

Seminario Internacional

Lima: Gestión y Ciudadanía



UNIVERSIDAD
DE • LIMA

Lima: Gestión y ciudadanía

Lima: Gestión y ciudadanía

Seminario internacional



92735

Colección Encuentros
Primera edición, 1999

© PRORRUA
© Universidad de Lima
Av. Javier Prado Este s/n, Lima 33
Apartado postal 852, Lima 100
Teléfono 437-6767
Fax 437-8066
E-mail fondo_ed@ulima.edu.pe
Internet <http://www.ulima.edu.pe>

Diseño y edición Fondo de Desarrollo Editorial

Fotografía de carátula Pablo Guerra Giraldez

Esta publicación ha sido financiada con recursos de la Universidad de Lima y de la Cooperación Técnica del Reino Unido de los Países Bajos. Para su traducción o reproducción, en todo o en parte, deberá solicitarse permiso a los editores. La responsabilidad por los contenidos y opiniones aquí expresados corresponde exclusivamente a los autores.

Impreso en el Perú

Índice

| | |
|--|-----|
| Introducción | 9 |
| Presentación | 13 |
| CULTURA CIUDADANA | |
| Comunicación intensificada y cultura ciudadana: caso Bogotá <i>Antanas Mockus</i> | 19 |
| CENTRO HISTÓRICO | |
| <u>Sobre la recuperación del centro histórico de Lima</u> (1) | 31 |
| <i>Jorge Ruiz de Somocurcio</i> | |
| Para recuperar el centro de Lima | 37 |
| <i>Augusto Ortiz de Zevallos</i> | |
| La experiencia de Quito | 39 |
| <i>Teodoro Peña</i> | |
| Grandes proyectos: El programa Monumenta | 45 |
| <i>Pedro Taddei Neto</i> | |
| La experiencia de Madrid | 57 |
| <i>Sigfrido Herráez Rodríguez</i> | |
| INVERSIÓN Y GENERACIÓN DE EMPLEO | |
| Por el saneamiento de las políticas macroeconómicas | 65 |
| <i>Jorge Picasso</i> | |
| La experiencia de Bogotá | 69 |
| <i>Carmenza Saldías</i> | |
| Caso: Ciudad Guayana | 79 |
| <i>Luisa Rodríguez Vera</i> | |
| El turismo como herramienta de desarrollo municipal | 85 |
| <i>María Eugenia Bacci</i> | |
| La experiencia de Villa El Salvador | 89 |
| <i>Michel Azcueta</i> | |
| La experiencia de reubicación del comercio callejero del centro histórico de Lima | 95 |
| <i>Elsie Guerrero</i> (1) | |
| TRANSPORTE PÚBLICO MASIVO | |
| Soluciones para el transporte público en Lima | 103 |
| <i>Alfredo Urrutia</i> | |

| | |
|--|-----|
| El sistema trolebús de la ciudad de Quito <i>César H. Arias V.</i> | 111 |
| Prioridad para el transporte público <i>Guillermo Van Oordt</i> | 133 |
| Transporte y vialidad <i>Roberto Vallejo</i> | 137 |
| LIMPIEZA Y MEDIO AMBIENTE | |
| Situación y perspectivas del manejo de los desechos sólidos urbanos en Lima metropolitana <i>Ricardo Giesecke</i> | 143 |
| Limpieza urbana y medio ambiente <i>J. H. Penido Monteiro</i> | 151 |
| El caso de Chile <i>Julio C. Monreal</i> | 165 |
| El cinturón ecológico de Lima <i>Antonio Andaluz</i> | 173 |
| SEGURIDAD CIUDADANA | |
| La delincuencia y la seguridad pública: Un diagnóstico global <i>David Haddad Carvallo</i> | 179 |
| Nueva York contra el crimen <i>Jane Perlov</i> | 203 |
| La revalorización del concepto "guardia civil". El caso de Cali <i>José Holguín</i> | 207 |
| Ciudadanía y seguridad: Una convergencia imprescindible <i>César Rodríguez Rabanal</i> | 213 |
| "Nuevas" estrategias para combatir el crimen en Lima <i>Rocío Villanueva</i> | 217 |
| Proyectos para un sistema de seguridad pública <i>Manuel Piqueras</i> | 221 |
| La seguridad en Lima: Cifras, datos y tácticas <i>César Ortiz</i> | 225 |
| RELATORÍA <i>Javier Díaz Albertini F.</i> | 227 |

De un tiempo a esta parte, las grandes ciudades, debido tanto a su complejidad como al papel protagónico que les toca jugar en la vida de las naciones, se han convertido en objeto preferencial de debate y reflexión. De hecho, la condición humana, al terminar el siglo XX, es incomprensible desligada del entorno urbano. El célebre *dictum* aristotélico tendría que ser precisado ahora, pues el animal humano es, ante todo, un animal urbano.

Por su naturaleza, este tipo de reflexión es un campo propicio para un esfuerzo multidisciplinario. No es una, son muchas y muy variadas las dimensiones de la vida colectiva e individual que están determinadas por el entorno urbano. Las relaciones familiares, las laborales, las relaciones interpersonales en general, pero también las formas del poder y el arte de la administración, todo eso se ve afectado por el hecho de que el paisaje esté poblado por millones de seres humanos con algunos intereses básicos convergentes, pero con muchos otros que divergen, quienes deben desplazarse y hasta disputarse los mismos espacios. Ortega y Gasset notó ya, a inicios de este siglo, cuando todavía no existía sobre la tierra ninguna megaciudad (es decir, ninguna ciudad de más de diez millones de habitantes), que la “aglomeración” se había convertido en el dato más relevante de la vida moderna. Esto, obviamente, no ha dejado de ser cierto ahora, lo novedoso es que a pesar de todo persista el deseo colectivo de lograr que esos “conglomerados” sean capaces de sostener una vida de calidad. Allí radica precisamente el reto mayor a la reflexión sobre la ciudad. Las ideas de bienestar y comodidad que caracterizan el pensamiento moderno corresponden a representaciones de “lo urbano” que hoy se encuentran solamente en las villas y pueblos más pequeños. La cuestión es cómo replantear aquellas concepciones para que sean compatibles con las circunstancias actuales. Este replanteamiento no debe hacerse solamente porque la realidad urbana es un hecho permanente e irreversible, sino porque, para muchos, la vida en un entorno urbano es un “derecho” al cual no están dispuestos a renunciar.

En un clásico ensayo sobre ese tema, Henri Lefebvre reivindicó el derecho a la ciudad como el derecho a vivir en un espacio abierto, tolerante, diverso, propicio para un máximo despliegue de las condiciones individuales para la felicidad. El problema, empero, es que en la realidad, son minoría, tanto en el mundo desarrollado como en las zonas marginales, los individuos que pueden decir sin titubeos que su vida en la gran ciudad es de mucha calidad. La inmensa mayoría de los problemas de la ciudad no están resueltos y, lo que es más importante, son deficientemente teorizados. En los paí-

ses de mayor riqueza, los problemas se minimizan, esto es, se hacen casi imperceptibles para el ciudadano en general, pero no necesariamente se resuelven. En las ciudades grandes de los países pobres los problemas están permanentemente a la vista.

El problema teórico de fondo es que todavía no hemos acabado de representarnos la ciudad contemporánea como un fenómeno nuevo. Todavía el referente real del pensamiento global e integrador sobre la ciudad sigue siendo la ciudad ideal de los modernos. Cosa que no es de extrañar, porque, como lo hizo notar Toynbee, hasta hace apenas dos siglos las condiciones de vida en una pequeña ciudad europea no eran muy diferentes a las que habían existido en Roma o en Brujas, en los momentos de esplendor de esas urbes. La Revolución Industrial primero y la migración masiva, aquella que ha dado lugar al proceso de urbanización en los países marginales, cambiaron radicalmente todas las condiciones.

La teoría ha avanzado algo en la comprensión de esas nuevas circunstancias en los países industrializados. Pero esos avances han sido insuficientes y parciales. No existe todavía una teoría general de "lo urbano" bien fundada. En los países marginales esa reflexión está en pañales o no existe. Sin duda, su desarrollo constituye uno de los retos más fascinantes que puedan hoy plantearse al pensamiento.

Pero lo que sí hay, afortunadamente, son experiencias parciales y diversamente exitosas en el manejo de algunos de los principales problemas de las ciudades tanto del centro como de la periferia. Debido a que la vida no puede esperar necesariamente el desarrollo de la teoría, se creyó de suma utilidad, en vista de que el Gobierno de la ciudad de Lima estaba a punto de renovarse, crear la ocasión para que algunas de esas experiencias exitosas se conocieran y se contrastaran con nuestra realidad a fin de determinar la posible conveniencia de usarlas como modelos. La idea era reunir a los ejecutores de esos programas exitosos con nuestros expertos locales y con las personas que asumirían la responsabilidad de la administración de la ciudad, para propiciar un intercambio libre y empíricamente fundado de ideas y de experiencias.

Para ese fin, nos asociamos la Universidad de Lima y el Proyecto Especial Renovación Urbana y Recuperación Ambiental con Participación de la Sociedad Civil (PRO-RRUA), contando con el importante apoyo de la Embajada de Holanda en el Perú y otros auspiciadores amigos. La Universidad se hace presente porque es consciente de que son las instituciones académicas deseosas de tener relevancia en la vida del país las que tienen a su cargo el impulsar la reflexión sobre los problemas nacionales. Para usar el término de moda, son ellas las que deben buscar que los fenómenos más importantes de la realidad sean "tematizados". Pero tal "tematización" no puede estar desligada de las urgentes y duras demandas que la propia realidad y la condición de los millones de habitantes de nuestra ciudad plantean. Por ello es que se justifica totalmente la asociación con una entidad que tiene como propósito central ejecutar programas de acción a través de los municipios para solucionar o paliar los peores efectos de los diversos problemas de Lima.

La asociación de estas dos instituciones posibilitó la realización del Seminario Internacional: Lima, Gestión y Ciudadanía en el Siglo XXI, que contó con la participación de un gran número de expertos en problemática urbana. Sus exposiciones han hecho posible la configuración del libro que estamos presentando, el cual no estaría completo sin la relatoría. Ésta, lejos de ser un resumen sucinto de las ponencias, rescata las

conclusiones elaboradas en las jornadas de trabajo de los talleres (espacio donde los asistentes pudieron confrontar *in situ* la viabilidad de las propuestas de los ponentes).

Este libro pretende ser la rememoración del evento realizado en setiembre del año pasado. Los “olvidos” de esta memoria, no siempre inconscientes (omisiones de ponencias e intervenciones), responden a criterios de selección caprichosos y arbitrarios, pero necesarios en la edición de un texto escrito. Rescatar las experiencias exitosas en la solución de los diversos problemas urbanos ha sido el principal criterio de selección de las ponencias que este libro presenta.

JUAN ABUGATTÁS
UNIVERSIDAD DE LIMA

A lo largo de muchos siglos, el ordenamiento brutal de la sociedad basado en el miedo, la violencia y el desprecio por la ley (eso que con frecuencia es denominado cultura bélica) ha sido la norma más que la excepción; pero esta estructura social, fundamentada en la fuerza y la opresión de unos hombres por otros, llega a su fin en nuestra época. En los albores del tercer milenio, el fracaso de la violencia como hilo conductor de la historia es estrepitoso. La diferencia entre los que poseen y los que carecen se amplía. Exiliado el amor, los países otrora faros del cambio y de la transformación social, se reducen a la opacidad de sus miopes estrategias económicas, y nadie es feliz: ni los que poseen mucho y prematuramente, porque nunca se quiere y se aprecia lo que no se ha soñado; ni los que nada poseen, porque amanecen sólo con la urgencia de sobrevivir, con sus corazones y mentes heridos por la violencia y la exclusión. Violencia es dominio por la fuerza, pero es también insolidaridad, es desamparo, es niños en la calle, es jóvenes que no hallan otra respuesta que la evasión por la droga. Violencia es olvidarse de la faz humana cuando se elaboran los planes de desarrollo nacionales. La construcción de la paz requiere, pues, la renuncia generalizada a la violencia y el compromiso de toda la sociedad –civil, militar y eclesiástica– para consolidar un marco de convivencia genuinamente democrático que permita intervenir en la prevención a largo plazo.

Si vis pacem paravelum, “Si quieres la paz, prepárate para la guerra”, aconsejaba el viejo adagio romano. Pero la divisa del nuevo siglo ha de ser: si quieres la paz, constrúyela. La cultura bélica resulta cada día más obsoleta en un mundo unificado por los cambios demográficos, la evolución científica y los peligros medioambientales. El dominio físico de territorios o de pueblos enteros ha llegado a ser irrelevante en un planeta regido por los intercambios instantáneos de información y de capital. Esta mutación global de las condiciones de vida nos ofrece nuevas posibilidades inéditas y al mismo tiempo nos obliga a afrontar dificultades hasta ahora desconocidas. Los problemas que afectan en la actualidad una parte de la humanidad amenazan con trastornar en breve plazo todo el planeta. La mundialización es patente en todos los órdenes de la existencia humana. Así como en el navío leonardino, todos –ricos, pobres, mujeres, hombres, jóvenes, ancianos, blancos, negros– compartimos un destino común. “El mundo es uno o ninguno”, sentenció Albert Einstein; con el desarrollo científico, pero también con su aplicación a la destrucción masiva, hoy más que nunca el porvenir de

cada ser humano —cualesquiera sea su raza, su cultura o religión— está estrechamente vinculado al de todos sus semejantes.

La idea de que desarrollo es tan sólo sinónimo de crecimiento económico quedó superada hace tiempo. En nuestra época, los problemas éticos y sociales derivados del progreso científico y tecnológico no admiten dilaciones ni subterfugios. Cuando la Unesco plantea la idea de un desarrollo humano integral, endógeno, duradero, solidario y respetuoso del medio ambiente, no hace sino cumplir con uno de sus preceptos fundamentales: el deber de adoptar esos nuevos rumbos moralmente “inesquivables”. No podemos aceptar que dentro de unos años millones de personas tengan que seguir abandonando sus lugares de origen por falta de vivienda, de trabajo, de centros educativos o sanitarios, de ilusiones o de porvenir; porque no se hayan tomado las medidas preventivas que al rectificar las tendencias actuales permitan mitigar los presentes desgarros sociales, iluminar con valores universalmente compartidos los derroteros del futuro. Una de las causas evidentes de los trastornos que hoy padecemos es este desarraigo, esta pérdida de las señas de identidad que toda persona necesita, esta falta del sentido de pertenencia a una familia, una cultura, unos ideales, una empresa o una religión. Resulta sumamente difícil articular los diversos elementos sociales en un conjunto susceptible de ser bien gobernado, de ahí que el desarrollo humano que la Unesco propugna esté estrechamente vinculado a la gobernabilidad democrática y a la preservación de la paz.

La paz duradera es premisa y requisito para el ejercicio de todos los derechos y deberes; pero no la paz del silencio de los seres humanos silenciados y silenciosos, sino la paz de la libertad, de la alegría, de la solidaridad, la paz cordial y justa con la que todos los ciudadanos cuentan, conviven y comparten. En este sentido, paz, democracia y desarrollo forman una especie de triángulo interactivo, cuyos efectos se refuerzan mutuamente. Sin democracia no hay desarrollo duradero, las disparidades se hacen insostenibles y se desemboca en la imposición y el dominio. “Participo, luego existo como ciudadano”, debería ser el axioma cartesiano de la política actual. Si no participo, no cuento para nada, aunque me cuenten en censos y en encuestas. Este principio es particularmente fructífero en relación con los problemas que entraña la gobernabilidad para las sociedades contemporáneas, porque ésta es resultado de un diálogo permanente entre gobernantes y gobernados, cuyas conclusiones se ponen al servicio de la mayoría. En esta dinámica, la acción del decisor ha de regirse por los valores aceptados por todos, por eso debemos rechazar firmemente la idea de crear una sociedad de mercado o de organizar una democracia de mercado. Son los ideales, los principios democráticos, los que han de regir las relaciones entre los seres humanos, no las técnicas de compra-venta o la publicidad mercantil. De hecho, es indispensable una labor preventiva para forjar una paz justa y duradera. Las condiciones vigentes en la mayor parte del planeta nos obligan a proceder de tal modo que se eviten posibles efectos irreversibles. La existencia de un planeamiento razonable para la toma de decisiones de puntos de no retorno exige moralmente la adopción de decisiones en tiempo oportuno, tanto si se trata de cuestiones medioambientales como de problemas culturales, sociales o situaciones de conflicto. Actuar a tiempo es el único modo de corregir tendencias que podrían desembocar en alteraciones irreparables del legado natural, cultural, genético o ético. Por desgracia, lo que viene sucediendo hasta ahora es que actuamos con retraso y aplicamos paliativos insuficientes una vez que las crisis han estallado. Esto se debe, entre otras co-

sas, a que estamos preparados para los retos del pasado, pero no para los retos de hoy y mucho menos para los que ya se vislumbran en el futuro inmediato. El uso racional del agua, el incremento de la calidad de vida en el medio rural (lo cual disminuiría los flujos migratorios), el cambio climático, la pérdida de la biodiversidad, la uniformización cultural, la proliferación nuclear, todos ellos plantean problemas cuya relevancia aumentará de modo exponencial en las próximas décadas. Sin embargo, ahora estamos preparados para guerras improbables, con despliegue de aparatos costosísimos, mientras carecemos de dispositivos que nos permitan avizorar y mitigar las catástrofes naturales o provocadas que nos afectan de modo recurrente.

Junto con la previsión y la participación, los problemas del hábitat urbano y la necesidad de promover el desarrollo rural —dos aspectos de la problemática social estrechamente vinculados entre sí— conforman otras claves de gobernabilidad de las democracias modernas. El aumento de la calidad de vida en el medio rural permite evitar las migraciones que primero van hacia la periferia de la grandes ciudades y después hacia el extranjero. Cualquier estrategia de gobernabilidad debe tomar, como componente central, la creación de un horizonte de vida plena tanto en el campo como en la ciudad. Cuando el siglo XXI comience, uno de cada dos seres humanos vivirá en una ciudad. Y entre el año 2000 y el 2035, si se cumplieran las actuales previsiones demográficas, 3000 millones de personas más se habrían incorporado a las aglomeraciones urbanas hasta ahora existentes. Y utilizo la expresión “si se cumplieran las actuales previsiones demográficas”, porque todos tenemos que procurar, con una gran alianza, con un gran movimiento, que no se cumplan estas previsiones. Esta tendencia no es en efecto una fatalidad inevitable, pero para invertirla es necesario acelerar los procesos educativos y fortalecer la calidad de vida en los medios urbano y rural. La solidaridad moral e intelectual que exige la carta fundacional de la Unesco debería hacernos actuar y anticiparnos; sin embargo, a menudo los principios no parecen suficiente razón para adoptar decisiones oportunas y llenas de buen sentido, entonces es el miedo lo que moviliza aquello que la lucidez a veces puede no provocar. De seguir como estamos, en los próximos cuarenta años habrá que construir mil ciudades de tres millones de habitantes o, lo que es lo mismo, 25 ciudades de tres millones de habitantes cada año. Resulta evidente que de mantenerse dichas tendencias, éstas generarían una presión insostenible sobre los recursos naturales, en particular sobre el agua y las fuentes energéticas, y amenazarían gravemente la posibilidad de organizar y gestionar las estructuras sociales. Estas cifras, en la misma sobriedad de su enunciado, nos sitúan ante la radical importancia del problema: el crecimiento demográfico, combinado con los desequilibrios y conflictos que padece la humanidad, genera flujos inmigratorios cada vez más nutridos que en muchos casos contribuyen al empobrecimiento de las sociedades de origen, al tiempo que alimenta la exclusión y la xenofobia de las comunidades receptoras. Atraídos por las luces de la ciudad, millones de personas dejan la pobreza del medio rural para ir a vivir en la mísera soledad acompañada de las grandes aglomeraciones urbanas, donde a menudo carecen de los servicios más elementales. Algunos de ellos, sintiéndose marginados, se radicalizan y caen en las redes del fanatismo.

Si queremos garantizar la seguridad colectiva, que es uno de los pilares de la gobernabilidad, tenemos que ir a las fuentes de la violencia y del extremismo, que encuentran terreno abonado en la miseria y la exclusión. Las ciudades, que han sido el ámbito por excelencia de la solidaridad comunitaria y del vínculo social, son ahora, con excesiva

frecuencia, el símbolo del desorden, del caos, de la radicalización, del despilfarro y la delincuencia. Las ciudades, incluso se dice, son máquinas de producir desigualdad social, de destruir el entorno natural y el medio humano. Pero no debemos culpar a la ciudad de nuestro mal vivir cuando éste es en realidad el resultado de las grandes quiebras e incapacidades de la contemporaneidad. Contemporaneidad centrada en un sistema económico que ha olvidado el rostro humano y el largo plazo de una estructura bipolar que acumula riqueza en uno de sus extremos y pobreza en el otro. En la que no se conjugan como se debe los derechos humanos y la participación ciudadana, en la que no hemos sabido conciliar la afirmación individual y solidaridad comunitaria, la autonomía de las personas y los grupos con la cohesión social. Culpar de todo esto a la ciudad es no querer encontrar respuestas a problemas que por su complejidad y su carácter planetario se prestan al escapismo fácil, a coartadas que sólo sirven para alejarnos de las posibles vías de solución. De la *polis* griega a las urbes desmesuradas y a menudo deshumanizadas del siglo XX, la ciudad ha sido el escenario privilegiado de la cultura y el pensamiento, la encrucijada de todas las corrientes y tendencias que han modulado la vida del mundo especialmente en los últimos siglos. Prácticas tan esenciales en la historia de la humanidad como el civismo, la urbanidad, la civilización y la política han nacido en el ámbito de la ciudad y tienen su etimología en este concepto, de ahí la importancia que la Unesco concede a los estudios orientados a desentrañar la problemática urbana y a formular soluciones a los problemas actuales y futuros de la ciudad.

