradicional y el Callao se reconocen a sí mismos como parte integrante de los propios orígenes del espacio conocido como Lima y el Callao, en tanto que los distritos de los conos como resultado de la ola migratoria que empezó desde mediados del siglo XX. Incluso los ciudadanos de los conos suelen referirse a Lima como algo externo a ellos. A modo de ejemplo, normalmente cuando alguien ubicado en esos distritos quiere referirse a que tiene que desplazarse a alguna parte de la Lima Tradicional, dice “voy para Lima”, lo cual es curioso teniendo en cuenta que Lima comprende indistintamente a todos los distritos de la ciudad. De alguna manera, esto indica que no se sienten plenamente limeños, a pesar de que lo son.

La dinámica económica es un factor de simbiosis, confluencia y síntesis de los espacios territoriales propuestos. Cada una de las zonas

indicadas presenta una dinámica económica propia que, en algunos casos, como el de los conos de Lima, muestran circuitos económicos de alta intensidad.

Los espacios regionales urbanos configuran la distribución poblacional señalada en el gráfico 3. La población corresponde a la registrada en el censo de 2007<sup>4</sup>.

GRÁFICO 3  
**Distribución poblacional de los espacios territoriales seleccionados de Lima Metropolitana**



Fuente: INEI (2008). Elaboración propia.

Se aprecia que la mayor población sigue perteneciendo a la llamada Lima Tradicional (29 por ciento), en tanto que el cono más habitado es el Cono Norte (25 por ciento), y el Cono Sur es el menos poblado de los tres (19 por ciento) y el Callao, con apenas 10 por ciento, es el espacio territorial urbano con menos población.

## 10 El desarrollo relativo de los espacios territoriales metropolitanos

Además de los aspectos históricos, culturales y demográficos, es interesante analizar cómo se presentan estos espacios territoriales en términos de desarrollo humano. Para tal fin, utilizaremos el Índice de Desarrollo Humano (IDH), indicador elaborado por el Programa de

las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) compuesto por tres parámetros: i) esperanza de vida, que mide cuán larga y saludable es la vida que se espera, en el momento de nacer, y que se cuantifica por el número de años de esperanza de vida, lo que implícitamente incorpora el concepto de ‘salud’, ‘natalidad’, ‘nutrición’, etcétera; ii) educación, que mide lo fuerte que es la educación y su calidad, así como cuán extendida está entre la población y que se cuantifica por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de alfabetización combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y superior, así como los años de duración de la educación obligatoria; y iii) bienestar material, que mide la capacidad de acceder a bienes y servicios de calidad que provean un nivel de vida digno y que se cuantifica por el PBI per cápita, ajustado por la paridad del poder adquisitivo (PPA).

El IDH se calcula por la siguiente expresión

$$IDH = \frac{1}{3} \left( \frac{\ln(Y) - \ln(100)}{\ln(40.000) - \ln(100)} \right) + \frac{1}{3} \left( \frac{EV - 25}{85 - 25} \right) + \frac{2}{9} \left( \frac{AA}{100} \right) + \frac{1}{9} \left( \frac{MT}{100} \right)$$

en la cual  $Y$  es el PBI per cápita –ajustado para la comparación internacional por la paridad del poder adquisitivo–,  $EV$  es la expectativa de vida al nacer,  $AA$  es la tasa de alfabetización de adultos y  $MT$  es la tasa bruta de matrícula. Asigna la misma importancia a cada una de las tres dimensiones. El índice permite clasificar los países –o los territorios– en tres grupos: alto desarrollo ( $IDH \geq 0,8$ ), desarrollo medio ( $0,5 \leq IDH < 0,8$ ) y bajo desarrollo ( $IDH < 0,5$ ).

Para la aplicación de la metodología de estimación en este trabajo se utilizan los datos de IDH distrital más recientes y que se encuentran en el reporte del PNUD (2009). Los cálculos provenientes de ese reporte se generan con dos ajustes a la fórmula antes indicada. El primer ajuste consiste en cambiar la tasa de matriculación en educación primaria, secundaria y superior por la tasa de asistencia escolar en educación básica aplicada a la población en el rango de edades entre 5 y 18 años. Se hace esto para reducir –a juicio del informe del PNUD– los efectos de la sobreestimación de la matriculación, ya que mucha gente suele matricularse pero no asistir a clases. El segundo ajuste corresponde a sustituir el PBI per cápita, expresado en dólares de paridad de poder adquisitivo, por el ingreso familiar per cápita mensual en soles. La razón estriba en que no se cuenta con información de PBI a escala subnacional, suficientemente desagregado.

El IDH de los espacios territoriales propuestos es el único dato a estimar, pues si bien hay información del PNUD sobre los IDH de los distritos de Lima, no existe un IDH calculado para cada uno de los espacios territoriales metropolitanos propuestos. Para eso planteamos una metodología que pasamos a explicar. Se parte de reconocer que los IDH están directamente vinculados a las personas, por ende a la población. Por tanto, el peso relativo poblacional de cada distrito, constitutivo de cada espacio territorial metropolitano propuesto, se considera como el ‘peso relativo’ para aplicar a la ponderación final. En lenguaje formal matemático, la metodología se expresa a partir del cálculo de los IDH de los espacios territoriales metropolitanos propuestos *IDH (ETM)*:

$$IDH(ETM_i) = \sum_{j=1}^n a_j \cdot IDH(D_j)$$

En esta expresión, *IDH(ETM<sub>i</sub>)* es el IDH que corresponde al espacio territorial metropolitano *i*. Asimismo, IDH (D) representa a los IDH distritales de Lima Metropolitana. En concreto, IDH (D<sub>j</sub>) sería el IDH correspondiente al distrito *j*. Los cuadros 3 consignan los IDH distritales agrupados en los espacios territoriales metropolitanos propuestos, los que se han tomado del PNUD (2009), junto a las cifras de población del INEI (2008) a partir de los resultados del censo de 2007<sup>5</sup>.

CUADRO 3.1

**Población e IDH por distritos de la RM Lima Norte (Lima Norte)**

Nro.	Distritos	Población	IDH
1	Ancón	33.367	0,6703
2	Santa Rosa	10.903	0,6745
3	Carabayllo	213.386	0,6615
4	Puente Piedra	233.602	0,6587
5	San Martín de Porres	579.561	0,6861
6	Los Olivos	318.140	0,6856
7	Comas	486.977	0,6756
8	Independencia	207.647	0,6754
Total de la población de Lima Norte		2.083.583	

Fuente: INEI (2008)/PNUD (2009). Elaboración propia.

CUADRO 3.2

**Población e IDH por distritos de la RM Lima Sur (Lima Sur)**

<b>Nro.</b>	<b>Distritos</b>	<b>Población</b>	<b>IDH</b>
1	San Juan de Miraflores	362.643	0,6748
2	Villa María del Triunfo	381.790	0,6637
3	Villa El Salvador	378.470	0,6688
4	Pachacámac	68.441	0,6556
5	Lurín	62.940	0,6637
6	Punta Hermosa	5.762	0,6755
7	Punta Negra	5.284	0,6701
8	San Bartolo	6.412	0,6731
9	Santa María del Mar	161	0,7176
10	Pucusana	10.633	0,6569
Total de la población de Lima Sur		1.282.536	

Fuente: INEI (2008)/PNUD (2009). Elaboración propia.

CUADRO 3.3

**Población e IDH por distritos de la RM Lima Este (Lima Este)**

<b>Nro.</b>	<b>Distritos</b>	<b>Población</b>	<b>IDH</b>
1	San Juan de Lurigancho	898.443	0,6674
2	Santa Anita	184.614	0,6770
3	Ate	478.278	0,6692
4	Lurigancho-Chosica	169.359	0,6652
5	Chaclacayo	41.110	0,6883
6	Cieneguilla	26.725	0,6609
Total de la población de Lima Este		1.798.529	

Fuente: INEI (2008)/PNUD (2009). Elaboración propia.

CUADRO 3.4

**Población e IDH por distritos de Lima D. C. (Lima Tradicional)**

Nro.	Distritos	Población	IDH
1	Lima Cercado	299.493	0,6972
2	Breña	81.909	0,7098
3	Rímac	176.169	0,6883
4	El Agustino	180.262	0,6699
5	San Miguel	129.107	0,7273
6	Pueblo Libre	74.164	0,7333
7	Jesús María	66.171	0,7359
8	Magdalena del Mar	50.764	0,7286
9	Lince	55.242	0,7275
10	La Victoria	192.724	0,6898
11	San Luis	54.634	0,7043
12	San Isidro	58.056	0,7590
13	Miraflores	85.065	0,7574
14	Surquillo	89.283	0,7158
15	Barranco	33.903	0,7202
16	San Borja	105.076	0,7324
17	Santiago de Surco	289.597	0,7263
18	Chorrillos	286.977	0,6848
19	La Molina	132.498	0,7369
Total de la población de Lima Centro		2.441.094	

Fuente: INEI (2008)/PNUD (2009). Elaboración propia.