Ninguno de los cometidos que nuestra sociedad se plantea podrá realizarse a tiempo si no nos alejamos de los caminos trillados y actuamos con la audacia y la imaginación que exigen los desafíos de la contemporaneidad, si no logramos que los derechos de las generaciones venideras prevalezcan sobre los intereses a corto plazo y la miopía de quienes han entronizado las leyes del mercado. Si no alcanzamos a tener una clara memoria del futuro que deseamos legar a nuestros hijos, esta visión del porvenir —que el poeta Jaime Sabines vive con metafórica lucidez cuando proclama que hasta la esperanza es memoria y el deseo es el recuerdo de lo que ha de venir— podría desvanecerse. Pero hay que tener siempre presente que nada puede hacerse sin un contexto de paz y de justicia. La paz es un prerrequisito, una premisa. Ningún derecho puede ejercerse en medio de la guerra, ningún esfuerzo de transformación socioeconómica dará fruto en situaciones de conflicto; del mismo modo, es sumamente difícil garantizar la paz y la gobernabilidad democrática en ausencia del progreso económico, científico y técnico de todos los elementos de la sociedad. Sólo el desarrollo endógeno y respetuoso del medio ambiente, desarrollo con rostro humano, proporciona los cimientos para edificar la paz en el espíritu de los hombres. Sólo con la libre participación de todos podrá forjarse una cultura de paz para el nuevo siglo.

FEDERICO MAYOR
DIRECTOR GENERAL DE LA UNESCO

Cultura ciudadana

Comunicación intensificada y cultura ciudadana: caso Bogotá

Antanas Mockus

**Profesor de la Universidad Nacional de Colombia
y ex alcalde mayor de Santa Fe de Bogotá**

“Cultura ciudadana” fue un programa de construcción de convivencia y de ciudadanía desarrollado por la Alcaldía Mayor de Bogotá durante tres años, de enero de 1995 a diciembre de 1997. Tuvo la prioridad en el Plan de Gobierno inscrito con la candidatura –condición jurídica para la elección y para una eventual revocatoria del mandato– y en el Plan de Desarrollo, así como en los correspondientes planes de acción bianuales. Fue interinstitucional, multisectorial y durante los tres años absorbió directamente cerca del 3% del presupuesto de inversión de la ciudad.

Los resultados más notables fueron: reducción de muertes por homicidio (la tasa de homicidios anual bajó de 72 a 51 por cada cien mil habitantes), reducción a menos de un tercio del número de niños lesionados con pólvora en Navidad, reducción de homicidios culposos en accidentes de tránsito en una quinta parte (de 25 a 20 por 100 mil por año), respeto de las cebras para peatones y uso del cinturón de seguridad por parte de más de dos tercios de los conductores. Medidas como la “ley zanahoria” –limitación del expendio de licores a partir de la 1 a.m.–, siguen hoy en día vigentes en Bogotá y han sido adoptadas por otras ciudades colombianas como Cali, Medellín y Manizales.

Los objetivos del programa de cultura ciudadana fueron:

- Mayor cumplimiento de normas de convivencia.
- Mayor capacidad de llevar unos ciudadanos a otros pacíficamente a cumplir normas.
- Mayor capacidad de concertación y de solución pacífica de conflictos.
- Mayor capacidad de comunicación de los ciudadanos (expresión, interpretación) a través del arte, la cultura, la recreación y el deporte.

Cuadro 1
Tres tipos de regulación: legal, moral y cultural.

| Regulación | Legal | Moral | Cultural |
|---------------------|--|---|--|
| Forma | Explícita escrita. Vigencia claramente definida (dónde, cuándo). | Implícita o reflexionada. Alcance: propia vida. | Incorporada en actitudes y comportamientos. Tabúes. Límites. Vigencia: contexto/grupo. |
| Fuente de autoridad | Voluntad popular → Constitución → Ley → Otras disposiciones. | Propia persona. Fuentes: padres, maestros, arte... | Pasado o comunidad. Condición (y signo) de pertenencia. |
| Sanción | Castigo previsto expresamente (multa, cárcel...). | Culpa, malestar interno, tensión sobre identidad personal. | Vergüenza, exclusión, mancha sobre imagen social. |
| Aplican la sanción | Autoridad expresamente facultada que sigue proceso previsto. | Propia conciencia (figuras de autoridades interiorizadas). | Comunidad, sus voceros, sus miembros. |
| Reparación | Cumplimiento de sanción aplicada. | Arrepentimiento, propósito de cambio. Logros en tal propósito. | Disculpas, perdón, cambio de comportamiento visible. |
| Gratificación | Estímulos tributarios. Unas pocas distinciones. Pocos estímulos. | Satisfacción moral. Ampliación del sentido por reflexión y comunicación. | Atención, felicitación, "tener en cuenta". Ampliación del sentido en la comunicación. |
| Invocación central | Derechos. | Deberes. | Hábitos que aparean derechos, deberes y placeres. |

El programa de cultura ciudadana tuvo dos soportes conceptuales:

1. La distinción de la regulación jurídica (legal) de la regulación cultural (colectiva) y de la regulación moral (individual) (ver *Cuadro 1*). Buscó fortalecer la regulación cultural y la regulación moral. Buscó aumentar la congruencia y la eficacia complementaria de esas tres regulaciones, procurando debilitar la legitimidad cultural o moral de acciones contrarias a la ley. Buscó también comunicar (o reconstruir en un ambiente de

comunicación) las razones de ser y las conveniencias de la regulación legal.

2. Una visión del conflicto como causado o agravado por limitaciones de la comunicación¹. Se trató, pues, de lograr que los involucrados reconociéramos que muchas veces nos encontrábamos, más

¹ "Violencia como forma de comunicación" fue el título de un trabajo presentado en 1992 al Congreso Colombiano de Sociología.

que ante negociaciones, ante un intercambio racional de argumentos. Se aplicó también la teoría de que la relación directa cara a cara tiene efectos de disuasión frente a la violencia. Se disuadió el chantaje. Se toleraron (y promovieron) nuevas formas de expresión de inconformidad o de agresión simbólica. Se aplicó la idea (desarrollada en Carrillo, 1991) de que la interacción intensificada ayuda a reducir el divorcio entre ley, moral y cultura.

En relación al primer soporte conceptual, se verificó que la comunicación asumida honradamente, la apertura y la honradez en la comunicación, así como, en general, la aceptación de una interacción más intensa, más cercana, más cara a cara, podían en efecto ayudar a reducir la violencia y contribuir a reducir la distancia entre la regulación cultural y la regulación jurídica (Carrillo, 1991).

En relación al segundo, se optó por poner gran énfasis en la regulación cultural y la diferencia de ésta con respecto tanto a la regulación jurídica como a la regulación moral individual. Y se puso el acento en la relación entre desconocidos y en la relación que ocurre en lugares como el transporte público, el espacio público y lugares de acceso público. Se vio la cultura ciudadana como un común denominador que facilita el desarrollo del carácter pluricultural y abierto, libre, propio de las grandes ciudades.

Llamo "divorcio entre ley, moral y cultura" la existencia de aprobación cultural y/o moral a acciones ilegales. ¿Por qué la comunicación y en general la interacción intensificada ayudan a reducir el divorcio entre ley, moral y cultura? Si las dos formas principales de interacción racionalizada son la acción comunicativa y la acción estratégica, cabe responder en dos momentos:

Si la comunicación se intensifica, los interlocutores pretenden validez de lo que dicen (comprensibilidad, sinceridad, verdad, rectitud) con más frecuencia, y estas pretensiones son o aceptadas o problematizadas y defendidas. La eventual incredulidad de uno conduce al otro, en condiciones de comunicación intensificada, a formular más argumentos. La crítica adquiere más espacio. Pero también la justificación. Hay más ocasiones para aceptar el reto de evaluar los argumentos propios o los de la contraparte. Con relativa facilidad, buena parte de las polarizaciones amigo-enemigo se encausan a cualificar mutuamente críticas y justificaciones. Las reglas pasan a evaluarse en términos de razones y resultados y no sólo en términos de a quién convienen.

La comunicación facilita la puesta en relación de derechos con deberes. La racionalización del derecho en términos de "derechos" tiene la virtud de animar a todos los miembros de la sociedad a adherirse a la ley por razones de propio interés. Permite además incorporar desde un comienzo la óptica igualitaria y redistributiva (¿acaso se justifica que tus derechos sean más amplios que los míos?). Sin embargo, la comunicación ayuda a descentrarse lo necesario para comprender cómo mis derechos se relacionan con los de los demás y cómo su respeto se articula al cumplimiento de los deberes de los demás y viceversa². La comunicación facilita también la justificación de la ley desde distintas perspectivas (culturales,

2 De hecho la alcaldía utilizó un lenguaje centrado en deberes, salvo en materia de desarme, alcohol y pólvora, donde argumentó intensamente en términos de derecho a la vida y de preeminencia de los derechos de los niños.

morales, filosóficas). Posibilita -y multiplica los alcances- de lo que Rawls llama un "consenso por traslapos": el apoyo en las sociedades pluralistas democráticas, por parte de diversas tradiciones culturales, a unas mismas normas, aunque sea por razones diversas.

Una comunicación intensificada permite también un fogueo más explícito y sincero de las propias convicciones morales. Y una crítica de lo culturalmente visto como aceptable o normal. La comunicación pública explícita ayuda a calificar los argumentos relacionados con la regulación legal. Puede contribuir a modificar también la cultura e influir tal vez en la moral. Una comunicación más privada entre ciudadanos también puede transformar la adhesión en materias específicas a la regulación legal o puede transformar criterios de evaluación de la acción propia o de la acción del otro. Por ejemplo, la regulación intrafamiliar terminó siendo un aspecto clave para ahorrar agua.

Si la interacción estratégica se intensifica, hay más ocasiones para que las diferencias de intereses o de perspectivas se manifiesten, para que los conflictos aparezcan a tiempo. Lo uno y lo otro puede llevar a que los derechos se invoquen más tempranamente y a que se teja un *continuum* entre tal argumentación moral (privada o circunscrita al "nosotros"), la argumentación ante el otro (lucha por una legitimidad cultural) y la argumentación jurídica (lucha por tener la razón ante la ley).

Cuando la comunicación se intensifica, hay por supuesto el peligro de disolver ciertas ambigüedades cómodas y generar una percepción cruda de reglas, jerarquías y competencias. Pero la sinceridad produjo casi siempre mejor resultado que la tradicional diplomacia (diplomacia mal entendida). Decir muy claramen-

te qué se podía y qué no, y recordar con precisión las competencias fueron herramientas de uso cotidiano.

El siguiente cuadro recoge tal vez los principales comportamientos ciudadanos modificados. No sopesa hasta dónde en cada caso se logró interiorizar la regla para aplicarla al comportamiento de los demás vía aprobación o reprobación externa (regulación cultural), o a interiorizarla para su aplicación al propio comportamiento (regulación moral) (ver *Cuadro 2*).

Como puede verse, en varios casos no hubo cambio de legislación. En muchos casos resolver problemas de organización y de aclimatación de los operativos de aplicación (*enforcement*) fue muy útil e involucró una comunicación amplia con los responsables. Se libró una lucha por superar la mera reglamentación o delegación mediante un trabajo compartido entre varios niveles jerárquicos para constituir en detalle la "operacionalización". En la mayoría de los cambios logrados se combinó el mejoramiento de la norma o de su aplicación con un proceso educativo intenso.

Un elemento absolutamente crucial para multiplicar el efecto de las acciones de "cultura ciudadana" fue su altísima visibilidad ante la sociedad, lograda en buena parte por la vía de los medios masivos de comunicación. No campañas pagadas, sino formas novedosas, atractivas, de alto impacto visual o psicológico; en particular, en los conflictos que se presentaron en la ciudad con los polvoreros, con los taxistas, con los empresarios de buses, busetas y colectivos y con el mismo gobierno nacional a propósito del desarme. Cuanto más oportuna, sincera y franca fue la comunicación, más resultados favorables se alcanzaron. Tal vez el caso con mayores limitaciones a la comunicación fue también el caso de ma-

Cuadro 2
Comportamientos transformados y cambios en ley, cultura y moral

Algunos comportamientos transformados cambiando su aceptabilidad moral y cultural

Cambio en regla o dispositivo legal

Portar armas

Altibajos

Maltrato intrafamiliar³

Ampliación dispositivo institucional y capacitación funcionarios en conciliación

Combinar alcohol y fiesta hasta altas horas y/o conducir embriagado⁴

"Ley zanahoria" y más control

Fabricar almacenar y distribuir pólvora⁵

Parcial

Consumir pólvora

Radical

Facilitar pólvora a niños

Radical

No ponerse cinturón de seguridad

Más control

Parar vehículo pisando la cebra⁶

No

Pagar soborno para evitar multa de tránsito

Cambio de institución responsable del control

Concejal pide puestos u otra prebenda por voto favorable

No

Despilfarrar agua (durante emergencia)

Marginal

3 Las jornadas de vacunación contra la violencia -breve rito, asistido por psiquiatra o psicólogo, de rememoración de agresión, seguido de descarga emocional vía violencia simbólica sobre muñeco con cabeza con facciones del agresor recordado y reconciliación- fueron un éxito en términos de la participación (en total más de 40.000 participantes). Lo atestiguan las largas filas a la hora de cierre de la vacunación y la manifiesta disposición de otras personas a desahogarse del maltrato sufrido ante un contestador telefónico. Un elemento decisivo del éxito alcanzado fue la preexistencia de una red de lucha contra el maltrato infantil conformada por ciudadanos sensibilizados, especialistas y funcionarios que compartían la convicción de que el maltrato al niño es una manifestación muy grave de la violencia y un factor clave de su reproducción y persistencia. Fue notable la participación de cientos de funcionarios en las Jornadas de Vacunación, con un nivel de implicación psicológica personal intensa -derivada de la vinculación de muchos a la mencionada Red y de la preparación especial de todos para las Jornadas y del impacto subjetivo de la metodología empleada.

Posiblemente, la mayor limitación actual en la lucha por el buen trato y la población infantil

se origina en la pluralidad de instituciones que la atienden y en la dificultad para coordinar sus iniciativas. Las Jornadas de Vacunación generaron una mayor integración en la tarea y facilitaron un gran crecimiento de la oferta institucional (de hecho, la demanda de atención institucional creció a más del doble).

4 Un paso clave fue lograr volver positiva la idea de lo "zanahorio". Ser mesurado, ser medido en relación a los posibles excesos, se convirtió en una virtud públicamente defendible. Para ello sirvieron tanto el uso de zanahorias físicas como de zanahorias dibujadas, o de grandes zanahorias tridimensionales, la invención de cocteles zanahorios, etc., surgidos no de una programación sistemática, como la que habría hecho una agencia de publicidad, sino de una manera improvisada y juguetona y con muy bajos costos. Uno de los hitos comunicativos en este proceso fue -justo después de haber expedido la Ley Zanahoria- ir a repartir, con todo el equipo de gobierno, zanahorias a un concierto de Carlos Vives con cerca de trescientos mil espectadores y lograr un alto cumplimiento de la regla objetivo coyuntural: que cada espectador sólo cogiera una zanahoria.

tores tropiezos, el del desarme coactivo⁷.

En tres de los cambios de comportamiento señalados se contaba con indicadores actualizados que permitían una evaluación frecuente de las acciones acometidas. Y la comunicación se veía muy marcada por la evolución de los indica-

dores⁸. Caso más destacado: el ahorro del agua⁹.

Muchas de las acciones de cultura ciudadana fueron presentadas como acciones preventivas y por lo tanto aclimataron medidas justificadas como medidas de reducción de riesgos, rompiendo con

5 En varios barrios de la ciudad se convivía con altos niveles de producción ilegal, presentándose periódicamente graves accidentes. La venta se autorizaba a todos los fabricantes y distribuidores, pero durante periodos muy limitados y en sitios definidos por la administración.

La interlocución de los polvoreros, de sus voceros institucionales y de sus abogados jugó un papel crucial en la aclimatación de la prohibición del uso de la pólvora y el manejo de sus consecuencias para los fabricantes. Hubo mucha interacción aunque pocos acuerdos, todos orientados al acatamiento de la norma, la recalificación y una compensación económica parcial por la pólvora oportunamente entregada y destruida. Algo similar había ocurrido también con ASORRUMBA, la asociación de dueños de establecimientos de diversión, reaccionando a la Ley Zanahoria de una manera muy "zanahoria", es decir sin recurrir a los mecanismos tradicionales de chantaje, usando sí las formas legítimas de expresión de inconformidad.

6 Durante algunos días la avenida 19, en el centro de la ciudad, se convirtió en un lugar donde la ciudadanía se regocijaba sorprendiendo con chiflidos a quien detuviera su carro pisando la cebra. Una vez producido el chiflido, si el carro no se retiraba, aparecía un mimo. Si el carro no retrocedía ante la invitación amistosa y lúdica del mimo, aparecía un policía de tránsito. Cuando éste ponía la multa, la gente aplaudía. Así se establecía claramente la represión como última medida de una secuencia pedagógicamente ordenada y se ampliaba su efecto pedagógico gracias a la claridad de la lectura de la situación y al respaldo social dado a la sanción.

7 Desde 1994, se había logrado en la ciudad la suspensión de las autorizaciones de porte de armas durante el fin de semana, desde el viernes por la tarde hasta el lunes por la mañana. Para renovar periódicamente esta medida de desarme coactivo era necesaria la anuencia de un comandante local del Ejército

Colombiano, quien dependía del Comandante del Ejército, éste del Comandante de las FF.MM., éste del Ministro de Defensa, quien responde ante el Presidente. Allí, al empantarse la solicitud de renovación de la suspensión del porte de armas los fines de semana, se acudió a las dos instancias superiores, lo cual se volvió rápidamente contraproducente, sobre todo por aparentes malentendidos causados por algún periodista, que terminaron dando al traste no sólo con la extensión a toda la semana del desarme sino incluso con el mantenimiento de la medida antes vigente. Durante meses la medida estuvo suspendida. Finalmente, las estadísticas sobre crecimiento del número de homicidios cuando se suspendía la restricción, sirvieron de argumento contundente para que el Presidente de la República ordenara a las FF.MM. apoyar al Alcalde con un desarme limitado a los fines de semana.

La cuestión de quién está facultado para desarmar a los civiles pone en juego y en tensión concepciones del Estado y de la descentralización. No es trivial responder cómo se distribuye aquí, entre diversas autoridades, la responsabilidad constitucional de garantizar la vida. La Constitución indica que el alcalde es jefe de policía (pero no dice que será jefe de la policía). Sin embargo, el control de las armas está en manos del Ejército. Como es lógico, se intentaron procesos de comunicación. Pero la calidad y la intensidad de la comunicación, en este caso particular, dejó mucho que desear. Los efectos prácticos lo comprueban: durante ocho meses, una quinta parte del tiempo total de gestión, la ciudad no pudo contar con el desarme los fines de semana. Además, la ciudad nunca logró extender el desarme a toda la semana como era la voluntad de la alcaldía.

Sin embargo, estas dificultades llevaron a la búsqueda de una alternativa más centrada en cultura y moral que en ley. Las jornadas de desarme voluntario -organizadas tomando mucho de la experiencia de "Gifts for Guns" en Nueva York, República Dominicana y El

cierta lectura según la cual los individuos son totalmente libres para asumir riesgos.

A veces jugó un papel crucial la combinación entre opinión pública sensible, franqueza radical y una metodología elemental de regulación de la comunicación. Esto fue muy útil para generar de manera participativa los planes de desarrollo local (Decreto 425 de 1995) y para mantener la independencia de poderes¹⁰.

Hay dos conjeturas que valdría la pena someter al veredicto de la investigación: 1) Las comunicaciones ciudadanía-ciudadanía (básicamente el debate público, la invitación de sociedad civil a sociedad civil o el debate familiar) y de la

ciudadanía hacia las autoridades ayudaron a fortalecer la regulación cultural.

2) La comunicación entre autoridades y ciudadanía o entre autoridades parece corresponder a los casos en que resultó más bien fortalecida la regulación moral. Lo anterior sugiere que la participación ciudadana puede llegar a tener un potencial importante como fuente de autorregulación cultural entre ciudadanos.

La comunicación entre ciudadanos y entre ciudadanos y administración fue vista inicialmente desde una doble óptica: la de Habermas (cada interacción comunicativa tejiendo vínculos) y la de Bernstein (cada interacción comunicativa siendo ocasión para que actúen y se reproduzcan límites e identidades atados

Salvador- tuvieron una gran fuerza simbólica. Fueron organizadas por la Iglesia Católica y apoyadas por la Policía y la Alcaldía y por el sector privado (que dio los recursos para cubrir los bonos por US20 y US100 entregados a cambio de cada arma, artesanal o industrial, traída a la casa cural en una de las 20 iglesias vinculadas).

Jugó un papel clave la Iglesia Católica. El arzobispo de la ciudad, monseñor Pedro Rubiano, se comprometió a fondo con la iniciativa y, con el alcalde, se declaró garante de la destrucción de las armas y de la no inculpação jurídica de quienes se acercaran a entregarlas (asimilando esta entrega a una especie de confesión).

Las jornadas de desarme voluntario configuraron una modalidad peculiar de comunicación de ciudadano a ciudadano. Mediante la entrega voluntaria y unilateral de un arma por parte de una persona, a cambio de un bono convertible en un regalo, se produce una dislocación del discurso usual a favor de la convivencia (se socavaba así, de raíz, la invitación a la autoprotección armada formulada hacia 1980 por altas autoridades militares). Como lo señala la fuerte reducción de homicidios lograda en ese diciembre (del 26,7 % con respecto al diciembre anterior), un gesto -repetido por más de 2.000 personas y cubierto ampliamente por los medios- volvió a decir más que un discurso.

8 Tuvo crucial importancia la información sobre armas y sobre alcohol suministrada por el

Instituto Nacional de Medicina Legal. Fue muy útil la cooperación interinstitucional en el análisis de las causas de la violencia, en la promulgación de medidas y con la coordinación detallada de las acciones de aplicación ("enforcement"). Desarme, ahorro de agua, restricción a la pólvora fueron acciones construidas, perfeccionadas y socialmente convalidadas gracias a indicadores.