CUADRO 3.5

**Población e IDH por distritos de la RM del Callao (el Callao)**

Nro.	Distritos	Población	IDH
1	Ventanilla	277.895	0,6634
2	Callao	415.888	0,6801
3	La Punta	4.370	0,7483
4	Carmen de La Legua-Reynoso	41.863	0,6775
5	Bellavista	75.163	0,7129
6	La Perla	61.698	0,7166
Total de la población del Callao		876.877	

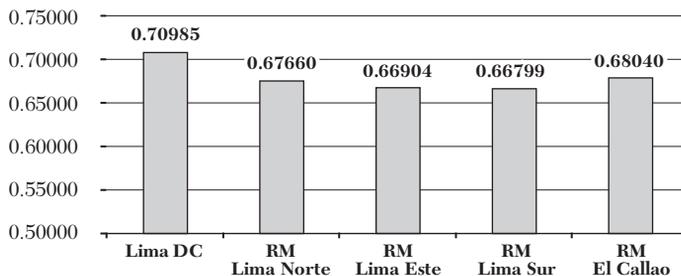
Fuente: INEI (2008)/PNUD (2009). Elaboración propia.

Los pesos ponderados poblacionales distritales  $a_j$  son la proporción de la población del distrito  $j$  ( $N_{D_j}$ ) en la población de la región agregada  $i$  ( $N_{ETM_i}$ ):

$$a_j = \frac{N_{D_j}}{N_{ETM_i}}$$

El gráfico 4 muestra los IDH de cada espacio territorial metropolitano propuesto, calculados así.

GRÁFICO 4  
**IDH por espacios territoriales metropolitanos propuestos**



Fuente: INEI (2008)/PNUD (2009). Elaboración propia.

## 11 Lecciones a partir del análisis fragmentario de Lima Metropolitana

Se observan algunos hechos a partir de los estimados mostrados en el gráfico 5. En primer lugar, destaca el hecho de que los tres conos presentan casi similar desarrollo, pero con un cierto despunte de Lima Norte, que es posiblemente el cono menos politizado de los tres. Quizá sus pobladores son mucho más proclives al comercio que a la política y de ahí se explique el diferencial de desarrollo respecto de los otros dos. Y es importante destacar este hecho porque, a diferencia del Cono Este, que incluye a distritos como Chaclacayo y Cieneguilla, donde mucha gente de clase alta y media alta posee casas de gran extensión, o del Cono Sur, que incluye a distritos de playa donde la gente más acomodada de Lima posee casas de playa lujosas, como Punta Hermosa, Punta Negra, Pucusana o Santa María del Mar, en el Cono Norte solo hay dos balnearios menores –Santa Rosa y Ancón– que hace tres o cuatro décadas no tienen mayor realce ni atraen a los más pudientes. Aun así, Lima Norte es un espacio con mayor desarrollo, producto de su dinamismo empresarial hecho a pulso por los ciudadanos que la habitan y que en su totalidad, prácticamente, sí son migrantes o descendientes de migrantes.

Adicionalmente los conos Este y Sur presentan casi similar desarrollo. Sin embargo, el Cono Sur está mucho mejor articulado que el Cono Este, en razón de la geografía en que se instala este último, caracterizada por contrafuertes andinos que, en algunos casos, pueden encapsular poblaciones enteras –como en el caso de San Juan de Lurigancho– y en otros, impedir la comunicación directa entre distritos del mismo espacio territorial.

Otro hecho interesante es que el Callao muestra un nivel de desarrollo superior a los tres conos. Es de notar que la actual Provincia Constitucional del Callao tiene régimen especial consignado en la Ley de Bases de la Descentralización de 2002, por la cual, además de sus alcaldes distritales, tienen un alcalde provincial y un presidente regional, por su estatus doble de provincia y de región. En gran medida, esto puede estar explicando su diferencial de desarrollo respecto de los conos, a pesar de que alberga en su territorio a zonas muy pobres. El ser una región metropolitana ya en la práctica le ha permitido empoderarse mucho mejor frente a las fuerzas centrí-

petas limeñas y reivindicar un espacio propio donde aplicar políticas públicas que les ha permitido generar un desarrollo diferenciado en la última década.

Algo que no sale en los gráficos son las diferencias socioculturales que existen entre los ciudadanos de los cinco espacios que se han determinado. A las claras identidades de 'lo limeño' y 'lo chalaco' que caracterizaban a Lima y el Callao, la irrupción de los conos acrisola más el variopinto espectro social, cultural y hasta económico del espacio que hoy ocupa la llamada Lima Metropolitana. De hecho, los conos son los receptores de los nuevos limeños, de los migrantes y de los hijos y nietos de migrantes, los que no solamente empezarán empleándose como trabajadores asalariados en la Gran Lima, sino que darán comienzo a toda una revolución de inclusión social como resultado del florecimiento de actividades comerciales.

Finalmente, un asunto de la mayor importancia es que existe una diferencia de desarrollo humano entre el espacio de la Lima Tradicional –que ocuparía Lima D. C.<sup>6</sup>– con el resto de los espacios territoriales, en particular respecto de los conos. Sin embargo, tomando en cuenta los inicios de los conos y la precariedad de entorno vivencial de esos tiempos en esos espacios, se podría decir que tenían entonces un bajo desarrollo ( $IDH < 0,5$ ), lo que en términos del gráfico 5 ubicaría a esos espacios por debajo de la línea de base horizontal. Comparando ese valor con los indicadores de desarrollo de los conos de estos tiempos, observamos que las distancias se acortaron notoriamente desde por lo menos la segunda onda expansiva migratoria<sup>7</sup> de mediados del siglo XX.

No obstante lo anterior, cuando se desagrega el espacio de la Lima Tradicional, las diferencias aparecen más nítidas respecto a los conos y al Callao. Considérense los espacios consignados en el cuadro 4, que desagregan el espacio de Lima Tradicional en tres subespacios: *top*, medio y bajo. El subespacio *top* incluye distritos con IDH mayor o igual a 0,74, el subespacio medio a distritos con IDH entre 0,72 y 0,7399 y el subespacio bajo a distritos cuyo IDH es menor que 0,7199. Con estos parámetros<sup>8</sup>, los subespacios de Lima Tradicional quedan como se presentan en el cuadro 4.

Los correspondientes IDH, calculados por el método de las ponderaciones poblacionales de los IDH distritales, se indican en el gráfico 5. Queda muy claro del análisis de este gráfico que inclusive las áreas más pobres de la Lima Tradicional exceden el desarrollo de todas las

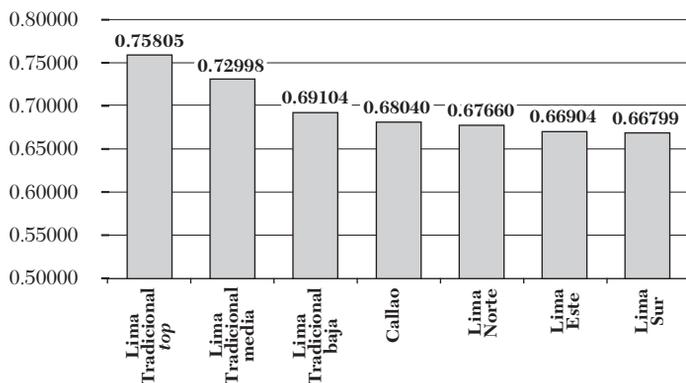
CUADRO 4

**Subespacios territoriales desagregados en la Lima Tradicional**

Subespacios territoriales	Distritos integrantes
Lima Tradicional <i>top</i>	San Isidro, Miraflores
Lima Tradicional <i>media</i>	San Miguel, Pueblo Libre, Jesús María, Magdalena, Lince, San Borja, Santiago de Surco, Barranco, La Molina
Lima Tradicional <i>sur</i>	Lima Cercado, Breña, Rímac, El Agustino, La Victoria, Chorrillos, San Luis, Surquillo

otras áreas metropolitanas, incluido el Callao. Por su parte, el gráfico VI muestra otro tipo de diferencias que quedan escondidas en el gráfico 5. Y con ellas se rompen varios mitos. Uno es que los conos ya alcanzaron el nivel de desarrollo de los barrios más pudientes de la Lima Tradicional. No es cierto. Para poner un ejemplo, los distritos más populosos y, a la vez, prósperos de los conos de Lima, no alcanzan