9 Tomar en serio la invitación al ahorro, en vez de hacer esta invitación formalmente sólo para justificar a los dos días el racionamiento, no aceptar la presión periodística a centrar la noticia en las sanciones previstas para quienes no ahorraran agua, verificar que existía la voluntad de ahorrar y que había que ayudar con información y metodologías al cambio de hábitos fueron algunos de los hitos de esta campaña que permitió manejar durante cerca de cuatro meses una emergencia, con niveles de ahorro entre el 12 y el 16%.

10 Cada vez que un concejal o un congresista piden una cita, al igual que a todo solicitante, se les pedía que informaran con precisión el objetivo de la cita. Se concertaba además lo que parecía una duración razonable de la cita para tratar el correspondiente tema. Apenas la conversación se salía del tema, el interlocutor era convidado muy cómodamente a solicitar una nueva entrevista y a informar el tema previamente para facilitar una respuesta preparada e ilustrada al respecto.

raizalmente al orden de la sociedad). Ambas visiones resultaron pertinentes gracias a su carácter complementario.

Una limitación del proceso fue que sólo en unos pocos casos (como el del ahorro del agua o el de las cebras a las entradas de los establecimiento educativos) se pudo lograr un compromiso suficiente del sistema educativo. Para las otras medidas, lo hubo, pero difuso y en una escala no documentada.

Otra limitación fue percibir sólo tardíamente que la moral y la cultura, además de sanciones, ofrecen potentes gratificaciones.

Bibliografía

- Acero Velásquez, Hugo; Vargas, Daniel; Bulla, Patricia y Cardona, Sonia
1997 *Políticas saludables para la seguridad y la convivencia*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá
1998 *Formar ciudad 1995-1997*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá (526 pp.; incluye Plan de Gobierno y Plan de Desarrollo).
- Bernstein, Basil
1996 *Pedagogy, Symbolic Control and Identity. Theory, Research, Critique*. Londres: Taylor & Francis.
- 1971-1990 *Class, Codes & Control*. Vols. I-IV, Londres: Routledge and Keagan, Paul.
- Carrillo F., Clara
1991 "La interacción en la reconstrucción de legalidad y moralidad", monografía de grado dirigida por Antanas Mockus, Departamento de Filosofía, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Habermas, J.
1987 *Teoría de la acción comunicativa* (2 vols.). Madrid: Taurus.
- Instituto Distrital de Cultura y Turismo
1997 *Seguridad y violencia en Santa Fe de Bogotá*. Bogotá: Instituto Distrital de Cultura y Turismo (132 pp. + 4 pp. de Addenda).
- Mockus, Antanas
1994a "Anfibios culturales y divorcio entre ley, moral y cultura". *Análisis Político*, 21.
- 1994b "Anfibios culturales, moral y productividad". *Revista Colombiana de Psicología*, 3.

Centro histórico

Sobre la recuperación del centro histórico de Lima

Jorge Ruiz de Somocurcio
Regidor de la Municipalidad de Lima Metropolitana

1. La intervención en el centro histórico de Lima

Me toca hablar ahora de la experiencia gerencial del actual gobierno provincial de Lima metropolitana en relación con el centro histórico de la capital. La ciudad de Lima, conjuntamente con el Callao, es una metrópoli de 7 millones y medio de habitantes que hacia el año 2010 tendrá más de 10 millones y formará parte del elefantiásico club de las 30 megaciudades del planeta. Por otra parte, Lima es la cabeza del país y, dejando de lado todos los ya conocidos males del centralismo, constituye una realidad representativa de lo que ha sido la historia del Perú, con sus virtudes y defectos.

La ciudad posee áreas de incalculable valor histórico abandonadas durante mucho tiempo a su suerte. Cuando el actual gobierno municipal llegó al poder en 1996 se propuso recuperar la ilusión perdida de una ciudad amable y menos violenta, en la que no impere la ley de la selva. El alcalde Andrade lideró un equipo que se propuso elaborar un concepto nuevo de desarrollo urbano, entendido como un proceso permanente de crecimiento y humanización de la sociedad. Nos propusimos planificar la ciudad y su evolución y desarrollo, y para este efecto convocamos a las fuerzas vivas de la sociedad. En tal sentido, el centro histórico abandonado, convertido en una tierra de nadie y en estado crítico, representaba la mayor expresión de la falta de identidad y desencanto del ciudadano frente a su ciudad; pero representaba también una oportunidad social, económica, turística y cultural desperdiciada. En este momento, después de una década de desgobierno, por fin una gestión municipal decide devolverle la ciudad al ciudadano, reencontrar al usuario con un sentido de sentimiento colectivo, escogiendo para su accionar y como punto de partida el centro histórico, vale de-

cir, el corazón de la ciudad. Recuperar la ciudad y prepararla para el siglo XXI, ésta es la tendencia en pleno proceso de desarrollo en la actual gestión municipal.

A estas alturas del proceso tiene sentido preguntarse: ¿tendrá éxito?, ¿qué garantías mínimas requiere?

El centro histórico ha sido definido como el espacio de reconstitución de la identidad urbana, un nuevo espíritu cultural emana del que fuera el espacio donde se instalara la cultura mestiza en el siglo XVI.

¿Cuáles eran las tendencias dominantes en el centro histórico hasta 1996?

Primera tendencia: área única de encuentro urbano. En las 3 últimas décadas, caracterizadas por una urbanización acelerada, todos los asentamientos humanos que habían crecido vertiginosamente encontraban, en el centro histórico, un espacio de concurrencia y de servicios que no existía, y que hasta ahora es de precaria existencia en las propias áreas populares. El centro era la gran área de referencia popular: en realidad sigue siendo el espacio bisagra que vincula la ciudad formal con la ciudad informal, dando origen a una casi inmanejable sobreutilización del espacio. Allí existían 42 terminales de buses; 80 vías de transporte lo cruzaban; 20 mil comerciantes callejeros informales vendían en sus calles (solamente en la zona histórica); además, la tugurización desmedida, la delincuencia y el paso de un millón y medio de usuarios diarios ponían al borde del colapso esta área histórica.

Segunda tendencia: Abandono, desidia y desgobierno. Fue, y hay que reconocerlo —yo lo he subrayado permanentemente—, una iniciativa de la sociedad civil, del Patronato de Lima, la que reivin-

dicó la importancia contemporánea del centro histórico y consiguió la declaración de la Unesco de Lima como Patrimonio Cultural de la Humanidad en 1991. Por su parte, ni el gobierno central ni las anteriores gestiones edilicias estuvieron a la altura de sus responsabilidades y abandonaron el centro histórico de Lima a su propia suerte.

Tercera tendencia: Ausencia total de inversión pública y privada en los últimos 10 años. El centro histórico no constituyó un espacio para la inversión pública ni para la inversión privada. El monto de los recursos públicos transferidos a la administración de la ciudad disminuyó significativamente en el transcurso de la presente década, conspirando para la realización de obras en el centro histórico de la ciudad.

Cuarta tendencia: desgobierno y violencia. Finalmente, no puede olvidarse que en la década del 80, la llamada década perdida en América Latina, el Perú vivió un terrible estado de violencia que costó 25 mil vidas y más de 20 mil millones de dólares en pérdidas. Unidas a lo anterior, la crisis de la deuda externa, la corrupción gubernamental y la disminución de los recursos disponibles para la obra pública terminaron por precipitar la decadencia de ciertas zonas del país, entre ellas el centro histórico. La inversión pública y privada se contraía y se incrementaba la pobreza.

¿Cuál es la apuesta del equipo municipal que llega al gobierno, cuáles son las ideas fuerza?

El centro histórico es el centro de una metrópoli, por lo tanto, es el espacio en que se desarrollan las funciones y competencias metropolitanas. Sus problemas tienen solución con la aplicación de políticas metropolitanas; por ello es que

desde un primer momento dijimos que no estábamos de acuerdo con que se creara el distrito del Cercado de Lima porque esto sería cancelar las posibilidades de recuperación del Centro, dado que muchos de sus problemas están fuera de dicha zona y su solución requiere de proyectos estratégicos fuera del área central.

Otra idea fuerza es que la reestructuración y rescate de la capital de la metrópoli podía iniciarse desde el centro. El mensaje que es capaz de producir el centro histórico en los ciudadanos tiene un impacto insustituible en la conciencia urbana. La ingobernabilidad de la ciudad tenía en el centro histórico su mayor evidencia; la vulnerabilidad de la autoridad metropolitana en el centro histórico hacía imposible el ejercicio cabal y respetado de cualquier competencia urbana en el resto de la ciudad. Por lo tanto, recomponer la gobernabilidad en la ciudad pasaba por la recuperación de esa tierra de nadie en la que se había convertido el centro histórico.

Por otra parte, el centro, al borde del colapso, constituía una especie de degradación moral de la propia ciudad y alimentaba el desencanto de los propios habitantes de la metrópoli; la población de los sectores medio y alto no iba al centro y la inversión tampoco. Para los sectores populares que lo frecuentaban, se había transformado en lugar de paso, uso y abuso. En fin, el centro de la ciudad era, para muchos de los que estamos aquí, algo así como otra ciudad, una urbe que había que evitar. Su recuperación por lo tanto era perentoria, no sólo porque se estaba a punto de perder uno de los patrimonios más valiosos de América Latina, sino porque se constituía en una suerte de reivindicación moral e histórica de la ciudad y del país.

2. El Plan Maestro del centro histórico

La gestión actual ha considerado conveniente elaborar un Plan Maestro como herramienta de gobierno del centro histórico, del Cercado y del área central de la ciudad, que se acaba de culminar y ha sido coordinado intersectorialmente e intergubernamentalmente. Es un plan que se reclama como un plan democrático, descentralista, sostenible e integral, que incluye la normatividad aplicable para ponerlo en práctica. Ha sido trabajado metodológicamente y ha sido expuesto, en su versión preliminar, en el Encuentro de Alcaldes de América Latina con Centros Históricos y Procesos de Recuperación en Marcha, que se realizó en noviembre de 1997. Ha continuado discutiéndose internamente y, finalmente, ahora se encuentra listo con una modalidad de consulta que es totalmente nueva.

¿Cuáles son los lineamientos del plan?

Por primera vez el plan se convertirá en una ordenanza. Es decir, una norma municipal del más alto rango, lo que sienta un precedente de derecho urbanístico. El plan tiene siete líneas estratégicas que deben permitir alcanzar la imagen objetivo de la ciudad. Éstas son:

- Fortalecer el rol de la Municipalidad Metropolitana de Lima como promotora del desarrollo local.
- Reestructuración urbana del Cercado de Lima y recuperación del centro histórico de la ciudad.
- Reordenamiento del sistema de transporte público y la vialidad.
- Institucionalización de la participación vecinal.

- Elevación de la calidad de vida del vecino, incluyendo el medio ambiente urbano.
- Promover el centro histórico como espacio turístico y cultural.
- Revalorar el centro histórico como espacio de la identidad metropolitana.

El plan establece un enfoque distinto frente a la tradicional zonificación del suelo. En lugar de hacer la zonificación tradicional, el plan ha definido zonas de tratamiento diferenciado, en las que se aplicará la renovación urbana con las siguientes finalidades preponderantes que no son exclusivas ni excluyentes:

- Destugurización de viviendas y prevención de desastres.
- Puesta en valor del patrimonio inmobiliario y del espacio público.
- Consolidación del uso y del rol metropolitano.
- Reconversión del uso del suelo.
- Tratamiento eco-paisajístico.

Adicionalmente, el plan introduce el concepto de “corredores” en los que se impulsa una renovación urbana más dinámica y contemporánea. Los dos tipos de corredores delimitados son los “corredores de uso especializado” y los “corredores turístico-monumentales”, que son merecedores de un tipo de atención y clasificación particular del suelo.

Con esta aproximación se promueve y ordena los nuevos polos y ejes económicos, se estimula el estacionamiento subterráneo, se compromete vías circundantes al tejido urbano sin distorsionarlo, se promociona usos compatibles con actividades de turismo, cultura, recreación, actividades institucionales y se desalienta la implantación indiscriminada de galerías comerciales en el centro histórico, pudiéndose localizar éstas en los corredores.

A fin de facilitar la inversión privada, redefinir y ordenar los procesos urbanos, se da como normatividad la creación de una entidad única como instancia de aprobación de proyectos. En este momento la obtención de licencia de construcción es un “vía crucis” para un recurrente, que implica pasar por el Instituto Nacional de Cultura, por la propia Municipalidad de Lima, recabar las opiniones de los colegios profesionales, etcétera. Se crea en la ordenanza una sola comisión que dará opinión a todas las solicitudes que deseen intervenir en el centro histórico.

Otro elemento de gestión importante es que las empresas públicas deberán solicitar licencias de construcción, que es algo que no se da en este momento. Cuando una institución del Gobierno Central quería construir un colegio en Barrios Altos no pedía licencia a la Municipalidad; hoy va a tener que hacerlo.

El plan maestro alienta la creación de un nuevo polo económico en el Cercado Oeste, que es un conglomerado donde se ha reubicado al comercio informal, al borde del centro histórico, quitando toda la presión que sobre el centro ejercía esta economía todavía informal. Ésta es una zona promovida por la Municipalidad, donde hay ya seis mil microcomerciantes instalados esperando que se terminen las edificaciones hechas con inversión privada de las que ellos serán los compradores, formalizando en actividad económica.

También se prevé la construcción de vías expresas, importantísimas porque el centro tiene una presión vehicular más allá de su capacidad de soporte y vías arteriales que en el futuro deben circunvalar el centro sin entrar en él para aliviarlo.

Finalmente, la ordenanza crea el Fondo Municipal de Renovación Urbana, en

el que concurren recursos del Municipio, que transfiera terrenos a Emilima para tal fin, así como transferencias de terceros, cooperación internacional y, eventualmente, recursos del sector privado, para poder dar impulso a la renovación urbana y a la destugurización del centro histórico.

En conclusión, puede decirse que:

1. Para consolidar la recuperación del centro histórico es necesaria la concurrencia, entre otros, de los siguientes factores: voluntad política, un plan con estrategias socialmente aceptadas, con una autoridad que se posicione en el tema, con recursos y una opinión pública a favor que haga suya una imagen deseada.
2. Siendo la recuperación un proceso largo debe establecerse metas de corto plazo, tangibles, exitosas, que tengan un efecto demostrativo en los usuarios del centro y en la opinión pública.
3. El centro histórico debe vincularse con la recuperación de la estructura metropolitana en su conjunto. La creación de nuevos núcleos económicos, el ordenamiento del transporte, la desconcentración de la política cultural constituyen elementos claves.
4. Es importantísima la gestión de redes colectivas de intercambio. La Unesco ofrece un apoyo invaluable para el fortalecimiento de la imagen de la ciudad ante los organismos de crédito internacionales.
5. Este gobierno municipal ha optado por alentar la permanente inversión de los actuales moradores, que son una población mayoritariamente pobre y no constituyen un segmento atractivo para

circuitos financieros formales. En este sentido, deben diseñarse sistemas imaginativos como el Fondo de Renovación Urbana. Se requiere, sin embargo, un componente de subsidio que es fundamental y donde se incorpora también la cooperación internacional. La inversión privada tiene alicientes para invertir: el municipio ofrece garantías, y es posible asociarse en participación. También es importante que se renueven conceptos, el concepto de la vivienda, el concepto de la gestión urbana, el concepto de los inversionistas, el concepto de la banca, en buena cuenta el concepto de participación de la sociedad civil en el proceso de recuperación urbanística.

6. Finalmente, los centros históricos en América Latina aparecen como los más vigorosos espacios de formación cultural frente a una globalización uniformizante. Las autoridades locales han sido un nuevo tipo de liderazgo importante. En Ecuador, México, Argentina, Colombia, los alcaldes empiezan a levantar un pensamiento nacional desde abajo, concertado, ofreciendo una visión de futuro desde la convivencia cotidiana. Los centros históricos recuperados vendrán a ser, en los próximos años, unos de los escenarios más representativos de la convivencia humana y con un mensaje esperanzador de nuestro futuro.

Para recuperar el centro de Lima

Augusto Ortiz de Zevallos

Director de la Empresa Municipal Inmobiliaria de Lima (Emilima)

Hace 10 años me tocó hacer el plan del centro de Lima; durante ese período de tiempo el plan no fue aprovechado (aunque sirvió para la declaratoria de patrimonio de la humanidad que consiguiera el Patronato de Lima). Se ha venido haciendo evidente recién en estos últimos años un conjunto de acciones que han dimensionado que el centro es recuperable, que el centro tiene convocatoria.

Nuestro centro de Lima paga caro el precio de ser una metrópoli desarticulada, una metrópoli con agentes marginales. Y se ha vuelto, por tal motivo, una especie de periferia, y la transposición del centro a la periferia se ha producido ya hace tiempo. Éste es otro centro y es de otros también, aunque tendría que ser centro de todos; y es la única apuesta de lugar de encuentro y ciudadanía que tiene esta ciudad, sino corre el riesgo de convertirse en una ciudad pulverizada, segregada, desagregada en subciudades y a la que faltará integridad.

En respuesta a esto y como complemento a estas acciones de puertas para afuera, Emilima, en cuya dirección estoy, ha propuesto un programa. La mención es que la municipalidad es dueña de un conjunto de 135 inmuebles en el centro, de los cuales 85 son bastante estratégicos, y que estas propiedades no han jugado y no juegan todavía ningún papel en su recuperación. Nuestra propuesta se articula en torno a otras dos: *convivir en el centro y volver al barrio*. Hay un programa de lugares comerciales, institucionales, de lugares de venta, de expansión, y programas estratégicos como la intervención junto a San Francisco. Con la Empresa Municipal de la Vivienda de Madrid hemos firmado un convenio en Lima, que va a poner la asesoría del ayuntamiento de Madrid para materializar algunos de estos programas. La intención al hacerlo es actuar con imaginación, en un escenario en el cual el Estado —en particular la municipalidad—

no tiene recursos. Lo que tiene que reválidarse aparte de reclamarlos es constituir una palanca de acciones de terceros, que se convierta en un generador de efectos reproductivos y volverse socio de un proceso de puesta en valor para la recuperación del centro que incorpore aquellos espacios en los cuales la potencialidad del área sí está y existe. Si el centro se ha revalorizado es porque hay focos de comercio posible, porque hay lugares en los que podría mañana construirse edificaciones de oficinas o de comercio y éstos van a ser de interés por su propia rentabilidad. Un centro tiene que procesar y reciclar sus propias dinámicas.

Lo que se ha hecho disciplinando el espacio público, recuperando y poniendo en valor plazas y lugares distintivos y sustantivos, es adquirir de nuevo una identidad colectiva. Ahora este proceso tiene que trabajar de la puerta para adentro, para que verdaderamente se alcance una recuperación cabal del centro. Lamentablemente, hay que reconocerlo, el centro todavía es un lugar vivo y activo de día, pero de noche es conflictivo y bastante degradado en sus calidades de vida real. Algo que se ha ido acumulando a lo largo de los últimos 30 años de crisis. Una población, parte de la cual está allí porque no tiene otra opción. Sin embargo, este cuadro social tiene que ser gestionado, es un cuadro recuperable, y esto ya ocurrió en otras realidades parecidas a la nuestra. Ha ocurrido en Cartagena y Quito; allí existe un proceso valioso de enfrentamiento y solución a los problemas del centro, pero esto tiene que ocurrir con fondos que le permitan a la municipalidad desencadenar procesos de cambio que signifiquen una mejor calidad de vida para los pobladores de estos espacios. Desafortunadamente, en nuestra realidad esa capacidad de apuesta no se tiene y por lo tanto sólo ha podido ser

hecha en espacios públicos. De otro modo, si no se consigue que el centro, de la fachada para adentro, se recalifique y cambie, es evidente que lo que ha pasado hasta ahora, que es sustantivo y fundamental, se pueda volver solamente precario y aparente. Y ése es el proceso que evidentemente hay que encarar ahora, en que ya se han creado condiciones de recalificación del centro como se ha demostrado en estas imágenes, pero en donde están pendientes fórmulas imaginativas, empresariales. Donde el rol de la municipalidad sea prioritario como agente catalizador de estos procesos, que lamentablemente se gobiernan —como todo— por leyes de mercado donde las capacidades de factibilidad y de financiamiento pesan sustantivamente. Entonces, el programa que está expuesto, a partir básicamente de una figura de subsidio minimizado, buscará modelar un proceso de recuperación que genere una dinámica nueva.

Esto, en otras realidades, ha sido inducido por la municipalidad y luego ha ocurrido solo, porque el valor del suelo y el valor del centro estaban tan degradados que en el fondo son valores ficticios que pueden rápidamente ser remontados si aparece la evidencia de la viabilidad de los proyectos de recuperación.

Esto es un complemento, entonces, de lo que ya se ha dicho y que tomará la forma de programas concretos de obras con el apoyo de todos.

La experiencia de Quito

Teodoro Peña
Ministro de Vivienda de Ecuador

El proyecto de recuperación del centro histórico de Quito ha sido considerado uno de los proyectos del BID más exitosos en la América Latina y el primer préstamo dedicado a la recuperación de un espacio urbano histórico que realiza esta institución.

Para iniciar, estamos en la mitad del mundo y eso ayuda mucho para la ubicación en la América del Sur. Y Quito es una ciudad muy larga, de casi 40 kilómetros, con un millón cuatrocientos mil habitantes en la ciudad tradicional, porque además tiene 400 mil en los valles que quedan al este de la ciudad de Quito. La ciudad está a 2.900 metros de altura en promedio y en el centro de ella está el centro histórico. Éste fue declarado entre las primeras ciudades, es decir, la primera conjuntamente con Varsovia; y tiene unas 320 manzanas y alberga 70 mil habitantes, y durante el día se ocupan en particular cien manzanas, zona de intervención de aproximadamente 300 mil personas. Lo exacto es que hay 600 mil entradas al centro histórico en un día. Esto se hizo con motivo del estudio y la definición de la gestión de tránsito. Quito tiene cinco distritos al norte, son cinco distritos, no cinco alcaldías, sino una desconcentración de la única alcaldía metropolitana, donde funcionan con cierta autonomía todas las dependencias de aprobación de planos, cobros de tributos y gestiones municipales; lo cual al mismo tiempo le da un carácter integral y articulado bajo la conducción de un solo alcalde.