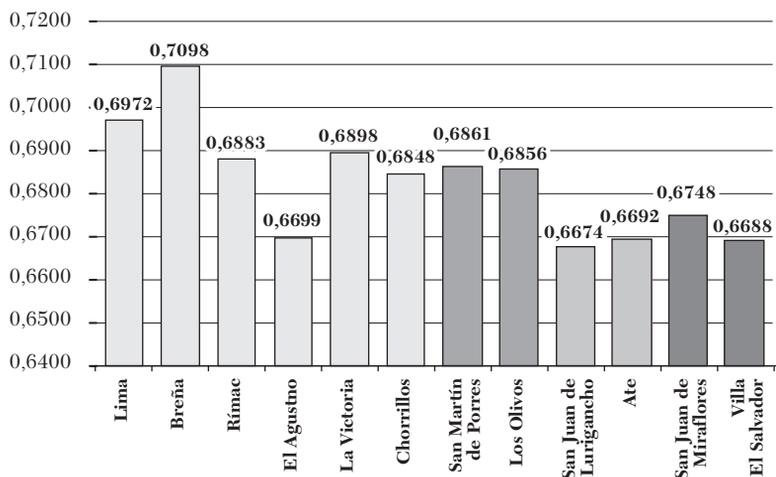
GRÁFICO 5  
**IDH en los subespacios territoriales de Lima Tradicional y los conos y el Callao**



Fuente: INEI (2008)/PNUD (2009). Elaboración propia.

quiera el nivel promedio de la Lima Tradicional menos pudiente (IDH = 0,69). El gráfico 6 muestra una comparación entre los seis distritos más populosos y pujantes de los conos en comparación con los seis distritos más pobres de la Lima Tradicional.

GRÁFICO 6  
**IDH en los distritos más pobres de Lima Tradicional  
 y en los más ricos de los conos**



Fuente: INEI (2008)/PNUD (2009). Elaboración propia.

También se observa en los gráficos V y VI que los distritos de los conos Este y Sur son los más atrasados y que, dentro de ellos, los del Cono Este están más deprimidos. Por ejemplo, San Juan de Lurigancho y Ate están incluso ligeramente por debajo, en términos de desarrollo, que El Agustino, al igual que Villa El Salvador del Cono Sur. Solo algunos distritos emblemáticos del Cono Norte, como San Martín de Porres y Los Olivos, pueden alcanzar niveles de desarrollo que superen claramente a El Agustino, pero que apenas están un poco por encima del desarrollo de Chorrillos. Estos distritos ni siquiera se acercan al nivel de desarrollo de Lima Cercado, Breña, Rímac y La Victoria.

Una explicación de este hecho radica en que los conos –a pesar del despegue comercial que han ido experimentando, aunque no consistentemente, sí en sectores concretos–albergan a la mayor cantidad de pobres. El cuadro V consigna los distritos de Lima que tienen la mayor población considerada pobre y extremadamente pobre<sup>9</sup>. Se observa que entre los diez distritos con más pobres se encuentran nueve de los conos, en tanto que si incluimos los doce más pobres, aparecen los pujantes Independencia y Los Olivos en lista.

CUADRO 5  
**Distritos más pobres de Lima**

Nro.	Distritos	Pobres	Pobres extremos	Pobres no extremos	No pobres
1	San Juan de Lurigancho	259.890	14.438	245.451	702.664
2	Comas	113.725	5.610	108.115	396.251
3	Villa El Salvador	106.271	5.334	100.937	304.042
4	Ate	98.600	3.652	94.948	423.092
5	Puente Piedra	93.839	7.117	86.722	169.755
6	Villa María del Triunfo	85.390	3.238	82.152	319.302
7	San Juan de Miraflores	75.359	2.678	72.681	307.172
8	San Martín de Porres	67.601	1.861	65.740	552.592
9	Carabayllo	62.402	3.559	58.843	174.867
10	Chorrillos	52.273	2.735	49.538	251.640
11	Independencia	45.995	1.728	44.268	169.946
12	Los Olivos	45.430	2.034	43.396	293.598
13	Lurigancho-Chosica	45.041	2.400	42.641	139.552
14	El Agustino	41.578	1.881	39.697	146.560
15	Lima Cercado	37.153	1.510	35.643	264.903
16	Rímac	29.513	1.252	28.261	149.356
17	La Victoria	28.845	1.162	27.684	164.747

Fuente: INEI (2010). Elaboración propia.

Esto significa que si bien hay una economía pujante en los conos de Lima, esta pujanza, en primer lugar, se debe fundamentalmente a esfuerzos privados, y, en segundo lugar, convive con altas densidades de pobreza. Si bien es cierto que la aparición de nuevos comercios, de los cuales los *malls* o centros comerciales son el símbolo emble-

mático de un nuevo capitalismo popular, no es menos verdad que esto puede ser un espejismo ante las masas de pobres que habitan los conos y donde se concentra la mayor parte de la pobreza de Lima. Para dimensionar la escala de esta pobreza, nótese que los pobres que habitan en San Juan de Lurigancho equivalen casi a toda la población de los distritos de San Miguel, Pueblo Libre y Jesús María, así como los pobres que viven en Los Olivos equivalen en número al 78 por ciento de la población de San Isidro y al 53 por ciento de la de Miraflores

## 12 Conclusión

La propia naturaleza del crecimiento de la ciudad de Lima, que ha soportado varias olas migratorias que descompensaron su desarrollo urbano planificado, unida a la multiplicidad de la diversidad que alberga y a la consolidación de espacios territoriales que van adquiriendo una dinámica socioeconómica y cultural propia, hace imposible gestionarla de una manera eficaz desde un único centro administrativo.

Esta situación ha generado un detrimento de la Lima Tradicional principalmente, pero un aparente despegue de los conos. Sin embargo, a pesar de que ha sido un crecimiento espectacular el que se ha generado en las zonas periféricas de Lima, se empiezan a notar señales de estancamiento en su desarrollo que no les permiten todavía alcanzar los niveles de desarrollo de la Lima Tradicional, inclusive cuando se comparan los distritos más pujantes de los conos con los más empobrecidos de la Lima Tradicional.

Un hecho concreto es que la dinámica de los conos ha sido, con mucho, superior a la de la Lima Tradicional por lo menos desde finales de la década de 1990. Esto es así como resultado del proceso de liberalización de la economía y de la implantación de un modelo económico que favoreció las inversiones privadas y el despegue de los emprendimientos comerciales populares, así como por la política estatal de pacificación y de titulación de predios, que permitieron tanto el florecimiento del comercio y de las actividades de servicios como la extensión de la propiedad privada en distritos populosos que fungieron de émbolos del desarrollo local como San Juan de Lurigancho o Villa El Salvador, además de otras políticas específicas de apoyo directo a distritos como los mencionados.

Sin embargo, los conos de Lima no fueron desarrollados primordialmente por políticas públicas directas, sino por iniciativa de sus pobladores y de las fuerzas empresariales y comunales que impulsaron esos cambios. Es momento de que las políticas públicas se pongan al servicio del desarrollo de estos amplios espacios territoriales limeños. La propuesta de crear regiones metropolitanas para descentralizar Lima podría aportar en esta dirección.

Por ello es importante replantear el desarrollo a partir no solo de la perspectiva sectorial, sino de los espacios territoriales y de sus capacidades de atraer inversiones para convertirse en territorios. Aunque los conos de Lima han demostrado que pueden ser capaces por sí mismos de alterar el mercado dentro de sus jurisdicciones según los intereses y las capacidades de las fuerzas productivas que albergan, el mercado de la Lima Tradicional todavía puede alterar el mercado más allá de su ámbito, en los propios espacios territoriales de los conos, durante breves periodos. No obstante, a pesar de que la Lima Tradicional sigue siendo un mercado importante para la dinámica económica de los conos, su articulación es muy fuerte con el mercado externo. Por esta razón, a largo plazo los conos no pueden sustentar su desarrollo exclusivamente en la demanda de la Lima Tradicional.

En sus fases iniciales de desarrollo, los distritos periféricos podrían aspirar al mercado de Lima como mercado objetivo primordial, en tanto se desarrollan las capacidades para seguir fortaleciendo sus propios mercados e inclusive para abordar los mercados internacionales. Sin olvidar que, en caso de producirse un crecimiento importante y acelerado de las actividades productivas en los conos, estos actuarían como nodos de atracción de otras ofertas de productores de esas zonas. Pero esto no es suficiente a largo plazo, al menos no lo es cuando se pretende que el conurbado de Lima Metropolitana se desarrolle aceleradamente y de manera más equilibrada. Por esta razón es fundamental que estos distritos impulsen sus potencialidades competitivas para acceder no solamente al mercado de la Lima Tradicional, sino además al mercado propio interno y al mercado externo directamente, para lo cual es indispensable que cuenten con un sistema de gestión más autónomo y enfocado, que promueva activamente la industrialización, la infraestructura y la formación de capital humano dentro de sus jurisdicciones.