Nosotros no entendemos cómo se puede manejar una ciudad con tantas municipalidades. Hay una ventaja, de alguna manera, que nos permite una sola política, una línea central; pero ese tema no es de la ciudad. Aquí hay 130 monumentos religiosos y públicos de valor histórico, un inventario patrimonial de 4.600 casas, por eso se llama un centro histórico: va desde la colonia hasta comienzos de siglo en la arquitec-

tura o hasta los primeros cuarenta años. Después es abandonado, las familias pasan a vivir al norte y este abandono produce la ocupación de migrantes rurales generalmente o de provincias que instalan su vivienda y su comercio de una manera muy informal y con la cultura ajena a una estructura urbana consolidada. Éste es el fenómeno. Y en 1978, con la declaratoria de patrimonio cultural de la humanidad, hay un despertar de la valoración histórica del reconocimiento de la identidad nacional en esta zona y comenzamos una acción de trabajo para la remodelación. En 1979 se define el plan maestro y se comienza una acción lenta, con muchas dificultades, por la falta de financiamiento, por la crisis económica de los 80, y posteriormente se logra la creación de un fondo de salvamento, un fondo que ha comenzado a aportar, sobre todo para la recuperación de los monumentos, a partir de 1987, año en que se sufre un terremoto de significación que daña muchos de los monumentos ubicados en el centro histórico, particularmente iglesias y conventos.

Más que la declaratoria de patrimonio cultural de la humanidad, fue el terremoto el que nos movió la conciencia y entramos en apropiación ciudadana sobre el centro y a reconocer lo que éste tenía de valioso, para dedicarnos a la tarea de intervención. Y a partir de ese momento comienza una especie de escuela de intervención. Hay apoyo de España, de Francia, de Bélgica y se crea una escuela de restauradores que comienza una restauración significativa en los monumentos, y al mismo tiempo se planea un programa de intervención mucho más integral. Se le reconoce que es una ciudad viva, con el número de habitantes que he señalado (70 mil residentes, 300 mil usuarios). Es una ciudad que realmente no tiene heterogeneidad, es muy popu-

losa. Si bien la administración pública está, se mantiene la centralidad en este sentido alrededor de la plaza, pero el resto se convierte en sitio de bodegas, de vendedores ambulantes cuyo número llega a siete mil (de ninguna manera la magnitud que sufrió Lima) y que, en el caso de Quito, se concentran en alrededor de diez manzanas; ésa es la problemática en términos generales.

En cuanto a estrategia, primero se hace un estudio de un proyecto para presentarlo al BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y se obtiene en 1984 un préstamo de 40 millones de dólares más 10 millones de dólares de aporte del gobierno nacional (además de la garantía y el aval que son necesarios para este tipo de operaciones con el BID). Y se plantea cuatro componentes fundamentales: El mejoramiento de la infraestructura urbana, básicamente la regla de la canalización, en algunos pocos sectores, porque la situación de infraestructura es bastante buena. El 90% de los servicios están en perfecto estado. Luego, el arreglo de aceras (cuatro kilómetros aproximadamente, 40 mil metros cuadrados), y el componente de equipamiento, señalización que completaría esta primera parte. Luego tiene un componente de saneamiento ambiental, ordenamiento del tránsito, disminución de la contaminación, liberación peatonal de varios sectores; y un tercer componente que es cómo movilizar al sector privado para la reocupación de diferentes servicios (ya como turismo, hotelería, centros comerciales) que heterogenizen la zona; es decir, la presencia popular tendría que ser equilibrada, en vez de desalojar más bien levantar ciertas zonas a otro nivel para que esto dé al lugar una calidad de vida urbana diferente y lo integre al sector como una cédula urbana autosuficiente. Por fin, el cuarto componente: fortalecimiento insti-

tucional. Aquí habría que intervenir creando una entidad que maneje este tipo de proyectos que esté ligada al municipio y al mismo tiempo esté vinculada y en armonía con las diferentes dependencias municipales que manejan el tránsito, la limpieza, el control de la ciudad, etc. El proyecto plantea, entonces, la creación de la empresa de economía mixta de carácter privado. El mayor accionista es el municipio, tiene noventa y tantos por ciento y una fundación privada que hace de representación del sector privado, por lo cual tiene carácter mixto y privado precisamente. Está presidida por el alcalde. Pero la mayoría del directorio proviene de los propios usuarios y del sector privado, usuarios de la Iglesia, los bancos, los representantes del sector cultural, patrimonial y ciudadanos que están preocupados por este problema. Esto permite una gran dinámica a la recuperación del centro, porque con ese carácter liberado de una serie de ataduras de orden público, puede comenzar a dinamizar, y, efectivamente, 1996 inicia la inversión de los 50 millones de dólares. En el primer año se invierten 20 millones, dedicados fundamentalmente a la recuperación de la infraestructura, al mejoramiento de aceras y la construcción de cinco edificios de estacionamientos para afinar el tema del tránsito (en este momento hay tres en servicio —más de dos mil plazas—, en el mes de diciembre se inauguraría el cuarto) y de esa manera cambia inmediatamente el problema de congestión vehicular al menos. Todavía hay un plan vehicular de tránsito que se aplicará a partir del próximo mes y esto brindará gran alivio, pues creará una zona peatonizada muy amplia y vías de entrada y salidas directas. Quito se habría convertido en una ciudad por la cual pasaba el 80% de los buses longitudinalmente; esto se va a evitar simplemente desviando las salidas

a vías periféricas (o de evitamiento, como ustedes las llaman) que existen y que no son debidamente canalizadas. Ésta sería, pues, una de las estrategias de intervención.

La empresa plantea un uso adecuado de esta primera zona, destinando las áreas de vivienda y comercio vecinal, manteniendo las zonas administrativas públicas, las de comercio mayor organizadas, las de comercio medio, oficinas, servicios y el resto del área aprovechando la presencia de los ciento y tantos monumentos históricos (como en la zona de turismo, a través de un mecanismo de participación de los operadores turísticos con la empresa y el municipio mediante la señalización de un paseo histórico que hace diversos circuitos de recorrido para poder facilitar una visita segura, atractiva, ordenada y bien informada para el turismo). Vale la pena mencionar que además de esta estrategia de mantener una ciudad viva, con calidad de vida e integrada al resto de la ciudad (porque esto es reconocido como una centralidad dentro del conjunto de la ciudad), se insiste en que es necesaria la participación ciudadana y un proyecto de sostenibilidad social, el cual sería el eje del desarrollo futuro de este centro histórico.

Entonces, se plantea un componente de comunicación intensiva para que el ciudadano residente, el ciudadano usuario, el ciudadano que vive en la ciudad y en el país se apropie de este tema y reconozca en el centro histórico un emblema o un símbolo de identidad nacional, y surja en él, de esta manera, la necesidad de cuidarlo, porque el tema de la limpieza, por ejemplo, no tendría solución si no hay una altísima participación de la población, a la que es necesario educar para que sea responsable de la limpieza.

También se plantea dentro de sostenibilidad social planes de vivienda soli-

daria que ayuden a recomponer el tejido social destruido en esta zona, pero que al mismo tiempo tengan un enfoque productivo que genere empleo para la gente y mediante la combinación entre el gobierno central, la municipalidad, la empresa y la ciudadanía logremos la solidaridad necesaria para hacer posible el financiamiento de la vivienda y pueda crearse efectivamente un sistema de subsidios apoyado por el gobierno central (que le paga en promedio a la demanda directamente un 25%, le exige un 25% al usuario y la banca privada entra a financiar el restante 50% mediante emisión de títulos hipotecarios). Esto se inicia con conversaciones entre la empresa del centro histórico y el ministerio de vivienda, se llega a un programa a nivel nacional y se enfoca de tal manera esta primera experiencia para que todas las ciudades comiencen a utilizar zonas urbanas abandonadas y que tienen un nivel de infraestructura como el que tenemos, y mediante el mecanismo de financiamiento reconvertirlas en residenciales. Esto, naturalmente, integrado con otros servicios como son el comercio, la administración pública, los museos y una serie de acciones propias de este tipo de zonas que son de importancia de alguna manera histórica, aunque no todas sean de valor patrimonial

Éste es un esquema simple, directo que he querido presentar. Por fin, un mecanismo final. He señalado el préstamo del BID como fuente financiera fundamental para el desarrollo de la zona, luego este mecanismo de participación de sostenibilidad social, de vivienda solidaria, generación de empleo —o sea, un hábitat sano, seguro y productivo— y finalmente la participación del sector privado. Dentro del préstamo, la empresa dispone de un fondo rotatorio de aproximadamente 17 millones de dólares para aso-

ciarse con el sector privado. Acompaña al sector privado entre dos y cuatro años y luego le vende acciones, los derechos que ya han probado rentabilidad, que están funcionando y que la han convencido de ser una inversión rentable.

Nosotros nos planteamos con el sector privado más o menos 19 proyectos ancla. Así estuvo concebido inicialmente en el proyecto. Luego nos dimos cuenta que el conjunto de anclas, por ejemplo, el museo de la ciudad, un viejo hospital con una inversión de dos millones de dólares, un centro de estacionamiento y un centro comercial podrían constituir todos un ancla para un conjunto de manzanas. Entonces, comenzamos a intervenir de una manera global, impactando en un sector más amplio sobre la base de la intervención de ocho manzanas, así, igual tenemos otro sector y vamos escogiendo sectores de prioridad para ir avanzando paulatinamente.

Nosotros esperamos que el proyecto, que termina el año 2000, en cuanto a las primeras inversiones haya logrado una inversión de 150 millones de dólares. Luego pasaremos a una segunda fase para otro conjunto de manzanas en la periferia, con carácter más social, hasta concluir las 300 manzanas en total. Esto sería todo en términos generales. No he querido ahondar en detalles sino más bien en las grandes líneas que estamos trabajando. ¿Cuáles son los resultados hasta el momento? Tenemos de la municipalidad aproximadamente 20 millones de dólares en inversiones complementarias, la empresa ha invertido ya como 30 millones directamente y el sector privado una cantidad igual. Éstos son los resultados: tres edificios de estacionamiento en funcionamiento y un cuarto que ha de seguir, dos hoteles en construcción, el museo de la ciudad inaugurado —8.500 metros cuadrados—; estamos en plena

construcción del centro cultural metropolitano, dos centros comerciales y una zona recreacional de teatro rescatando un viejo teatro privado, el teatro Bolívar; luego multicines, salas de música, etc.; de tal manera que se genere una ocupación nocturna particularmente orientada a los jóvenes; y finalmente estamos en un proyecto de intervención de vivienda en grupos medios dirigido a jóvenes ejecutivos para generar una nueva moda de ocupación del centro, pues no creo que los de mi edad quieran volver.

*Grandes proyectos: El programa Monumenta*¹

Pedro Taddei Neto

Coordinador nacional del Programa BID-Cultural, Ministerio de Cultura de Brasil

1. Presentación

Monumenta es el plural latino de la palabra “monumento”; su raíz es el verbo *monere*, que significa “recordar”: son obras que conservamos para mantener vivo el recuerdo de un personaje, de un hecho o de un lugar importante.

El programa Monumenta fue concebido por el Ministerio de Cultura del Brasil y el Banco Interamericano del Desarrollo, con la voluntad de rescatar los principales conjuntos patrimoniales urbanos del país. Se trata del primer programa de financiamiento al patrimonio histórico, de alcance nacional y de acción continua, con el apoyo de las más importantes instituciones nacionales e internacionales, comenzando con la Unesco. Otros organismos de financiamiento también manifestaron interés en el programa, como el Banco Mundial y el Banco Nacional del Nordeste del Brasil. El programa servirá de modelo para el BID y la Unesco en sus áreas de actuación.

Experiencias realizadas en algunas ciudades señalaron el camino que está siendo recorrido por Monumenta. El caso de la ciudad de Quito en el Ecuador —que tiene un conjunto patrimonial de los más notables de América Hispánica—, golpeada por un terremoto en 1987, mostró al BID la oportunidad de experimentar la aplicación de políticas de desarrollo en la recuperación del patrimonio histórico. En el Brasil, las acciones emprendidas por los gobiernos locales en áreas como Pelourinho en Salvador, Praia Grande en São Luis do Maranhão, la Rua do Bom Jesus en Recife, el Corredor Cultural de Río de Janeiro o la Luz Cultural en São Paulo, también contribuyeron a la formulación del programa en mención.

1 Traducción a cargo del profesor Wálter Olivari.

Monumenta pretende movilizar, en su primera etapa, recursos públicos del orden de los 200 millones de dólares e inversiones privadas equivalentes en un programa de tres años. Igualmente, la realización de esta etapa se hará entre el Ministerio de la Cultura y el BID para la etapa siguiente, cuyo presupuesto será similar al primero. Una tercera etapa podrá todavía ser concebida reuniendo un total igual a la suma de las dos anteriores. Esos recursos serán suficientes para atender prácticamente todas las necesidades de conservación registradas por el Ministerio de Cultura.

Siete áreas serán atendidas en la primera etapa del programa, de las cuales cuatro estarán incluidas en la lista de Patrimonio Cultural de la Humanidad de la Unesco: Ouro Preto, Salvador, Olinda y São Luis do Maranhão. Las demás son el Barrio de Recife en la ciudad de Recife, el área de la Praça Tiradentes en Río de Janeiro y el área de la Luz en São Paulo. Éstas, como Salvador, son las cuatro grandes puertas de entrada al país.

Un conjunto de obras precursoras están siendo realizadas desde 1997, con recursos a todo costo del Ministerio de Cultura y préstamos del BID a los gobiernos de los estados relacionados, totalizando cerca de 30 millones de dólares. Esas obras se destinan a la mejoría de los accesos a las áreas y su infraestructura.

Dos investigaciones nacionales: 1) sobre el grado del conocimiento del patrimonio por la población y 2) el valor económico a él atribuido², serán repetidas cada cinco años, permitiendo evaluar cíclicamente los efectos del programa so-

bre la conciencia de la población. Fue implantado también un proyecto de dar prioridad a las intervenciones federales en el sector, que tiene por finalidad asegurar la objetividad y transparencia de las decisiones, volviéndolas disponibles al público³.

2. Principios

2.1 El mal crónico del patrimonio

Dentro de los diferentes tipos de bienes usualmente clasificados como patrimonio cultural, son los bienes inmuebles, o sea edificaciones y terrenos, los más complicados con la dinámica de la economía en que están metidos. No por casualidad el registro de bienes inmuebles de interés cultural de los países que pasaron por la ruta del desarrollo, como Brasil, se halla en las regiones atrasadas. Obsoletos, arruinados y abandonados, esos espacios urbanos pasan a ser el reducto de la población marginal y los bandoleros, convirtiéndose en lugares estigmatizados por los vecinos y evitados por los turistas; por ello la actividad económica y las rentas inmobiliarias caen, así como la recaudación municipal, faltando luego los medios para la conservación de las construcciones. En el Brasil, cerca del 50% de los inmuebles históricos bajo la tutela federal se encuentran degradados y el 25% necesita obras de recuperación, y aproximadamente dos tercios de estos inmuebles se encuentran abandonados o subutilizados.

2 Las investigaciones mencionadas cuentan con la orientación de dos importantes especialistas en el tema, los profesores Robert Michell, de Clark University, y Kenneth McConnell, de la Universidad de Maryland, ambos consultores del BID y del Banco Mundial.

3 El proyecto de prioridad de las intervenciones contó con la asesoría del Dr. Lauro Lage, consultor permanente del BID y otros organismos internacionales. Para los métodos de asistencia en la toma de decisiones, se contó con el Dr. Jean Pierre Halévy, uno de los más importantes especialistas franceses en patrimonio histórico.

La legislación brasileña prevé sobre el patrimonio la figura de “monumento histórico”, mediante la cual bienes muebles o inmuebles de interés para la cultura nacional pueden ser protegidos, obligando a sus propietarios y supletoriamente al Estado a mantenerlos íntegros y en buen estado de conservación. Esto implica el destino de recursos crecientes del presupuesto general para este fin, dado el completo abandono y el natural crecimiento del bien declarado intangible. Se estima que la necesidad de recursos para la recuperación integral de este rubro es de un billón de dólares, a los cuales hay que aumentar por lo menos 50 millones anuales para conservar lo invertido.

Lo que se avizora es la confrontación entre la dimensión inmobiliaria y la dimensión cultural del patrimonio, ya que una vez recuperados los inmuebles, entran nuevamente en deterioro por la falta de conservación, perdiéndose así la inversión hecha. Bajo el prisma exclusivamente económico, se trata de un problema crónico, caracterizado por acciones de mínima eficacia y de un alto costo. Así, la finalidad misma de la preservación del bien se compromete debido a las dificultades para ser visitado.

2.2 Sustentabilidad

La principal enseñanza que se puede extraer de las experiencias antes referidas, reside en el efecto demostrativo que una acción pública bien coordinada puede provocar sobre los agentes privados. Lo que se observa es una rápida y desproporcional respuesta de éstos, anticipándose a la valorización inmobiliaria que seguirá, como una estrategia para apropiarse del diferencial que genera el cambio del ambiente.

El aumento de la renta permite a los ciudadanos conservar sus edificaciones,

y se traduce también en un aumento de la recaudación municipal, dando posibilidad a la Alcaldía de cubrir los costos de conservación de los bienes. En el sentido inverso, estos gastos de conservación aseguran la manutención de lo atractivo del área.

El principio clave adoptado por Monumenta reposa en el mecanismo arriba descrito y se puede describir como “la mantención permanente de las características originales de los bienes sin nuevos aportes de recursos públicos”.

El efecto “réplica” es la propagación de un modelo exitoso sobre otros asuntos del tejido urbano, es una de las consecuencias de la adopción del principio de sustentabilidad.

No hay en el casco relación de causa-efecto entre recuperación física y revitalización económica, pero si se rompe el círculo vicioso y se instaura un proceso impulsado por la expectativa de agentes económicos por obtener grandes beneficios, entonces, evidentemente, diversos obstáculos se pueden interponer en ese proceso, como lo elitista del área, el colapso de su actividad por el surgimiento de lugares más concurridos, por la competencia desenfrenada entre los establecimientos o su proliferación indiscriminada, etc. En suma, como en cualquier porción del tejido urbano, el área estará sujeta a los conflictos propios de la economía de las ciudades. Evitar que efectos perversos se instalen y se propaguen es, como siempre, la tarea colectiva, de los poderes públicos y de la comunidad.

2.3 Conservación y restauración

Construcciones en estado avanzado de degradación exigen de obras que restituyan las características originales. Ésas son las obras de restauración. En general son lentas y costosas, demandan una

investigación documentada y un análisis arqueológico, una recomposición estructural y acabados, movilización de arquitectos y empleo de tecnologías especiales. Las construcciones en buen estado apenas requieren servicios rutinarios de conservación, por lo general rápidos y baratos. En el caso presente tales servicios no pueden ser confundidos con los que se usan en una edificación contemporánea, pues precisa tecnología y personal especializado, ya que el objetivo es garantizar la autenticidad del bien.

Bajo el aspecto técnico, el objetivo del programa Monumenta puede ser traducido como la sustitución progresiva del mayor número posible de obras de restauración por servicios de conservación. Es ésta la posible observación en el plano material de la adopción del principio de sustentabilidad.

Ese cambio de interés tiene implicaciones profundas en las rutinas de gestión de los inmuebles, en los programas de formación de la mano de obra, en la certificación de profesionales y de empresas, en la especificación y contratos de servicios, en la producción de materiales, en fin, en toda la cadena económica envuelta en los servicios de preservación. El éxito del programa, bajo esa óptica, dependerá más de la propagación de su modelo de intervención que del aporte de los recursos públicos, pues su presupuesto implícito viene de que los agentes públicos y privados, en diferentes áreas, reconocerán las ventajas de su adopción, creándose de esta forma las bases para la constitución de un mercado de materiales y servicios de conservación de ámbito nacional, quizás en todas las áreas del libre comercio que vengán a ser implementadas, para lo que desde ya el BID se propone apoyar.

2.4 Civismo y civilidad

El modo por el cual se promueve la preservación de bienes culturales comprende, además de las funciones técnicas, una dimensión educativa. La selección de los objetos que se quiere colocar bajo la protección de la ley, en cuál de ellos intervenir, cómo intervenir y qué usos incentivar para los mismos, todo eso está regido por la misma escala de valores con que se escoge el futuro que se quiere, cómo construirlo y para quién, es decir un proyecto de nación.

Desde ésta perspectiva el sector de patrimonio histórico desempeña un papel cívico que contribuye a la toma de conciencia de la población en asuntos y valores de la nacionalidad.

Por otro lado, la conservación permanente de conjuntos patrimoniales desempeña otra función educativa, que es la de valorar la civilidad, respetar los bienes públicos y la cooperación.

El objetivo de las acciones del Ministerio de la Cultura se confunde con el perfeccionamiento de ambos, civismo y civilidad; a través de Monumenta se vuelve explícita la contribución en el campo del patrimonio. Los proyectos de selección de prioridades de conservación, de medición del grado de conocimiento de la población sobre el patrimonio y la valoración económica atribuida permiten orientar la elección del programa y su monitoreo durante la implementación de cada etapa, como las finalidades educativas de sus acciones.

3. Descripción

3.1 El armazón institucional del programa

Lo inédito de Monumenta trae ventajas, pero también dificultades, en su ela-

boración. La principal dificultad consiste en la implementación de mecanismos jurídicos que aseguren lo sustentable de los proyectos. Éste, como se dijo anteriormente, es un proceso económico social, tributario en cierta forma del voluntarismo de la comunidad y de las autoridades locales, que a pesar de todo se traduce en la elección de obras perfectamente materializadas y en la administración del flujo financiero correspondiente. La tradición jurídica brasileña no favorece la relación entre el sector público y privado, ni tampoco la concurrencia con las esferas de poder para un fin parecido. La solución es combinar la acción del Ministerio de Cultura, la municipalidad, los gobiernos estatales con la comunidad, a través de sus organizaciones, en un mecanismo de cooperación cuya implementación es iniciada desde la fase de elaboración del respectivo proyecto.

El *start up* de un proceso de revitalización se da a través del aporte de los recursos de financiamiento que, aplicados adecuadamente, producen la reversión de las expectativas de los agentes sociales envueltos. A partir de allí se puede instaurar la sustentabilidad. Así, se prevé el financiamiento para la recuperación de los monumentos y terrenos, a todo costo. Sea para inmuebles residenciales o de uso comercial de alto financiamiento, o sea para los de costo subsidiado, a través de los préstamos BID hacia el Estado Federal.

Ejecutadas las obras, todos los beneficiados deberán contribuir de alguna manera para la constitución de un fondo local destinado a la conservación de los monumentos. Los propietarios de inmuebles pagarán el total de los préstamos, en prestaciones, con el área construida o en cesión en comodato. El Municipio, a través de dotaciones anuales equivalentes a la elevación de la recaudación por beneficio de las reformas. Los gestores se be-

nefician a través de contratos de cesión por un porcentaje sobre el boletaje de ingreso u otras formas parecidas.

El total recaudado debe ser suficiente para, en lo mínimo, pagar los servicios de conservación ejecutados en los monumentos. La conservación de los inmuebles privados compete a sus propietarios y de los terrenos al municipio. Si sobran recursos, deben ser destinados a la conservación de otros monumentos no incluidos en el programa y, en tercera prioridad, a reinvertir el proyecto sobre otros tramos del perímetro histórico en cuestión. La administración del fondo es confiada a un consejo gestor, compuesto en partes iguales por el sector público y el privado, donde tiene asiento, de un lado, el Ministerio de Cultura, representado por el Estado Federal, los gobiernos estatales y los municipios; y por el otro lado, las asociaciones locales de pobladores, de comerciantes y productores culturales. La fiscalización está a cargo del Ministerio Público.

El ejecutor del programa Monumenta es el Ministerio de Cultura, a través de su Unidad Central de Gerenciamiento, los coejecutores son los municipios de las áreas beneficiadas o supletoriamente los respectivos gobiernos estatales así como organizaciones no gubernamentales del sector de patrimonio histórico de reconocida experiencia. El Banco Interamericano de Desarrollo es el órgano que financia y la Caixa Económica Federal y el BNDES son agentes financieros. Las directivas principales de Monumenta emanan de un Consejo de Orientación, presidido por el ministro de cultura e integrado por los representantes del BID y de la Unesco en el Brasil.

3.2 Composición financiera

El programa Monumenta comprende, en su primera etapa, inversiones federa-

les a todo costo del orden de los 98 millones de dólares, de los cuales 30 millones provienen del presupuesto del Gobierno Federal y 68 millones de préstamos del BID al Gobierno Central. Los préstamos deben ser pagados en veinte años, al 6,5% de impuesto anual.

A esos recursos se suman contrapartidas de los estados y los municipios beneficiados, del orden de los 20 millones de dólares, así como US\$ 18 millones de contrapartidas de fundaciones culturales participantes, totalizando US\$ 136 millones.

Se espera conseguir créditos federales complementarios para operaciones inmobiliarias y comerciales, y la adquisición de equipos y de capital de giro para comerciantes y artesanos instalados en las áreas. Con esto se espera lograr cerca de 200 millones de dólares en la primera etapa de Monumenta.

De los recursos a todo costo, por lo menos 65 millones de dólares serán obligatoriamente aplicados en obras, de los cuales entre 25 millones y 30 millones se destinarán para inmuebles privados, cerca de 32,5 millones serán aplicados en la formación de mano de obra para la restauración y la conservación, promoción de eventos culturales en los

monumentos recuperados, reestructuración del sector del patrimonio a nivel nacional, desarrollo institucional de los órganos públicos vinculados, desarrollo de la legislación urbanística y afines, estudios técnicos, planos y proyectos; cerca de 18,5 millones de dólares serán destinados a la movilización y educación comunitaria, promoción y difusión del patrimonio en el país, promoción turística de las áreas de Monumenta en el exterior, y la captación de socios privados; los recursos restantes serán reservados para hacer frente a los costos financieros y contingencias que hubieran.

El cuadro de abajo resume, en números redondos, las fuentes y usos de los recursos de la primera etapa del programa actualmente, sin incluir las líneas de crédito complementarias, cuyos montos sólo pueden ser valorados después de la apertura al público.

3.3 Proyectos de la primera etapa

Conforme a lo expuesto anteriormente, el programa Monumenta prevé en su primera etapa la atención de las áreas históricas de la ciudades de Ouro Preto, Olinda, Recife, Río de Janeiro, Salvador, São Luis de Maranhão y São Paulo. Además de los cuatro conjuntos patrimonia-

| Usos | Fuentes | | | | | | |
|--------------------------------------|------------------|-------------|-------------|----------------------|-------------|--------------|--------------|
| | Gobierno Federal | | | Estados y municipios | ONGs | Total | % |
| | BID | Presupuesto | Sub-total | | | | |
| Obras | 45,0 | 10,0 | 55,0 | 10,0 | -- | 65,0 | 47,8 |
| Difusión, promoción y movilización | 3,5 | -- | 3,5 | -- | 15,0 | 18,5 | 13,6 |
| Formación y desarrollo institucional | 9,5 | 10,0 | 19,5 | 10,0 | 3,0 | 32,5 | 23,9 |
| Contingencias y costos financieros | 10,0 | 10,0 | 20,0 | -- | -- | 20,0 | 14,7 |
| Total | 68,0 | 30,0 | 98,0 | 20,0 | 18,0 | 136,0 | 100,0 |



92735

les que hacen parte de la lista Patrimonio de la Humanidad, los proyectos de Recife, Río de Janeiro y São Paulo fueron escogidos porque están situados en polos culturales de ciudades que, juntamente con Salvador, son grandes puertas de entrada del turismo externo al país.

Los proyectos de Ouro Preto, Olinda, Recife y Río de Janeiro están concluidos. Los problemas de preservación y de sustentabilidad económica de esos proyectos son representativos de las dificultades que Monumenta se propone enfrentar. El cuadro de abajo resume las principales características de cada proyecto. Las áreas de inversión son definidas por los perímetros que circunscriben a las obras por realizar.

El programa comprende también acciones complementarias y permanentes destinadas a las instituciones públicas y privadas, por ejemplo: a) fomento a la industria de la conservación; b) formación de mano de obra; c) comunicación y

eventos; d) promoción turística en Brasil y en el exterior; e) circulación y estacionamiento de vehículos en los centros históricos, f) adecuación de la legislación urbanística local, g) reestructuración institucional del sector del patrimonio histórico en el país.

Proyecto Ouro Preto

Los inmuebles y monumentos del perímetro "intangible" se encuentran en razonable estado de conservación. El proyecto contempla un área de valle, edificaciones privadas, terrenos y algunos monumentos lastimados por la última inundación. El valle en pleno corazón de la ciudad se extiende por cuadras de edificaciones comerciales que dan frente al lado opuesto y acaba en la proximidades del centro municipal de convenciones. Se precisa, con este proyecto, implantar un destino de las cuadras, recuperar la fachadas que miran al valle y construir terrazas

Caracterización de los proyectos

| Indicadores | Proyectos | | | | | | |
|--|------------|--------|--------|----------------|----------|----------|-------------|
| | Ouro Petro | Olinda | Recife | Río de Janeiro | Salvador | São Luis | São Paulo |
| Superficie del área de inversión (ha) | 21,0 | 35,5 | 7,4 | 6,0 | 3,0 | 6,0 | Por definir |
| Población residente en el área de inversión (hab.) | 4.500 | 5.100 | 566 | 1.417 | 1.726 | 750 | |
| Nº de edificaciones en el área de inversión | 456 | 377 | 183 | 188 | 121 | 120 | |
| Nº de establecimientos comerciales en el área de inversión | 355 | 26 | 81 | 179 | 19 | 117 | |
| Nº de edificaciones a recuperar | 52 | 76 | 24 | 101 | 121 | 32 | |
| Nº de monumentos a recuperar | 8 | 6 | 2 | 7 | - | 5 | |

y alamedas peatonales, para promover en los extremos a los establecimientos comerciales allí existentes. Se prevé gastar aproximadamente 8 millones de reales en las obras de recuperación.

Proyecto Olinda

A pesar que los inmuebles declarados "intangibles" por el Gobierno Federal en Olinda están en un estado de conservación aceptable, la crisis económica de la ciudad amenaza deteriorar el patrimonio edificado, si no se toman las medidas para revertir esta situación. El proyecto fue concebido en la forma de un sendero de casi 5 kilómetros que cruza toda la colina histórica de Olinda, envuelve sus principales edificios y define intervenciones de naturaleza física y social. Se planea gastar cerca de 7,5 millones de reales, en obras de recuperación.

Proyecto Recife Polo Alfandega

Los inmuebles del área del proyecto se encuentran arruinados. El área está degradada y deshabitada. De manera excepcional, el núcleo de la intervención, la Iglesia Madre de Dios, está en buen estado de conservación. Su entorno lo conforman terrenos históricos como Cais da Alfandega, la Rua da Moeda y la Rua Madre de Deus. El Municipio promovió la recuperación del denominado Polo Bom Jesus, situado en las proximidades, como área de recreo. Entre el Polo Bom Jesus y el Polo Alfandega se ubica un sector de actividades bancarias que puede promover la revitalización de ambas áreas. Se pretende restaurar inmuebles con énfasis en el comercio diversificado y la habitación. Se prevé gastar cerca de 7,3 millones de reales en obras de recuperación.

Proyecto Río de Janeiro Tiradentes

Parte de los inmuebles y monumentos comprendidos en el área del proyecto se encuentran en mal estado de conservación. El proyecto contempla un conjunto de edificaciones en torno a la Praça Tiradentes. El área está situada casi en su totalidad en la denominada Cidade Velha, cuyo espacio urbano, en la época de la llegada de la Familia Real, fue objeto de transformaciones que se intensificaron a partir de la segunda mitad del siglo XIX. Ese proceso incorporó nuevos sitios al área urbana y pobló las zonas de la periferia hacia el centro. Fue un local de recreo y diversión en el Imperio, la Praça Tiradentes, con esa misma vocación, se incorpora a la República, volviéndose en una región de "vaudeville" carioca. Con la expansión de la ciudad, el área se degradó por las drásticas intervenciones urbanísticas sufridas. Se planea gastar cerca de 6,5 millones de reales en obras de recuperación.

Proyecto Salvador Pelourinho

Las edificaciones del área de inversión del programa en Salvador, se encuentran en estado ruinoso. El proyecto contempla un área aproximada de tres hectáreas en el interior del centro histórico local, cuyo emblema es Pelourinho, donde el gobierno local ya realiza inversiones importantes. El perímetro de intervención del programa contempla el espacio más deteriorado actualmente. Existe en el lugar comercio formal y en menor medida comercio informal, pero sobre todo gente pobre, instalada en callejones, y el tráfico de drogas. Las casas residenciales guardan aún su volumen y fachada original, pero internamente están en pésimo estado de conservación, por haberse convertido en viviendas multifamiliares. El proyecto intenta dar continuidad al

proceso de renovación del centro histórico de Salvador, introduciendo los mecanismos de sustentabilidad. Se prevé gastar aproximadamente 10,5 millones de reales en obras de recuperación.

Proyecto São Luis

El centro de São Luis se convirtió en patrimonio mundial debido a que es único su trazado urbanístico cuadrangular y la arquitectura de fachadas con azulejos y patios interiores. Su decadencia económica fue súbita y dejó marcas indelebles. Una parte de su tejido urbano es contigua al puerto y se denomina Praia Grande, la que fue recuperada en la década de los 80 y hoy muestra numerosos espacios culturales y administrativos, bares, comercio y servicios. A pesar de ello el ejemplo no se difundió como se esperaba, tal vez por lo inadecuado del área para los vehículos y del estigma que se hizo por sus actividades poco valoradas, prostíbulos y gente pobre.

El proyecto tiene como núcleo revitalizar el uso habitacional, además de sustentar las actividades existentes, para asegurar un agregado económico sustentable. La inversión del proyecto es más o menos 10 millones de reales.

Proyecto São Paulo Luz Cultural

El área de la Luz se caracteriza por la concentración de monumentos públicos que a partir del lanzamiento del proyecto "Luz Cultural", en la década de los 80, pasar a ser eje de actividades culturales variadas. El lugar más importante es el Jardim Da Luz, en torno al cual giran los demás monumentos. El principal es la Estação da Luz, monumento "intangible" y que todavía funciona como parte del equipo ferroviario; es también "intangible" el Convento da Luz, donde se halla

el Museu de Arte Sacra, objeto de diferentes inversiones del Ministerio de Cultura. Los demás son: la Pinacoteca do Estado, uno de los museos más significativos del país, recuperado con recursos del Ministerio da Cultura; la antigua Estação Júlio Prestes, con trabajos que pueden convertirla en una sala de conciertos y la sede de la Orquesta Sinfónica do Estado, que también recibe recursos del Ministerio; el Quartel da Luz, así como la Pinacoteca proyectada por el arquitecto Ramos de Azevedo y el edificio sede del Departamento del Patrimonio Histórico Municipal, que también fue diseñado por el referido arquitecto y lleva su nombre. El proyecto Luz se encuentra en elaboración, y debe ser entregado al final del año 98.

Fomento a la industria de la conservación

El rescate del personal calificado, materiales y técnicas de conservación en reconstrucción del país, será tratado como un proyecto específico. Su objetivo es la constitución de bases para la estructuración empresarial de un listado de profesionales y empresas del ramo. Las diferentes maneras de usar la arcilla, la piedra, la cal, la madera y las formas contemporáneas de conservar las edificaciones representan hoy, en países europeos, un sólido segmento de la industria de construcción civil, que atiende a bienes patrimoniales y también a la conservación de inmuebles más recientes o incluso la construcción de nuevos, sumando las virtudes de esos materiales con las posibilidades abiertas por la ciencia.

El proyecto de fomento tiene como componente central un banco de datos, accesible por Internet, con datos del país y del exterior sobre mercado, materiales, precios, abastecedores, bibliografía sobre

tecnología y gestión, instituciones públicas y privadas, experiencias realizadas, etc. Los otros componentes son el establecimiento de criterios por parte de los ministerios de cultura y de trabajo para certificaciones, para materiales, técnicas, profesionales y empresas habilitadas; y el intercambio internacional, los experimentos llevados a la transferencia de tecnología.

Formación de mano de obra para la restauración y la conservación

Hasta el inicio de la década de los 90 el sector del patrimonio contaba con un cuadro de especialistas razonablemente amplio. Esos profesionales eran funcionarios de órganos de patrimonio o contratados de empresas del ramo. La crisis que afectó el sector desmovilizó a la gran mayoría. El programa Monumenta, conforme antes expuse, tiene entre sus objetivos la generalización de métodos de conservación como medio de garantizar la sustentabilidad. El proyecto de formación de mano de obra fue elaborado con el apoyo del Centro de Formación de Artífices de la Comunidad Europea, en Venecia⁴, y comprende becas al exterior para la formación de instructores, centros de entrenamientos, escuelas en las ciudades vinculadas. Complementariamente, serán firmados convenios con instituciones públicas y privadas dedicadas a la formación en construcción civil, de modo que se logre introducir en sus currículos disciplinas y cursos especializados en conservación y restauración.

4 El consultor para ese tipo de proyecto es el Prof. Carlo Cesare, director del Centro de Venecia, uno de los más renombrados especialistas del ramo.

Comunicación y eventos

El objetivo del proyecto es concientizar y movilizar a la sociedad civil y al empresariado para la preservación del patrimonio histórico. Comprende eventos culturales y campañas educativas a través de la televisión, radio y prensa. Los eventos son actividades artísticas sobre temas ligados a los bienes objeto del programa. El supuesto es que tengan auto-sostenimiento y contribuyan a la preservación del patrimonio cultural. Son ejemplos la revitalización de la Semana Santa en Olinda, una de las expresiones más típicas de la cultura popular del nordeste, o los dramas evocados de la Inconfidência Mineira. El cambio de enfoque sobre la preservación, supuesta por Monumenta, exige una amplia cobertura de los medios de comunicación de masas sobre sus principios y acciones y la movilización de socios privados. El proyecto comprende campañas de nivel local y nacional, por la televisión, la radio, revistas y periódicos, y una serie semanal sobre patrimonio, divulgada nacionalmente por TV abierta y emisoras educativas⁵.

Promoción turística en el Brasil y en el exterior

El proyecto en mención fue elaborado en base a investigaciones en fuentes emisoras de turismo en el exterior y en los agentes receptivos en las ciudades del programa. Este proyecto tomó en consideración la capacidad de la carga de cada atractivo turístico, de manera que no hubiera impactos negativos. Fue analizada

5 Ese proyecto cuenta con la participación de la Fundação Roberto Marinho, fundación cultural de las Organizações Globo de Televisão.

también la infraestructura turística existente, para adecuarla al turismo cultural y estudiar el perfil del flujo turístico de otras ciudades en países de América Latina. El proyecto comprende campañas promocionales, con la producción de medios (videos, fóliders, releases, artículos en revistas especializadas, etc.), dirigidas a diferentes segmentos de turismo potencial en el Brasil y en el exterior⁶.

Circulación y estacionamiento de vehículos en los centros históricos

El acceso, circulación y estacionamiento de vehículos en los centros históricos es uno de los problemas urbanísticos que más atención exigen de los especialistas. Creados en época anterior a la era del automóvil, los conjuntos no presentan características adecuadas al tráfico mecánico. Los sistemas constructivos de las edificaciones tampoco se adecúan; la vibración puede provocar diversas fallas y la polución atmosférica puede agredir químicamente los acabados, aparte de la agresión visual y sonora. Soluciones de áreas peatonales se intentaron y frecuentemente contribuyen a agravar el aislamiento de las áreas. El programa Monumenta tiene un proyecto para el tema, que cuenta con la orientación de especialistas portugueses en urbanismo y tráfico en áreas históricas⁷. Su objetivo es implementar planes especia-

les de circulación, estacionamiento y transporte colectivo.

Adecuación de la legislación urbanística local

Las áreas objeto del programa están sujetas a la legislación federal, estatal y municipal de protección al patrimonio. La legislación urbanística es atribución municipal. La actual se debe revisar de cara a su mejoría en las finalidades de preservación. En el plano federal, el IPHAN establece las directivas y normas nacionales para la preservación y utilidad del patrimonio. En el plano municipal, deberán ser elaborados nuevos instrumentos que concilien la preservación con el flujo de turistas, el uso habitacional y la revitalización y recalificación de las actividades económicas.

Reestructuración institucional del sector del patrimonio histórico

Acciones del Ministerio de Cultura, a través del IPHAN y de la legislación del incentivo a la cultura, se suman para dar mayor alcance a la preservación. A pesar de que se avanza mucho en el presente gobierno, aún falta. La Constitución brasileña establece la presencia concurrente del Gobierno Federal, de los estados y de los municipios para la protección del patrimonio; prevé también la participación de la comunidad. Con ese objetivo, Monumenta tiene un proyecto de reestructuración institucional que tiene por finalidad establecer las bases para la constitución de un sistema nacional que delimite las competencias en los niveles del gobierno y entre el sector público y el sector privado. Se busca con eso la eficacia y eficiencia de los órganos públicos que tratan sobre patrimonio histórico, integrándose y promoviendo la actuación de organizaciones no gubernamentales,

6 Este proyecto será implementado conjuntamente con Embratur, órgano federal de la promoción turística.

7 Son ellos el Prof. Nuno Portas, de la Universidade do Porto, importante arquitecto y urbanista (fue ministro de urbanismo en Portugal), y el Prof. Fernando Nunes da Silva, de la Universidade de Lisboa.

con vistas a establecer un Sistema Nacional de Preservación del Patrimonio Cultural⁸.

4. Futuras acciones

El Ministerio de Cultura prevé, para el año de 1999 y los siguientes, ampliar las inversiones a través del programa Monumenta, buscando llegar a los sitios urbanos todavía no contemplados. La propuesta presupuestaria del Ministerio tiene financiamientos de agencias nacionales y extranjeras. Están en curso tratativas con el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social y hay buenas posibilidades de contar con el apoyo del Banco Mundial. Además de ampliar sus acciones, el Ministerio de Cultura pretende facilitar el acceso a los recursos por parte de los beneficiarios. La simplificación de los procedimientos deberá resultar en la implementación de diversos proyectos ya sometidos al análisis del Ministerio de Cultura, como son Manaos, Belem, Florianópolis, Porto Alegre, Penedo en Alagoas, Porto Seguro y Cachoeira en Bahía, São Cristovão y Laranjeiras en Sergipe, Corumbá en Mato Grosso, Diamantina y Mariana en Minas Gerais, Petrópolis en el Estado de Río de Janeiro, Antonina en Paraná y São Francisco do Sul en Santa Catarina.

8 Los estudios iniciales de este proyecto están a cargo de la Fundação Getulio Vargas, núcleo brasileño de excelencia en materia de reforma del Estado. Una evaluación preliminar sobre la relación público-privada fue ejecutada por el Dr. José Ramón Moreno García, especialista español en la materia. Al inicio de la implementación del programa, se abrirá una licitación internacional para contratar una empresa consultora especializada.

La experiencia de Madrid

Sigfrido Herráez Rodríguez
Concejal de Vivienda, Ayuntamiento de Madrid

Introducción

El centro asume, en la mayoría de los casos, el papel de símbolo político e histórico de la ciudad, llegando muy a menudo a identificarse con él. Sin embargo, no por ello podemos concebirlo como un ente autónomo y aislado, sino como algo directa y biunívocamente relacionado con todo su entorno, por lo que cualquier actuación en la ciudad puede, y de hecho en muchos casos tiene, una influencia directa sobre él.