La propuesta que entrega este trabajo –todavía de modo seminal– es consistente con estos propósitos. Desde luego que tiene que

implementarse con las salvaguardas del caso. Por ejemplo, las nuevas regiones metropolitanas estarían a cargo de gobernadores metropolitanos<sup>10</sup>, y mantendrían las actuales alcaldías distritales, que tendrían que estar a la altura de la responsabilidad y no ser simples caudillos locales. Aquí el problema es encontrar a los líderes apropiados, ya que darían un brusco salto de calidad al constituirse en regiones. No es el problema del Callao, que ya tiene experiencia de una década en elegir gobernantes regionales y que la experiencia indica que no lo hicieron mal.

En cuanto al espacio que se propone como Lima D. C., habría que cambiar el artículo 33 de la Ley de Bases de la Descentralización incorporando esta condición para lo que hoy es el espacio de Lima Tradicional. El gobernador de Lima D. C. se podría concentrar mejor en la casi veintena de distritos que la conforman. Y cada gobernador se encargaría de una masa poblacional con significativa masa crítica. Como se ha expresado, el distrito capital es una figura administrativa para configurar un territorio que no esté integrado a ninguna otra región o zona del país, de manera que puede manejar un mayor nivel de autonomía. Se tendría que crear una región o mancomunidad de régimen especial, la Mancomunidad de Lima Metropolitana, para que tanto los conos, al igual que ya lo es el Callao, sean zonas que no se integren a la Región de Lima Provincias.

Por cierto, ya existen las mancomunidades en el orden legal peruano. Y lo hace desde 2007 a raíz de la Ley 20029. Esa ley establece reglas bajo la cual una municipalidad, por más pequeña que pueda ser, tiene la posibilidad de mancomunarse con otras a fin de promover proyectos conjuntos que adquirirán así prioridad en el presupuesto de la nación. Actualmente en Lima ya hay siete mancomunidades: i) Mancomunidad Lima Este, ii) Mancomunidad Lima Este (Amaeste), iii) Asociación de Municipalidades al sur de Lima (Amasur), iv) Mancomunidad de los distritos del Litoral Sur de Lima, v) Mancomunidad de Lima Centro y vi) Mancomunidad Municipal Lima-Rímac. En adición a todo esto, también hay esfuerzos desde la sociedad civil por promover esquemas alternativos de reordenamiento territorial.

Otro ejemplo de un precedente importante es la existencia del proyecto de convertir en provincia al distrito de San Juan de Lurigancho promovido por el Frente Central de Apoyo a la Provincialización de San Juan de Lurigancho (Frecap-SJL), organización de la sociedad civil que tiene personería jurídica y que inclusive ha concebido la divi-

sión del actual distrito en cuatro –Villa San Antonio, Los Nogales, Los Jazmines y Zárate–, lo que ha configurado un proyecto bastante interesante, habida cuenta de que se trata del distrito más poblado del Perú, cuya población excede a la de cualquier ciudad del interior del país y también al Callao.

Como se observa, existen fuerzas espontáneas que van apuntando a una dinámica de remoción de las estructuras de demarcación para repensar la forma de organizar a la primera ciudad del Perú. La evolución de las ciudades como entes vivos no debe llamar a sorpresa que devengan en repensar la mejor forma de organizarlas, demarcarlas y administrarlas políticamente. Después de todo, Lima no parece despegar, más allá de algunos islotes de modernidad, y es tiempo de probar caminos creativos para no terminar siempre llegando al mismo punto.