Esto es algo que debe tenerse siempre muy en cuenta a la hora de plantear cualquier intervención, ya que la ciudad, y concretamente su centro, es algo vivo, algo a lo que es mucho más fácil dañar que recuperar.

El centro es algo que hemos recibido como herencia de nuestra propia historia, tenemos, por tanto, el deber de transmitirlo a las generaciones futuras; y no sólo conservándolo (lo que ya de por sí supondría una difícilísima tarea), sino también rehabilitándolo y recuperándolo.

Por esto la primera pregunta sería: ¿qué entendemos por rehabilitar?, ya que este término no solamente consiste en volver a su estado primitivo determinadas actuaciones arquitectónicas, sino también y sobre todo en hacerlas habitables.

Ahora bien, cuando hablamos de “hacer habitable”, esto debe corresponderse con los niveles de calidad de vida que el futuro va a exigir. Rehabilitar por tanto es conjugar dos realidades contrapuestas, ya que manteniendo los criterios arquitectónicos debe atenderse a niveles de calidad de vida del siglo XXI.

Por ello será imprescindible iniciar un verdadero proceso de revitalización que compagine los factores arquitectónicos y urbanísticos con los culturales y sociales. Si conseguimos esto, habremos logrado la sostenibilidad social, ambiental y

económica del centro de nuestras ciudades.

Situación actual del casco histórico

Antes de plantear cualquier intervención, debemos conocer y analizar los problemas concretos que sufre el centro histórico, que aun siendo específicos de éste resultan comunes a todas las ciudades de nuestro entorno. Para ello es necesario previamente aproximarnos a la ciudad actual, analizando cómo hemos llegado a tener la ciudad que tenemos analizando su problemática y su evolución es decir, tenemos que saber qué es lo que tenemos y sobre todo cómo y por qué hemos llegado a ello. Sin estas premisas difícilmente podremos llegar no sólo a hacer ciudad, sino a plantear una ciudad mejor en la que además se pueda vivir mejor, que es, sin lugar a dudas, el reto fundamental de una administración local.

En la ciudad de carácter histórico, todas las actividades podían satisfacerse en un corto espacio. Así, una gran parte de las necesidades de relación tenían lugar en el espacio abarcable por un recorrido a pie. Sin embargo, el crecimiento de las ciudades obligó a que poco a poco la necesidad de cualquier intercambio pasara por el recorrido de una distancia considerable, y por tanto aumentó la necesidad del automóvil. Estos problemas se han visto agravados principalmente desde los años cincuenta-sesenta, cuando hemos asistido a una creciente dispersión territorial que ha provocado como resultado un proceso de tensión entre ambos modelos de conexión.

Sin embargo, la respuesta no sólo implica la búsqueda de un modelo adecuado de relación, o de la correcta armonización y coexistencia de ambos (eso se da por descontado), sino que estamos

hablando de la concepción misma de la ciudad, de cómo es, y sobre todo de cómo queremos que sea. Centrándonos ahora en la ciudad de Madrid, debemos valorar tanto los problemas relacionados directamente con esta situación, como los derivados de ellos. Así, podemos resumirlos en:

- Pérdida de población: entre los años 82 y 92 se han perdido 54 mil habitantes. Si esto lo extendemos al periodo comprendido entre los años 70 y 90, la pérdida es del 41% de la población.

- Envejecimiento de la población residente: En este momento el 25% de la población es mayor que 65 años, mientras que hace 15 lo era sólo el 20%.

- Deterioro del caserío de viviendas: Las necesidades de rehabilitación se estiman en 25 mil en los próximos cuatro años y de 65 mil como total deseable en los próximos 10 años.

- Cambio de localización de las actividades económicas: Motivado por la nueva relación metropolitana entre el centro y periferia, lo que provoca:

- Profundo proceso de terciarización del tejido residencial.
- invasión del comercio y actividades de ocio que presiona a los residentes.
- Declive del comercio y de las profesiones artesanales tradicionales.

- Problemas de saturación: El centro sufre las tensiones producidas por un entorno excesivamente opresivo.

- Problemas de accesibilidad: La congestión de la movilidad del centro agrava la situación de los residentes, creando una tensión por la disputa del espacio vial. Se puede comprobar fácilmente con las siguientes cifras:

- 100.000m² ocupados por aparcamiento ilegal, lo que representa el 60% del espacio vial central.
- 36% de pérdida media de la eficacia del transporte público.
- 65% de las zonas residenciales tienen niveles de contaminación atmosférica y acústica molestos.

Proceso de rehabilitación

Los 20 años de experiencia de los procesos de rehabilitación han permitido cambiar los primeros criterios puramente conservacionistas por procesos plenamente integradores, en los que las intervenciones se plantean desde enfoques globales donde se acometen todos los problemas que afectan la rehabilitación de un modo integrado.

Cuando la rehabilitación va encaminada a un casco histórico, el tratamiento debe ser plenamente integrador, para evitar que estas zonas centrales se conviertan en reductos aislados, ya que deben, cuando menos, estar tan vivas como el resto de la ciudad. Se trata de procesos de revitalización en los que se compaginan acciones con tendencia a fomentar la reutilización de los mismos y a crear focos de atracción capaces de dinamizar su actividad.

En 1981 se crea la Empresa Municipal de la Vivienda con una clara vocación de recuperar el centro. Al principio se acometían actuaciones puntuales, de modo que, para rehabilitar edificios, se compraban, se hacían las obras necesarias y se realojaba en nuevas viviendas a sus moradores.

A partir de 1991 se da un nuevo impulso a la rehabilitación. La necesidad de entender la rehabilitación urbana en un sentido amplio requería la aplicación de nuevos instrumentos de actuación, más modernos y ambiciosos. Se ve la necesi-

dad de intervenir por áreas (áreas de rehabilitación preferente).

El 24 de mayo de 1994 tuvo lugar la firma del "Convenio y protocolo de colaboración para la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano", firmado por las tres administraciones y que declara tres ARP, localizadas en plazas, al considerarlas como elemento esencial del entramado urbano.

- Área I: Plaza del Dos de Mayo.
- Área II: Arco del Triunfo - Plaza Mayor.
- Área III: Plazas de la Paja, los Carros, Alamillo y Cruz Verde.

Este primer convenio se amplía el 29 de diciembre de 1995, con lo que en total alcanza una superficie de 40,72 hectáreas, 834 edificios y 8.995 viviendas.

Posteriormente se eligen otras ARP, para lo cual se firman los correspondientes convenios:

- Eje Calle Mayor (Convenio 12/12/95).
- Eje Calle Fuencarral (Convenio 12/12/95).
- Barrio de Lavapiés Sector I (Convenio 12/5/97).

Junto a estas iniciativas tenemos que incluir el proyecto Urban II, con el árbol de itinerarios preferentes de cines y teatros.

El área total incluida en este proceso de rehabilitación supone una superficie total de 187,30 Ha (35,74%), con un número de edificios de 2.037 y un total de viviendas afectadas de 26.635 viviendas, como podemos ver en los siguientes cuadros:

Centro Histórico: Distrito Centro de Madrid

| | |
|----------------------------|----------------|
| Superficie total | 524 Ha. |
| Nº Edificios incluidos | 8.599 |
| Nº Viviendas | 83.710 |
| Ocupadas | 54.800 |
| Temporalmente ocupadas | 8.479 |
| Vacías | 20.431 |
| Nº Edificios en mal estado | 1.513 (17,6%) |
| Nº Viviendas en mal estado | 19.253 (23,0%) |

| Área rehabilitación preferente | Superficie | Nº Edificios | Nº Viviendas |
|--------------------------------|-------------------|---------------|---------------|
| Convenio 94 - 97 | 40,72 | 834 | 9.653 |
| Plaza del Dos de Mayo | | | |
| Plaza Mayor-Arco del Triunfo | | | |
| Plaza Paja, Carros y Alamillo | | | |
| Ejes C/ Mayor y C/ Fuencarral | 24,40 Ha. | 447 | 5.104 |
| ARP Lavapiés Sector I | 34,50 Ha. | 756 | 11.878 |
| Proyectos URBAN | 87,69 Ha. | | |
| Total actuación | 187,30 Ha. | 2.037 | 26.635 |
| | 35,74% | 23,68% | 31,82% |

Todo esto supone unas inversiones de más de 350 millones de dólares, como podemos ver en el cuadro inferior.

En todas las áreas propuestas se plantean tres tipos de intervenciones comunes:

- Renovación de infraestructuras.
- Programas de adecuación arquitectónica.
- Subvención a la rehabilitación privada.

La competencia para acometer cada una de las intervenciones será de la ad-

ministración, de los particulares –con la oportuna colaboración de la administración– o de ambos, como más adelante veremos.

Renovación de las infraestructuras

De competencia exclusiva de la administración, son ejecutadas de forma directa, informando lógicamente a los afectados, pero sin su concurso. Suponen un

| Área rehabilitación preferente | Inversión | Viv. afectadas | Viv. rehabilitar |
|--------------------------------|----------------|----------------|--------------------|
| Convenio 94 - 97 | 78,597 | 9.653 | 2.644 |
| Plaza del Dos de Mayo | | | |
| Plaza Mayor-Arco del Triunfo | | | |
| Plaza Paja, Carros y Alamillo | | | |
| Eje C/ Mayor | 14,631 | | |
| Eje C/ Fuencarral | 15,349 | 3.213 | 770 |
| ARP Lavapiés+Fondos cohesión | 119,248 | 11.878 | 4.000 |
| Convenio Caja Madrid - Ayunt. | 4,006 | | |
| Proyectos URBAN | 30,201 | | |
| Área obras e infraestructuras | 90,309 | | |
| Total Centro | 352,341 | 26.635 | 8.113 (30%) |

nuevo tratamiento de las calles más significativas del área, mejorando las características estanciales y potenciando sus infraestructuras y servicios.

A la hora de realizar estas intervenciones, debe tenerse en cuenta que el urbanismo debe encargarse de que la protección y rehabilitación del medio ambiente urbano sea una prioridad, para que nuestras calles recuperen la vida, estudiando las relaciones del ciudadano con el entorno. Esto implica llevar a cabo acciones tendentes a disminuir la presión de la circulación, aumentar el esponjamiento del espacio público y a promover la utilización mixta del tejido urbano. Los objetivos serán:

- Tendido y canalización de gas, saneamiento, electricidad y teléfono.
- Reestructuración de espacios públicos.
- Sustitución de pavimentos existentes en aceras y calzadas.
- Templado del tráfico atendiendo preferentemente al uso del peatón, ampliando el espacio utilizado por éste.
- Mejora de la accesibilidad a los entornos urbanos tratados, eliminando en la medida de lo posible las barreras físicas existentes.
- Realización de nuevas zonas verdes y mejoras en las existentes.
- Mejora de la ornamentación urbana con la incorporación de arbolado de pequeño porte.
- Mejora del mobiliario urbano.

En este apartado destaca la colaboración con las compañías suministradoras para la renovación de las redes de agua, gas, teléfono, electricidad y alcantarillado, así como con el Colegio Oficial de Arquitectos para agilizar la tramitación de los proyectos.

Programa de adecuación arquitectónica

Consiste en la intervención integral sobre determinados espacios de gran significación del casco histórico que se muestren muy degradados. Es una intervención pública con la necesaria colaboración vecinal. La administración ejecuta las fachadas de los edificios incluidos en los programas, pero requiere un acuerdo vecinal o un convenio con el propietario del edificio, de tal manera que si no se ejecutan las obras interiores en el edificio, con subvenciones públicas, no se realiza la actuación sobre la fachada.

• Intervención pública directa: Sobre el espacio urbano y las fachadas de los edificios.

- Renovación de todas las instalaciones.
- Acuerdos con las compañías suministradoras para que en cinco años no se acometan obras en las calles afectadas.
- Nuevo trazado y diseño de las plazas con un criterio unitario.
- Reordenación de los usos, consolidando los que suponen la utilización de las plazas como zonas de descanso y circulación peatonal.
- Intervención sobre las fachadas, recuperando los revocos y los tratamientos originales de sus elementos externos.

• Intervención privada: Sobre los elementos comunes de la edificación, logrando una adecuación estructural y constructiva.

Medidas de apoyo a la rehabilitación privada

Se trata de una actividad de fomento propia de la administración, dirigida hacia un bien constitucionalmente prote-

gido, apoyando técnica, jurídica y económicamente al solicitante para la ejecución de obras que afecten a los elementos comunes del edificio o aquellas obras que se dirigen exclusivamente a lograr la adecuación de habitabilidad de la vivienda.

Esta intervención depende sólo y exclusivamente de la voluntad del propietario o promotor, quien elige libremente si entra o no en el programa. Ha sido tradicionalmente considerada como la menor de las tres hermanas, la más desconocida o la menos importante y sin embargo no es así, ya que toda la normativa vigente, tanto estatal, autonómica como local, gira fundamentalmente sobre ella.

Es la que más directamente afecta al ciudadano, puesto que coadyuva con su economía doméstica a soportar los gastos que supone la obligación de mantenimiento en perfectas condiciones de sus edificios y viviendas.

Los tipos de obras son:

- Elementos comunes: cimentación y estructuras.
- Interiores de las viviendas.
- Fachadas y cubiertas.

Se pueden obtener subvenciones a fondo perdido de hasta el 60% del total de la rehabilitación, en función del costo de las obras y de los ingresos de los solicitantes. Estas ayudas están sometidas a los siguientes criterios:

- 50% de subvención para cimentación, estructura, saneamiento, cubierta y fachadas.
- El resto de las partidas se subvencionan según los ingresos:
 - Hasta 3,5 veces el SMI
50%
 - Hasta 5,5 veces el SMI
40%
 - Mas de 5,5 veces o sin justificar ingresos 25%

Los resultados obtenidos sin duda mejoran la imagen de la ciudad y de su medio ambiente, consiguiendo que nuestra ciudad recupere vida y que podamos seguir paseando por sus calles y disfrutando de ella. Se fomenta así todos los aspectos culturales, sociales y arquitectónicos que deben caracterizar un centro histórico como el de Madrid, de modo que éste no quede como un ghetto aislado, sino plenamente integrado, recuperando la imagen representativa del mismo.

Las administraciones públicas deben ser la locomotora que fomente la rehabilitación, creando los focos de atracción que actúen como elementos desencadenantes de la actividad privada, ya que debe actuarse conjuntamente con todos los agentes e instituciones sociales y asociaciones, para llevar a cabo esta tarea de rehabilitar el centro histórico.

Por el saneamiento de las políticas macroeconómicas

Jorge Picasso

**Ex presidente de la Confederación Nacional de Instituciones
Empresariales Privadas (Confiep)**

Debo empezar diciendo algo que es absolutamente fundamental para cualquier acción, sea del gobierno central o del gobierno municipal: debemos tener políticas macroeconómicas sanas; ése es el principal pilar de todo desarrollo futuro para cualquier país.

Se ha venido desarrollando en el país un programa de estabilización económica y reformas estructurales que ha avanzado bastante, y hoy día nos encontramos —pese a las grandes turbulencias que hay en el mundo en el aspecto financiero— con una economía, por lo menos en términos macroeconómicos, bastante sólida y seriamente manejada. Entonces, el tema de tener una economía bien manejada con cifras en azul es fundamental para generar confianza, y generar confianza en el Perú genera inversión. Lo que requiere el país es mucha inversión. Una reciente gran noticia en el Perú, después de tantas malas nuevas en las últimas semanas, es la firma del Contrato de Antamina, de desarrollo minero tan grande que va a ser una inversión de un consorcio canadiense de 2.200 millones de dólares en el Perú. Esto realmente nos llena de satisfacción, porque se ve al Perú como un país con reglas de juego estables en la parte jurídica en materia de inversión y creo que eso es un magnífico síntoma para todo lo demás que pueda venir ya relacionado estrictamente con lo que es la actividad y gestión municipal.

Entonces, repito: tener sanas políticas fiscales, no tener déficits, tener las cosas bien claras de a dónde se quiere ir es diferenciarnos de muchos países del mundo. Ése es otro gran problema: nos meten a todos en el mismo saco, cuando no distinguen al Perú de los esfuerzos que ha hecho en materia macroeconómica y en materia de otros temas (como por ejemplo el tema de la pacificación) y nos tratan a todos por igual. Hay un gran trabajo por divulgar, que no corresponde estrictamente a las municipalidades pero sí al gobier-

no y también —por qué no decirlo— al sector privado. El sector privado ha venido haciendo mucho en los últimos años y creo que ahora hay que hacerlo conjuntamente todos: gobierno central, municipalidades y sector privado. Entonces, el tema para generar inversión y empleo se sostiene fundamentalmente por tener un país sano, y creo que si seguimos en el rumbo que estamos, vamos a tener un país sano, pese a que tengamos tentaciones de desviar algunas cosas, lo que creo no sería prudente.

Pero hay cosas que pueden corregirse, que podrían de alguna manera aliviar aún más el tema del empleo, como es la reducción de los sobrecostos que hoy día existen en diversos aspectos de la actividad para poder generar empleo formal. Porque éste es el tipo de empleo que queremos en el Perú; no queremos ese gran empleo informal que ya existe, que si bien ha sido colchón para soportar todo el ajuste de los últimos años, no es el que tributa, no es permanente y no es el empleo que el Perú requiere, esto es un empleo formal que dé tranquilidad, tribute y el cual solamente se va lograr con inversión. La inversión fundamentalmente tiene que hacerla el sector privado.

Y cuando hablamos de empleo, hablamos no solamente de las grandes inversiones que muchas veces no dan el empleo suficiente, si bien son muy buenas para otro tipo de temas como ayudar a corregir temas de balanza comercial, temas de déficit en cuentas corrientes, pero que no son grandes generadoras de empleo sino indirectamente. Y quien puede generar empleo más rápidamente (y al cual hay que dedicar todos los esfuerzos) es el sector de la micro y pequeña empresa, ese sector que hoy día en el Perú es pujante, pero que se encuentra todavía con muchas limitaciones de toda naturaleza. Se ha creado Propyme, que

está avanzando en el intento de solucionar los problemas de la micro y pequeña empresa. Es un sector fundamental, es tan fundamental que lo hemos incorporado a la Confiep, institución que agrupa a todo el sector privado peruano como un sector de la misma, ¿por qué? porque es un sector que genera necesidad de mucha mano de obra y genera producción que va al mercado. Entonces, el tema de la micro y pequeña empresa es un tema fundamental para generar empleo en el país y hacia allí debe encaminarse todos los aspectos de tipo regulatorio, de tipo promocional.

Para complementar lo anterior, quiero hablar de dos temas específicos: el primero, la capacitación, y el segundo, el acceso al crédito. Algo se está haciendo con esta nueva institución que se ha creado: Mibanco está andando ya. Han habido experiencias muy positivas, especialmente a través de ONGs y de la banca comercial; se ha instituido el Fonrepe, que es el fondo que va garantizar operaciones de micro y pequeña empresa, en el cual hay un aporte del sector privado, de la banca comercial y del gobierno directamente, para compartir los riesgos que muchas veces implica financiar a este tipo de empresas. Porque, qué es lo que tienen fundamentalmente este tipo de empresas: tienen su capital humano, sus conocimientos —limitados o no—, algo de maquinarias y sobre todo tienen una gran voluntad de salir adelante y de trabajar. Entonces, lo que hay que hacer es organizarlas bajo la capacitación y bajo el acceso al crédito. En ese tema las municipalidades también pueden ayudar cuando hacen obras directamente o vía subcontratación. La subcontrata es una manera muy efectiva y eficiente para generar empleo en estas pequeñas y medianas empresas. Y después, cómo pueden las municipalidades y los gobiernos ge-

nerar inversión: Primero, creando estabilidad en las reglas de juego, que la administración municipal transmita confianza en las reglas de juego que tienen, que no estén cambiándolas permanentemente, que transmitan confianza a los inversionistas en dos aspectos: aquellos que van a entrar a hacer obras y aquellos que van a entrar a financiar, porque si hay algo que es fundamental para el tema del financiamiento, ya sea local o externo (y han habido experiencias muy exitosas de otros países de gobiernos municipales en cuanto a la obtención de financiamiento), es el transmitir confianza en la gestión. Es allí a donde viene uno de los temas puntuales en esto, viene en el tema de tener una administración municipal sana, con cuentas sanas, sin déficit y que transmitan todo este entorno para que puedan desarrollarse proyectos que evidentemente no puede hacer sólo el gobierno municipal sino que tiene que ir al sector privado y el sector privado tiene la mejor intención para desarrollar inversiones de distinto tipo en todo lo que podría ser una recuperación aun mayor del centro histórico, en destugurizarlo. Para eso evidentemente se requiere algún tipo de incentivo. Creo que allí está el gran reto, creo que la municipalidad puede conseguir inversiones de mediano y largo plazo, e incentivando se mire estrictamente desde el punto de vista del beneficio de la colectividad en general. No tanto del empresario, quien tampoco hace negocios para no lucrar; el empresario lucra, pero también tiene que hacer proyectos que beneficien a la colectividad y a la vez sean rentables para quien arriesga sus recursos. ¿De dónde pueden obtenerse recursos? hay recursos del sector privado, hay recursos de organismos multilaterales como son el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la SAF, la Comunidad Económica Europea.

Algunos de ellos requerirán aval del Estado, otros no. Si las cuentas de las municipalidades están sanas, el aval del Estado llegará en su momento. Ése es un tema en el cual hay un gran reto por delante y hoy en día estos organismos multilaterales están abriendo ventanillas al sector privado para que entren y trabajen en infraestructura junto con las municipalidades. Hay, pues, un gran reto y es cuestión de que se den las reglas y se promocionen los proyectos.