## NOTAS

- 1 Según la modificatoria introducida por la Ley 27680.
- 2 Ley 27783.
- 3 Tal estimado proviene del subjefe de Estadísticas del INEI consignado en el diario *El Comercio*, edición del 29 de febrero de 2012.
- 4 Hemos tomado como referencia las cifras oficiales del Censo 2007 y no proyecciones propias debido a que estas mismas cifras poblacionales se utilizan para el cálculo de los IDH de los espacios territoriales metropolitanos propuestos, que se emplea más adelante.
- 5 Debe enfatizarse que estos datos que se utilizan en los cuadros IV y que sirven para estimar los IDH distritales son flexibles y altamente cambiantes por la dinámica poblacional especialmente intensa en los conos de Lima. Al respecto, es emblemático el caso de San Juan de Lurigancho, que consigna una población de 898.443 habitantes según el último censo de 2007, mientras que la última estimación oficial a la fecha es de 1.025.930 habitantes (INEI 2012).
- 6 La figura del “distrito capital” no es de ninguna manera “nueva” en América Latina. Ahí están Bogotá y Caracas para demostrarlo, e incluso Asunción. El distrito capital es una figura administrativa para configurar un territorio que no esté integrado a cualquier otra región o zona del país, de manera que puede manejar un mayor nivel de autonomía.
- 7 Debe anotarse que la primera gran ola expansiva migratoria puede identificarse con las grandes migraciones a Lima durante el gobierno de Leguía.

- Según datos consignados por Ludeña (2002), la población de la ciudad de Lima pasó de 173.000 en 1920 a 273.000 en 1931. Es decir, durante el Onecenio, gobierno de Leguía de 1919 a 1930, la población limeña se incrementó en 57,6 por ciento. Y la tercera onda expansiva fue en la década de 1980, como resultado de las migraciones producidas por el terrorismo y por la crisis económica.
- 8 Interesante también es notar –aunque en realidad esta idea surge del cuadro 3.4 antes que del gráfico 4– que incluso los distritos más pudientes de la Lima Tradicional no alcanzan la categoría de “alto desarrollo” que correspondería a un IDH superior a 0,8.
  - 9 Los estimados poblacionales que el INEI consigna en el documento del que se han obtenido estos datos son mayores que los que hemos considerado para el cálculo de los IDH de los espacios territoriales metropolitanos. La razón estriba en que en el documento del INEI para alimentar la data del cuadro 6 este utiliza proyecciones poblacionales a 2010, mientras que los que figuran en los cuadros 4 corresponden al último censo de 2007.
  - 10 Vale notar que el Congreso peruano empezó a discutir en 2012 el cambio del título de “presidentes regionales” por el de “gobernadores”.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo Nacional (2002). *Octava política de Estado: Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú*. Suscrito el 5 de marzo de 2002. Lima.
- Consejo Nacional de Descentralización (2004). *Plan Nacional de la Inversión Descentralizada*. Lima.
- Driant, Jean Claude (1991). *Las barriadas de Lima: historia e interpretación*. IFEA-Desco. Lima.
- Galarza, Luisa (2002). *Descentralización, organización económica del territorio y potencial de recursos*. Cuadernos PNUD. Lima.
- Gonzales de Olarte, Efraín (2000). *Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos. Consorcio de Investigación Económica. Lima.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (1981). Censo Nacional de Población y Vivienda 1981. Lima.
- (1993). Censo Nacional de Población y Vivienda 1993. Lima.
- (2007). Censo Nacional de Población y Vivienda 2007. Lima.
- (2008). Perfil Sociodemográfico del Perú. Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda. Segunda edición. Lima.

- (2012). Nota de Prensa 121. 10 de julio de 2012.
- Ley de Bases de la Descentralización (2002). Ley 27783. Promulgada el 17 de julio de 2002.
- Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV Sobre Descentralización (2002). Ley 27680. Promulgada el 6 de marzo de 2002.
- Ley de la Mancomunidad Municipal (2002). Ley 29029. Promulgada el 25 de mayo de 2007.
- Ludeña, Wiley (2002). *Lima. Poder, centro y centralidad: del centro nativo al centro neoliberal*. Eure, volumen 28, nro. 83, Facultad de Arquitectura y Bellas Artes-Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Morote, Fernando (1987). *Geopolítica del Perú*. Ediciones Morot . Lima.
- Pereyra, Omar (2006). *Forma urbana y segregación residencial en Lima*. Debates de Sociología. Departamento de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales-Pontificia Universidad Católica del Perú, nro. 36. Lima.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). “Informe desarrollo humano. Perú 2009: Por una densidad del Estado al servicio de la gente”. PNUD, Oficina del Perú. Lima.
- Sánchez, Luis Alberto (1973). *El Perú: retrato de un país adolescente*. Ediciones Peisa. Lima.
- Toffler, Alvin (1993). *La tercera ola*. Plaza & Janés. Barcelona.