El tema del empleo es el peor problema que tenemos hoy en día en el Perú, es terrible. Nosotros hicimos un estudio en Confiep el año pasado. Un importante especialista en el tema, Shane Hunt, nos hizo todo un estudio sobre el problema del empleo en el Perú. Nos dijo que el problema iba a ser resuelto después de muchos años, pero había que crear las reglas para que efectivamente existiera un empleo formal. Pero el problema del Perú es un problema aparte del subempleo y el desempleo, es un problema de bajos ingresos, es decir hay mucha gente que no tiene ocupación, otra que tiene ocupación parcial; y cuando hay bajos ingresos no hay un tema que es fundamental para el país, que es el ahorro, no hay un tema que es fundamental para el Perú, que es el consumo, y es un círculo vicioso que termina en lo que llamamos recesión —y por efectos que todos conocemos pero que son ajenos a nosotros—, fenómeno del niño, crisis asiática, ahora crisis rusa, crisis de mercados, todo ello afecta las economías y decisiones de inversión. En la medida que los gobiernos municipales y los países nos diferenciamos de las demás naciones, vamos a traer inversión para generar empleo. Hay una cosa que es muy clara: competimos con el mundo, no somos los únicos que requerimos inversión. El inversionista extranjero o el local (sobre todo el primero) mira dónde

puede asignar sus recursos con un retorno de la mayor rentabilidad y de menor plazo, y eso es así en todas partes del mundo. Entonces, el reto está allí: hay la posibilidad de generar empleo de diversas maneras a través de las municipalidades, pero creemos todas las condiciones que sean necesarias para ello, busquemos las reglas de juego estables y claras, no mandemos señales equívocas y vendrá el empleo. Las perspectivas del Perú, pasadas estas turbulencias, son extraordinarias y evidentemente cada día las municipalidades van a tener que asumir más responsabilidades. Tengo mucha esperanza de que eso va ser así.

El tema de la generación del empleo viene por inversión y no es fácil crear puestos de trabajo, si bien el sector público todavía pesa mucho en eso, pero creo que los gobiernos municipales, dando las reglas de juego claras, dando los incentivos claros, pueden generar inversión en proyectos conjuntos con el sector privado y obtener financiamiento, sea local o internacional.

La experiencia de Bogotá

Carmenza Saldías

Ex secretaria de Hacienda de Bogotá

La experiencia de la administración financiera de Bogotá entre 1995 y 1997, en el tema que se ha planteado de inversión y generación de empleo, es particularmente pertinente, pues en estos últimos años en Bogotá sin duda trabajamos en una perspectiva similar a la que se señala para lo que hoy en Perú se piensa puede y debe ser el papel de una identidad territorial y particularmente los municipios en la promoción del desarrollo. Y digo pertinente porque en Colombia, en este momento, tenemos una de las situaciones políticas y fiscales más complejas de la historia moderna colombiana. Tenemos –en términos fiscales– una situación de crisis nacional bastante severa, cerca de 6% o 7% de déficit; tenemos una situación de desempleo que en el promedio nacional oscila entre 15% y 16% (frente a algunas ciudades, como el caso de Cali, por encima del 20%). Esto en países donde ya por descontado sabemos que una parte grande de la población está en un sector informal de relativa ocupación.

La mayoría de departamentos y ciudades, sobre todo los más grandes del país, están en una situación fiscal muy deteriorada, con ingresos muy escasos, dependiendo de transferencias del gobierno nacional con rangos de incertidumbre grandes, con problemas de gasto, financiamiento, comiéndose la poca plata que reciben de las entidades territoriales y con la inversión absolutamente descuidada. Y en medio de ese panorama bastante desolador pues se destaca Bogotá, que no tiene ninguno de esos severos problemas que presenta el resto del país, estando en el mismo país, habiendo padecido las mismas dificultades de esos últimos cuatro años, que nos significaron prácticamente el repudio de la comunidad internacional; y en medio de todo, la ciudad capital aparece sin ninguno de esos problemas, es más, aparece haciendo créditos internacionales no con los multilaterales. Éstos son para programas de muy largo plazo, porque se tardan mucho tiem-

po en negociarse, no con bancos que permiten la financiación del presupuesto a lo largo del año, bancos internacionales que en tres meses te montan una operación y te dan tasas razonables. Las preguntas son: por qué y cómo. ¿Cómo puede un capital de un país subdesarrollado, en medio de su crisis económica, social y política más grande de la historia, sobrevivir, y sobrevivir con dignidad! Eso no es por azar, no es que de un día para otro ocurrió. Hay por lo menos cuatro razones muy importantes para considerar: la primera, porque se aprovechó las oportunidades de la descentralización fiscal, política, administrativa y de la globalización que le abría la descentralización. Nuevas oportunidades para buscar recursos, autonomía para tomar las propias decisiones, y la globalización, otro tipo de posibilidad para salir a buscar recursos y fuentes de financiación; pero además de haber aprovechado las oportunidades, porque adelantó un proceso continuado de mejoramiento de las condiciones legales normativas, administrativas, fiscales, procedimentales (sic) entre 1992 y 1997. Esto es muy importante, porque no es que de un día para otro se aprovechó la oportunidad y se montó en el bus que era, no es que durante cinco años se estuvo trabajando con un objetivo más o menos coherente y consistente de mediano y largo plazo. Y en tercer lugar, porque ya entre 1995 y 1997 la estrategia financiera que se formuló para el plan "formar ciudad" tenía el propósito de liberar, de sanear y de dejar la estructura financiera de la ciudad en niveles de sostenibilidad hacia el largo plazo; porque la estrategia que se formuló para el plan del alcalde Mockus era para buscar los cuatro pesos que necesitábamos para financiar las obras de nuestro plan y que mañana se lo lleva el diablo, sino para buscar que la estructura financiera de la ciudad se pudiera proyec-

tar al mediano y largo plazo y allí nos cupieran los miles de millones de dólares que vale resolver el problema de desarrollo de nuestra ciudad. Claro que había condiciones; no solamente unas razones que explican cómo se pudo llegar hasta donde llegamos, sino además un marco por lo menos de orden constitucional y legal.

En 1991 se cambió la constitución en Colombia y en el cambio de ésta se incluyó un artículo que decía: "Santa Fe de Bogotá va a tener estatus de distrito capital y para ella se va a encargar el congreso de dictar una pequeña constitución que reconozca la particularidad de una capital que representa una proporción muy grande de la población y de la actividad económica del país y le va a dar los instrumentos legales, administrativos, fiscales que le permitan administrarse". Ella no es igual a los otros mil cincuenta municipios del país que tienen un régimen municipal, ella tiene un estatus particular por las dinámicas y por las condiciones que la ciudad ofrece y eso es claro. Para mí, esto es el principio de ser ciudad-estado, saber cómo me manejo; y creo que eso ocurrió en el caso de Bogotá con el estatuto orgánico que le entregó autonomía e independencia, y eso fue tan claro como que el alcalde Mockus pudo actuar entre 1995 y 1997 a pesar de las tensiones (y en eso soy un poco más imprudente que el alcalde). Pues los unos éramos zanahorias y los otros eran remolachas y eso en Colombia significa mucho y sin embargo la ciudad pudo tomar las decisiones otorgadas por la descentralización, que ya estaba incluida en la constitución como forma administrativa de la República de Colombia; y además porque a la ciudad le entregó sus propias herramientas para manejar su autonomía e independencia desde lo legal, porque había viabilidad política.

¿Y qué es viabilidad política? Es voluntad y capacidad para actuar de cara a los intereses generales, independientemente de qué grupo político está detrás jalando y no jalando decisiones. No habían las presiones de otros tipos de gobierno y el alcalde Mockus pudo tomar decisiones de cara al interés general, pudo actuar sin temor a la reacción de un grupo u otro y eso también era muy importante, y además porque era un dirigente (y esto en Colombia pesa con toda la legitimidad para actuar, para convocar a los ciudadanos a ahorrar agua, a pagar impuestos, para convocar a los ciudadanos y a la opinión pública a respaldar la reducción del tamaño del aparato distrital, para salir y capitalizar la empresa de energía que representaba un pasivo enormemente grande para la ciudad). También tenía la autoridad suficiente para tomar sus decisiones porque había disposición al cambio de los ciudadanos en 1992. En 1993 Bogotá había llegado a un punto de no retorno, o sea, por donde íbamos no era viable la ciudad, sencillamente no era posible y yo creo que los ciudadanos —y lo expresaron en la elección del alcalde Mockus— tenían disposición para buscar una salida política y porque el debate internacional y toda la discusión y las experiencias de distintas ciudades en otras partes del mundo favorecerían por lo menos tener diferencias de cómo están haciendo para abordar problemas similares en otras partes y cómo lo nuestro se inscribe dentro de otras acciones que están sucediendo a nivel internacional.

Lo anterior no es exhaustivo, es decir, es probable que hayan otras muchas cosas que también ayudaron y permitieron adelantar la tarea. Lo que quiero señalar es que el asunto es complejo. No es tener la disposición y listo, porque si no tienes las normas y si a nivel nacional están ce-

rradas ciertas instancias de toma de decisión, si la gente no está dispuesta, si el grupo de interés X, Y o Z presiona muy fuerte sobre el alcalde, puede que no ocurran las cosas; pero además, si no se operacionaliza (sic), si no se le da la vuelta al aparato administrativo, si no se recalifica a la gente, en fin, el asunto incluyó bastantes acciones.

Bogotá es capital del departamento de Cundinamarca y ahora tiene estatus de distrito capital. Pero las leyes nacionales, que todavía no entienden muy bien las cosas, en algunos casos la asimilan a los municipios para unas funciones y a los departamentos para otras, dependiendo de cómo cuadra el comodín del distrito capital en conjunto con las otras entidades territoriales. Esto la hace muy compleja administrativamente, porque es el caso de las capitales, porque funciona como el centro de la nación y por eso genera unos ciertos rechazos. Todo el mundo odia la capital (el síndrome de la capital es patético), porque se la ve como la que se traga toda la plata del país, como la más desordenada, y porque nadie se da cuenta que las capitales —al menos en América Latina— son los centros dinámicos de estas economías nacionales.

¿Qué es lo que produce la economía nacional? la economía nacional produce lo que las economías de las ciudades producen y las economías de las ciudades en nuestros países están casi todas ligadas a la economía de la ciudad capital, que es la que jala. En el caso de Colombia por lo menos es así. Tiene, como Lima, casi 7 millones de habitantes, una tasa de crecimiento intercensal de 4,6% promedio entre los años 73 y 93, frente al 3,1% de Colombia. Y me atrevo a decir que eso se ha debido haber acelerado tremendamente, porque, durante los últimos años, los procesos de desplazamiento en las zonas rurales del país donde hay

violencia, están llevando a todos los desplazados para la capital a un ritmo de 200 a 300 mil personas más por año; una ciudad intermedia más por año le entra a Bogotá, con dos millones de personas con necesidades básicas insatisfechas —digo necesidades básicas, porque es el indicador que se usa para distribuir transferencias—, con unas coberturas de acueducto y alcantarillado relativamente satisfactorias (discutibles desde el punto de vista de calidades y discutibles de tener agua o acueducto suficiente para dejar de ser pobre, que es lo que se hace en la clasificación que hacen de pobreza para efectos también de asignación de transferencia).

En salud y educación tiene los niveles mayores de calidad de los sistemas, problemas relativos de cobertura muy fuertes, sobre todo en el sector salud, que apenas empieza a tener un sistema que cubre todo lo que es población, realmente pobre con las nuevas normas de seguridad social; con un problema terrible de malla vial que se expresa en esos sistemas de medios de comunicación dentro de la ciudad, que son crecimiento vehicular de 3,4% de promedio anual y 1% de malla vial, esto dentro de los últimos 20 años. Es decir, al cabo de este tiempo tenemos la misma malla vial de 1980, con el triple o cuádruple de carros y las vías absolutamente restringidas.

También hay un PIB que representa cerca del 30% de la economía nacional (hay sectores, como el sector financiero y el de servicios, donde puede ser entre el 40 y 50%). Y esto es creciente. Ahora, Bogotá a pasado del 22 al 30% de participación en el PIB y eso significaría que en el proceso de transformación económica que ha sufrido el país en estos años, la ciudad habría sido la que cobró la mayor dinámica frente a otras economías de frente agrícola que han tenido problemas

(como el café), tiene el PIB *per cápita* más alto del país y una tasa de desempleo que es por lo menos históricamente tres o cuatro puntos por debajo de la del país y hoy particularmente tiene una tasa que está frente al 20% o por encima del 20% de la ciudad de Cali.

Y uno se pregunta, ¿cómo es posible que en Bogotá la tasa de desempleo esté en ese nivel? Frente a una ciudad de esas características el alcalde planteó un programa de gobierno que tenía las seis prioridades: cultura ciudadana, medio ambiente, espacio público, progreso social, productividad urbana y legitimidad institucional. La base era cultura ciudadana. Y señaló cuatro lineamientos de trabajo: primero, la planeación como acción técnica y comunicativa; la segunda, administración eficiente y eficaz; la tercera, auditoría ciudadana y rendición social de cuentas; y la cuarta, obtención del saldo pedagógico

Por primera vez, entre 1995 y 1997, el gobernante adquirió la obligación del voto programático frente a estas prioridades y formas de trabajo, y se evaluaría si el alcalde estaba o no cumpliendo con su programa de gobierno, y, de no cumplir, los ciudadanos tenían derecho a pedir la revocatoria del mandato (pero, como todo en la ley, puede haber cosas sin reglamentar, a lo mejor la aplicación de la revocatoria del mandato es difícil por las propias generalidades con las que se puede demostrar el cumplimiento de estas acciones). A pesar de todo, la formulación del plan de desarrollo (que era la primera expresión del plan de gobierno e iba a ser el instrumento con el que realmente los ciudadanos iban a evaluar si iba a cumplir o no) tuvo algunas bondades: incorporó una visión integral de la problemática urbana y un horizonte de largo plazo para su solución.

Los planes de desarrollo son sectoriales. ¿Qué pasa con el sector transporte?, ¿qué pasa con el sector salud?, ¿qué pasa con la educación? Pero resulta que los problemas no son sectoriales, los problemas son complejos, son para que intervengan actores. El problema del agua es un problema donde tienen que ver las agencias que manejan los problemas ambientales, también los del acueducto y también la secretaría de salud, y muchas veces los de obras —que de alguna manera abren o intervienen por donde van los sistemas de acueducto—. Son problemas que requieren, para su coordinación, una comprensión integral. Y articulo las seis prioridades, porque finalmente el presupuesto es un instrumento que se construye sectorialmente y por entidades; entonces, articulo las seis prioridades a través de una matriz donde las políticas sectoriales se cruzaban con las prioridades y terminaban en cada cajoncito los montos de recursos que expresaban los programas y los proyectos que iban a cumplir con una política. Y frente a una prioridad o estrategia, si una entidad se corría en una ejecución de un proyecto o de un programa, se afectaba el conjunto de la política sectorial y de la meta planeada. Esto motivó la coordinación de las acciones, necesidad evidente, pues si vamos a trabajar en ese contexto de administración y comprensión de los problemas y el manejo de los recursos, tenemos que coordinar, tenemos que saber cuándo interviene una y otra agencia (por ejemplo, frente al tema de la construcción de la infraestructura básica de la vía principal de un barrio, por ahí va un acueducto, pasa un alcantarillado, después debe de llegar el de obras públicas y vayan y pongan los semáforos y después desenreden la faena); involucro, pues, una multiplicidad de actores sociales.

Y probablemente uno nunca queda satisfecho en términos de cantidad y calidad de la participación de los actores en el proceso de planeación; sin embargo, se cumplió con las normas que obligan a tener el consejo distrital de planeación, que es un consejo conformado por representantes de la sociedad civil, de las universidades, etc., y revisa y analiza la puerta del plan de desarrollo, pues conceptúa sobre el decreto el acuerdo que sale normando el plan y hace el seguimiento a lo largo del proceso. Pero no solamente en la formulación se hizo el trabajo con la comunidad, sino también en el seguimiento y en otros sentidos: información permanente hacia la comunidad, información prácticamente mensual sobre cómo se iba avanzando en cada estrategia y en cada una de las políticas, y en término de presupuesto cómo se ejecutaba el plan. Y se puede consultar hoy con documentos entregados el 31 de diciembre, en las memorias del plan general del desarrollo de la ciudad y en las acciones que cada una de las entidades adelantó; es decir, comparando lo que hay en la primera página del texto, las metas buscadas, con aquello escrito en la última, lo que se logró. Y ésta es la forma de reportar, pues no se trata de dejar los planes en el aire y nunca más contar qué pasó con ellos; hay que dejar un reporte, por lo menos para que consulte quien está interesado.

Ese sistema de seguimiento y evaluación que se estableció fue crítico. En términos presupuestales llegué al extremo de pedir que el sistema me reportara ejecución diaria; porque la corrupción ocurre en minutos. Una disponibilidad presupuestal o un movimiento de un proyecto doble, un pago doble, esas cosas pueden ocurrir en minutos. En la contabilidad y en las cifras estables, no deben transcurrir seis meses o tres años para

Llegar a establecer que en el punto X del proyecto tal pagaron dos veces la misma cuenta. El sistema de seguimiento presupuestal debe tener el grado de eficiencia que permita a quienes toman decisiones todos los días saber qué pasó, máxime cuando se manejan tamaños de presupuestos como los que manejan las ciudades capitales, que, por pequeñas que sean, son, frente al presupuesto nacional, 12, 15, 20%; es decir, estamos hablando de cifras de miles de millones de dólares, cantidades muy grandes que no se pueden dejar al albur; de que una contabilidad llevada a mano y un señor que maneja la ejecución presupuestal le reporte a uno, al cabo del tiempo, que aquí pasó algo, no me cuadra esta cifra, etc. Los sistemas de seguimiento son fundamentales.

Las finanzas son un problema de dinero y eso se ve en cifras, en datos, en información organizada; si no, la corrupción hace su agosto. La información no se ha tenido históricamente en nuestros países, porque facilita la corrupción, porque no tener información favorece poder hacer y deshacer sin que nadie se entere. Para ser transparentes, para que a uno le crean afuera, tiene que poner cifras en blanco y negro sobre las mesas, y se confirman si son o no son sus cifras presupuestales financieras o de tesorería, y hay que estar listo para eso, no debe haber temor. Eso es justamente la transparencia: disponer de la información oportuna y veraz, con la suficiente credibilidad de las autoridades que las entregan, para que realmente se pueda sostener cuál es la situación en la que se trabaja.

Sobre el empleo, uno se pregunta si la respuesta que esperan es que el Estado lo genere. Y resulta que es difícil repetir la historia y suponer que creando empleo a través del Estado vamos a poder llegar a tener niveles de inversión y de eficien-

cias grandes; por lo menos es mi posición. Nuestra capacidad de inversión se limitó al máximo cuando el estar generando empleo en funcionamiento se comió hasta el último peso de las entidades. El Estado no está para generar empleo indefinidamente, no está para resolver problemas del 20% de desempleo creando burocracias y dándoles todas las preventas. Respeto muchísimo el sindicalismo, pero el sindicato —como en el caso colombiano del sector público— tiene pasivos pensionales que nos representan probablemente el equivalente al PIB del país, cerca de 100 mil millones de dólares. Por favor, eso es lo que le debemos a un millón de personas o a 500 mil que pasaron al sector público y lo que debemos o le pasamos a los 20 millones de pobres; y los sindicatos públicos presionan subidas de salarios y después se alían y hacen paros si no se les da la plata y por el otro lado se alían con los ciudadanos para que no se pongan impuestos; ¿y cómo se financia el desarrollo de esta manera, cuando en un país o una ciudad los empleados públicos y las burocracias se lo quieren tragar pero no quieren pagar empleos ni que nadie más lo haga, porque el Estado se quiere meter en el bolsillo de los ciudadanos! Hay que cambiar definitivamente la visión. Y, por lo menos, en el plan “formar ciudad”, el empleo tenía fuerte razón de ser en la estrategia de progreso social, en la prioridad de progreso social, como estímulo y estabilización de las condiciones favorables de la inversión, congestión del sector privado, inversiones en infraestructura material con cargo a los usuarios y en la estrategia de la legitimidad institucional, desvinculación progresiva de las identidades de la ejecución.

El alcalde Mockus decía: “Más timón, menos remo”. El Gobierno debe formular políticas para definir las direc-

trices y controlar el cumplimiento de la actual, no para estar haciendo mil cosas. Y en eso era clara la señal e incluso la subcontratación de trabajar con entidades del sector privado que pudieran prestar mayor cantidad de servicios posibles —desde el aseo, las vigilancias, las fotocopias, etc.; mil cosas que cuando se hacen directamente son mucho más costosas—; y era necesario, entonces, orientar el rol del Estado hacia la definición y diseño de políticas, el control y la desconcentración de las entidades públicas y privadas (públicas del orden territorial de las localidades y privadas de distinto carácter). Esto es, nosotros no pretendíamos generar empleo a través del aparato distrital, pretendíamos que el aparato distrital ayudara a crear las condiciones que le permitieran mantener la dinámica al aparato productivo de la ciudad, eso nos parecía más importante.

¿Cuánto vale el problema de la ciudad? —fue la pregunta que yo me hice en enero de 1995 cuando llegué al cargo—, ¿cuánto vale el problema de Bogotá?, ¿cuánto vale resolver salud, educación, vivienda, etc? Teníamos algunas cifras aproximadas. Mi primera valoración (los órdenes de magnitud son lo que importa, no el dato en sí mismo) costaba 20 billones de dólares.

Para darles una orden de magnitud, en 1990 la ciudad invertía anualmente —cuando le iba muy bien— 200 millones de dólares al año; el programa valía 20 billones de dólares; entonces, nos iba a tomar toda la vida llegar hasta allá. La segunda pregunta fue: muy bien, sabemos cuánto era el gasto, cuánto tendencialmente (sic) podríamos recibir por la estructura con los ajustes que se habían hecho en 1994, ¿pero cuánta plata se gasta ahí y cómo se comportan los ingresos en lo que está en orden?... Después se definieron prioridades. Bien, el sector sa-

lud necesita tres mil millones de dólares para sentir que está cubriendo a todo el mundo, en qué orden hay que ir gastándose los tres mil, porque ni vamos a conseguir los tres mil en el primer día ni podemos gastarlo todo en un solo día.

Así, se definió el plan de inversiones 95-96, que era el correspondiente al plan de desarrollo. Entonces, de ese gran tamaño de problemas, con este dinero que es probable recibir ajustado por la propuesta de nuevas fuentes de ingreso, ¿cuánto vamos a gastar en los siguientes años?, lo más importante aun: el que no tenga el plan maestro, váyase y hágalo y de una vez dejemos ordenado qué va a pasar en los próximos días o en los siguientes quince o veinte años, dependiendo del horizonte que cada sector deba trazarse; pero que se establezca de una vez el camino a seguir a largo plazo. Ahí, en el establecimiento del sistema de seguimiento presupuestal, estaban las bases de una estrategia que tenía cinco políticas. La estrategia se llamaba “Decrecimiento sostenido de los ingresos para la modernización y la inversión distrital”, y explico esta formulación. ¿Qué era lo primero que buscaba la estrategia? Que los ingresos crecieran no esporádicamente o a brincos o por un milagro de un año, sino que uno tirara la proyección a un mediano y largo plazo y que siempre estuviera captando dos cosas —por lo menos— que estaban pasando en Bogotá: que siempre crecía la población más que el país y la economía de la ciudad crecía más que la del país.

De ser cierto eso, tributaria y fiscalmente, los ingresos de la ciudad tienen que reflejar ese comportamiento de más gente y mayor actividad; ésa era la sostenibilidad que había que buscar, que los ingresos de la ciudad se comportaran conforme se comportara social y económicamente la ciudad, para la modernización

e inversión; porque en los procesos de reforma todo el mundo quiere esconder que hay gastos de funcionamiento. Pero nosotros sabíamos que teníamos que hacer dichos gastos, que modernizar el aparato distrital iba a costar mucha plata. Por ejemplo, disminuir el tamaño de las entidades o acabar entidades valía lo que valía indemnizar a los trabajadores, y eso valía plata y había que hacer transparente que se la necesitaba para el funcionamiento y para comprar tecnología y para agotar incluso las oficinas; es más, para arreglar los edificios donde el sector público presta sus servicios (no hay nada más patético que las oficinas públicas, y la gente, tanto funcionarios como ciudadanos, pierden la dignidad en el contacto con un Estado que tiene la cara sucia).

Entonces, hay que gastar y eso hay que decírselo al ciudadano, hay que decirle tranquilamente, con toda claridad: Señor, necesito una parte de la plata para poder organizar la paz y organizar el aparato, pero la segunda para la inversión estatal. Y después de un punto razonable de manejo de los ingresos del funcionamiento, nos vamos a gastar la plata realmente para invertirla en la ciudad.

Y había varias políticas: racionalización del gasto, eficiencia y austeridad en el gasto de funcionamiento, y eficiencia y calidad y efectividad en el gasto de inversión, y racionalización de la estructura tributaria. Y esto era que no haya tantos impuestos, reduzcamos las escalas de tarifas, facilitemos condiciones, todo lo que hubiera que hacer para que tributariamente —que es la base primera de ingresos de la ciudad— la cosa funcionara generando una cultura tributaria; lo cual es vital, porque la sostenibilidad de la ciudad depende de que los ciudadanos paguen y que los ciudadanos paguen depende de que tengan conciencia, pues si no pagan no hay obras.

Yo saqué más de un aviso de televisión invitando a los ciudadanos a pagar, y una de las propagandas mostraba cómo un ciudadano caía a un hueco con el carro y se le dañaba el carro y una persona al lado le preguntaba: ¿ya pagó impuestos? El tipo se quedaba así; el hueco es suyo, el que no paga impuestos se gana el hueco, el que se quedó sin cupo para el colegio para el niño y tampoco pagó impuestos el cupo de menos es de su cuenta; ciudadano que no cumple con sus obligaciones tributarias es en parte responsable del déficit.

Bogotá tenía tasas de evasión del 60% de la gente y los que pagaban no pagaban ni la mitad que obligatoriamente debían... Aperturas de nuevas fuentes de ingresos, gestiones de fiscalización y cobro... Había una particularidad en el manejo del portafolio y lo señalo porque las ciudades no manejan liquidez y por eso no hay la costumbre de saber que cuando uno tiene liquidez la administración de ésta y de la tesorería también genera ingresos, lo que en nuestro caso era muy importante.

Voy a mostrar los resultados. Esto pasó en términos de ingresos. Los ingresos que no llegaban a 200 millones de dólares al comienzo de la década, se subieron a cerca de un billón de pesos al final de la misma. Los gastos de funcionamiento, los gastos corrientes, eran más que la mitad de la primera parte de la década y al final de la misma no llegaron a ser ni el 27% de los gastos totales de la ciudad. ¿Qué creció en los ingresos? Básicamente crecieron los ingresos tributarios. Las reformas de muy diverso orden —desde cambios legislativos hasta entregarle el recaudo a los bancos— permitieron que los ingresos tributarios empezaran a tener un tamaño proporcional a lo que era la ciudad. Particularmente crecieron dos impuestos: el predial y el de industria y

comercio (consecuentemente con nuestra teoría de que a más gente hay más actividad económica, aquí tiene que pagar muchísima más gente y debe haber recursos mucho más significativos).

Y hubo otras cosas (no menciono las transferencias, que en el caso de Bogotá no representan siquiera el 22% de los ingresos de la ciudad, porque son recursos que ya vienen atados a un gasto): niveles de ejecución del presupuesto del 97% en ingresos, un gasto de funcionamiento administrativo entre el 91 y 97 que prácticamente se mantuvo constante al final de la década aun frente al gran crecimiento de ingresos; y el mayor cambio: un crecimiento significativo de los recursos destinados a inversión, 22% en gastos de funcionamiento, alrededor del 2% se endeuda y alrededor del 60% de los recursos de la ciudad en inversión, más ingresos y menos gasto de funcionamiento. Esto último representó más ahorro corriente, que es la base real de la fuerza financiera de una entidad, y significó pasar de financiar cerca del 20% a un aproximado del 92 ó 93% de la inversión con ahorro corriente; con niveles de ejecución del presupuesto del 97%, con una tesorería que de ser deficitaria, de mantener la ciudad en permanente problema para pagar cualquier cuenta aun a los trabajadores, pasó a manejar niveles de liquidez equivalentes a tres meses de gasto, margen bastante razonable que permite recibir cerca de 100 millones de dólares de rendimientos financieros al año.

Para terminar, simplemente señalo dos cuestiones relacionadas a las nuevas fuentes de ingreso. Con este tipo de situación financiera, nosotros logramos obtener una calificación de riesgo en el mercado nacional y dos calificaciones de riesgo en el internacional. Las internacionales en grados de inversiones equivalentes al riesgo de la nación... pago ope-

racional y liquidez, un recaudo tributario seguro y que represente una adecuada proporción de fuentes de ingresos, una distribución racional del gasto entre funcionamiento e inversión y una forma de financiación sana de inversión, es decir, una entidad prototipo de lo que debía ser el manejo ortodoxo y riguroso de una entidad territorial, eso permitió obtener por lo menos cuatro operaciones en el mercado nacional, cambiando radicalmente el perfil de la deuda de la ciudad, lo que permitió realizar entre cuatro o cinco operaciones –en realidad fueron trece operaciones financieras las que en total se realizaron por parte de la ciudad–, obteniéndose de esta forma la confianza mundial, pues obtuvimos del sistema financiero internacional 2.500 millones de dólares de inversión para la ciudad y créditos por cerca de 400 millones de dólares en el sistema financiero nacional e internacional. Así, pues, dejamos la ciudad no con el oro en la mano sino con la posibilidad de obtenerlo si se porta bien.

La sostenibilidad de esto es relativa, depende de la voluntad política. Pero la experiencia vale, y actuando con rigor y seriedad y haciendo uso de la autonomía e independencia de una entidad territorial es posible ordenarse financieramente y ganar nuevo espacio en el sistema financiero internacional, y sin esa plata la viabilidad financiera de la ciudad no existe.

Caso: Ciudad Guayana

Luisa Rodríguez Vera

Consultora senior en planificación estratégica y cooperación para el aseguramiento del desarrollo armónico de las ciudades.

Estado Bolívar, Venezuela

1. Introducción

Tratar el tema de la generación de empleo implica centrar nuestra atención en factores políticos (más que en factores económicos) tales como la ética, la gobernabilidad, la descentralización, la ciudadanía y la participación; y en consecuencia tratar una serie de situaciones prácticamente comunes en todas las ciudades latinoamericanas: crecimiento económico sin empleo, privatización, polarización social, concentración de la riqueza y deterioro del medio ambiente.

Tratar el tema de la inversión y la generación de empleo implica tratar el tema de la ciudad. La ciudad es el espacio para la convivencia, el empleo es el satisfactor sinérgico de la calidad de vida.

Ante el reto que significa la globalización de la economía se impone el fortalecimiento de lo local. En tal sentido, la ciudad ha de transformarse y ser capaz de generar procesos para el desarrollo de sus potencialidades socioeconómicas de manera armónica, generando las riquezas necesarias para el bienestar de sus ciudadanos.

La respuesta pareciera estar en el nuevo rol de los gobiernos locales, en la cogestión de gobierno, en la planificación estratégica como acción fundamental para la gestión urbana, en la cooperación y el cofinanciamiento.

Los gobiernos locales deben dejar de ser prestadores de servicios para convertirse en dinamizadores del desarrollo de la ciudad.

Si se entiende la ciudad como una dialéctica, ha de incorporarse dinámicas de participación y desarrollo de conciencia ciudadana para la planificación y la toma de decisiones, así como propiciar la cooperación público-privada para la inversión y la generación de empleo.

A través de la experiencia de Ciudad Guayana, se revisan los resultados del desarrollismo, concepción económica de la que han sido objeto la mayoría de los países latinoamericanos; y cómo la voluntad política y la decisión del pueblo de ejercer su ciudadanía inciden en el incremento de la productividad de la ciudad.

2. Resultados del desarrollismo

Ciudad Guayana está ubicada al sureste de Venezuela, específicamente en la confluencia de los ríos Orinoco y Caroní, y ocupa una superficie de 1.700Km². Es la capital del Municipio Caroní del Estado Bolívar, es una ciudad en la que habitan aproximadamente 647 mil personas, en un entorno natural de particular belleza.

Ciudad Guayana fue creada en 1961 por decreto de la Presidencia de la República, como "polo de desarrollo" para que sirviera de asiento a los grandes complejos industriales del acero y el aluminio y acogiera en su seno las centrales hidroeléctricas, hoy generadoras del 72% de la energía que se consume en el país.

Este acto, que en su momento significó "la siembra del petróleo" como estrategia para la diversificación de la economía del país, ya dependiente del ingreso petrolero, ha contribuido sustancialmente al crecimiento del PIB, al equilibrio de la balanza de pago dada la sustitución de importaciones y la generación de divisas, y que adicionalmente motivó el desarrollo de un plantel de cerca de 200 pequeñas y medianas empresas y de 400 establecimientos comerciales; también significó un acelerado ritmo de crecimiento demográfico (entre 2,8 y 3,1% interanual).

Esta explosión demográfica fue comparada por algunos autores con la que caracteriza a los ranchos de Caracas, las villas de miseria de Buenos Aires, los canegriles de Montevideo, las favelas de Río de Janeiro, las barriadas limeñas o las callampas de Santiago de Chile.

Vale destacar que esta ciudad fue planificada por un equipo de expertos de la Universidad de Harvard y el Tecnológico de Massachusetts y urbanistas y arquitectos venezolanos, no obstante el crecimiento demográfico vertiginoso y la generación de asentamientos desordenados que deja como resultado el desequilibrio urbano actual, expresado en la concentración del 62% de la población urbana en un solo sector de la ciudad, la insuficiencia de los servicios públicos (el 40% del área urbana no cuenta con servicio de disposición de aguas servidas) y una trama vial que niega posibilidades al peatón.

Agotado el modelo económico rentista, a partir de 1988 los Planes de la Nación prevén la política de privatización de empresas del Estado, en primer lugar el Gran Viraje de Carlos Andrés Pérez y luego la Agenda Venezuela de Rafael Caldera, que la enfatiza y se centra en las empresas de Guayana. Proceso que después de más de ocho años finaliza con la venta de la Siderúrgica del Orinoco y cuatro intentos fallidos de subasta de las cinco empresas que conforman la Corporación del Aluminio; dejando desempleo creciente y llegándose a ubicar en 15% en el primer semestre de 1998.

Este caso típico de un plan de desarrollo caracterizado por su racionalidad técnica, nos muestra como resultados: pasivos ambientales, que comprenden desde el desequilibrio urbano hasta la afectación de nuestros ríos por los afluentes tanto residenciales como industriales; pasivos sociales, representados por la deserción escolar, la desnutrición

infantil, los incapacitados por enfermedades ocasionadas por sus trabajos, el déficit de viviendas; pasivos económicos y financieros, entre los que se identifican desde la evasión fiscal al municipio (las empresas del Estado adeudan aproximadamente 13 millones de dólares) hasta el freno a la inversión, lo que genera desempleo, crecimiento desmedido de la economía informal y mayores demandas de los segmentos más pobres de la población.

En síntesis, falta de equidad y de justicia, la negación de vivir en paz y en tolerancia, condiciones fundamentales para la formación de ciudadanos.

3. Haciendo ciudad con la gente

En Ciudad Guayana se inició, a partir de 1990, el desarrollo de un proyecto político de país, partiendo de “hacer ciudad con la gente”; posibilitando el camino para la conversión de habitantes en ciudadanos capaces de soñar el país y la ciudad donde quieren vivir.

Observada la dialéctica de la ciudad, se incorporaron dinámicas de participación y desarrollo de conciencia ciudadana para la planificación y la toma de decisiones; asimismo se ha propiciado la cooperación público-privada para la inversión y la generación de empleo.

Vale destacar el ejercicio de interacción social mediante el cual se formuló el Plan de Ordenación Urbanística, herramienta que buscó orientar las decisiones en materia de gestión urbana y que posteriormente se convirtió en el Plan Estratégico de la ciudad.

Con una amplia consulta y la participación de los diferentes segmentos de la población, se estableció una visión estratégica de ciudad: “Consolidar a Ciudad Guayana como la ciudad productiva más

importante al sur del país, optimizando la capacidad industrial instalada, desarrollando las potencialidades de diversificación de la actividad productiva e impulsando procesos de desarrollo a escala de la gente, así como las posibilidades de convertir las ventajas comparativas que ofrecen los recursos turísticos y naturales de la región en ventajas competitivas; con alto compromiso para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, en una relación armoniosa con la naturaleza, contribuyendo al arraigo de su gente y respetando la diversidad cultural, en el marco de una gestión local democrática y de creciente autonomía”.

Los resultados se evidencian en experiencias tales como:

a. La activación productiva y la generación de riqueza, más que la distribución que genera iniquidad. La iniquidad desfavorece la participación.

b. El incremento de la inversión en educación y salud, así como la mejora de su gerencia. Esta acción ha significado la optimización arquitectónica, el fortalecimiento de las comunidades educativas y el fomento de microempresas comunitarias para la elaboración de meriendas escolares, limpieza y mantenimiento de escuelas y centros asistenciales.

c. El establecimiento de alianzas con la sociedad civil y el sector privado.

d. La flexibilización de la organización municipal para potenciar la capacidad de diálogo.

e. La autosustentación de los proyectos cogestionarios que se desarrollan.

f. La honestidad y transparencia de la gestión municipal en búsqueda de eficiencia en el uso de los recursos, procurando el control de la gente sobre la gestión como antídoto al clientelismo y la corrupción.

Indudablemente que la voluntad política de ampliar la gobernabilidad, la or-

ganización de la gente inspirada en el deseo de ejercer su ciudadanía, la afinidad con el gobierno y la calidad del proceso de negociación son factores fundamentales que aunque ocurridos en un ambiente nacional donde el proceso de descentralización ha sido lento, en lo local, con la cogestión de gobierno, empiezan a adquirir vigor.

4. El empleo: satisfactor sinérgico de la calidad de vida

La reflexión sobre la inversión y la generación de empleo tiene en Ciudad Guayana una expresión muy particular en el establecimiento del diálogo para el necesario entendimiento y comprensión entre la concepción centralista del desarrollo asumida por el Estado Venezolano en una época que se caracterizó por la abundancia de recursos económicos y la que ahora está en pleno proceso, que impulsa a una mayor participación de todos sus habitantes, con una economía que presenta serias debilidades.

La previsión hecha en las aspiraciones de la visión estratégica de ciudad establecida adquiere lugar en el empeño de transformar el concepto de inversión en productividad, en calidad de vida y preservación del ambiente.

En este sentido, la gestión de la alcaldía de Caroní se fundamenta no sólo en crear infraestructuras físicas adecuadas y prestar servicios sino también en crear las condiciones propicias para facilitar el acceso al empleo, a la alimentación, a la salud, a la educación y a la vivienda.

Acceso a la generación de riqueza más que al empleo

A efectos del acceso del ciudadano común a la generación de riqueza y a la mejora de su calidad de vida, la microempre-

sa constituye la estrategia clave de éxito. La microempresa ha sido la figura utilizada por la alcaldía de Caroní para generar riqueza y rescatar el trabajo digno. La adopción de esta figura ha implicado:

1. El fortalecimiento institucional.

- La alcaldía de Caroní creó dentro de su estructura un programa que tiene como objetivo funcional fomentar la actividad microempresarial mediante la capacitación, asesoría técnica, la promoción de conformación de redes de producción y de servicios y la orientación para la formulación de planes de comercialización.

- La alcaldía de Caroní creó la Asociación Civil de Crédito Caroní, Credicaróní, con la misión de financiar en condiciones preferenciales las iniciativas microempresariales y los programas de vivienda.

- La alcaldía de Caroní adecuó su ordenamiento legal de contratación y tributario para darle acceso a la actividad microempresarial.

2. La previsión de recursos financieros.

- La alcaldía de Caroní anualmente transfiere a Credicaróní recursos para el financiamiento de capitales iniciales para la actividad microempresarial.

- Credicaróní gestiona recursos financieros ante organismos de cooperación y apoyo a la actividad microempresarial.

- La alcaldía de Caroní establece convenios con organismos regionales y nacionales cuyos aportes económicos son administrados por Credicaróní.

3. La intermediación.

- Credicaróní intermedia ante otros organismos de financiamiento o de asistencia técnica, avalando aquellos proyectos microempresariales cuyos requerimientos financieros o técnicos no puede satisfacer.

La experiencia ha sido satisfactoria. Durante el periodo 1996-1997, se capacitaron 637 personas desempleadas y se constituyeron 586 microempresas de producción y de servicios.

Parte de la motivación estriba en que la municipalidad se constituye en contratante de microempresas. Es el caso que el programa de saneamiento y mantenimiento de áreas verdes y vías públicas, así como la limpieza de canales y drenajes, se realiza mediante la contratación de 58 microempresas que emplean a 381 personas previamente capacitadas para tal fin.

El programa de obras menores (tales como reparaciones de escuelas, plazas, parques, casas comunales e instalaciones deportivas) genera entre 5 y 10 empleos temporales por cada proyecto, los que pueden alcanzar hasta 90 en un año.

Para las microempresas de producción se organiza anualmente una Expo Venta y una feria escolar y una feria navideña.

Acceso a la alimentación

Con apoyo del Gobierno Nacional, se constituyó un sistema de distribución de alimentos estratégicos a los segmentos más pobres de la población, activando una red de 410 bodegas o pequeños detallistas (microempresas familiares) que expenden tales alimentos con un descuento del 40%.

Acceso a la educación

Lograr el desarrollo sustentable parte de la educación; se trata de adaptarse a las particularidades de lo local sin desligarse de lo nacional. En Ciudad Guayana, las escuelas se volvieron educadoras, es decir amplias, luminosas, ventiladas y limpias; los maestros se convirtieron en

gerentes de la calidad educativa y las comunidades encontraron en la escuela un espacio para el encuentro y la participación. Las comunidades educativas han asumido la administración de los recursos económicos destinados a los gastos de funcionamiento de la escuela, los cuales les son transferidos desde la alcaldía mediante convenio y anualmente rinden cuentas. El resultado se expresa en la racionalización del gasto.

La escuela además ha servido de parque de ensayo de las microempresas comunitarias. En cada una de las 17 escuelas municipales funciona una microempresa de mantenimiento y limpieza, conformada por mujeres de la propia comunidad, y una microempresa para la elaboración de la merienda escolar, constituida por madres de los alumnos. Esta experiencia también se ha traducido en crecimiento individual y colectivo, mayor acumulación social, optimización del uso de los materiales, mayor sentido de pertenencia y menores costos.

Acceso a la salud

Aunque no le compete a la municipalidad, la alcaldía de Caroní ha creado siete centros de atención integral de salud, los cuales funcionan de manera cogestionada mediante una dirección colegiada de salud con participación de la comunidad que administra la política de salud y evalúa el impacto del programa preventivo. Resalta en estos centros un programa denominado "Tiempo, especie, dinero e ideas", mediante el cual el paciente, a cambio de la atención recibida, aporta parte de su tiempo libre para realizar alguna labor, dona alguna especie, colabora con una pequeña cantidad de dinero o aporta una idea que contribuya a la mejora del servicio.

Acceso a la vivienda

La estrategia fundamental para la satisfacción de las necesidades de vivienda es la autogestión solidaria y mancomunada. A partir de las dimensiones alcanzadas por la falta de vivienda, se formuló un programa de carácter integral y autogestionario dirigido a comunidades organizadas carentes de vivienda, donde conjugan y convergen el sentido de alcanzar un hogar digno con una visión integral de la vivienda, y el desarrollo o activación socioeconómica comunitaria. La introducción del concepto de los centros de producción comunitaria constituye una de las líneas para la orientación del desarrollo económico en materia de vivienda; con éstos se pretende formar un sistema de intercambio técnico y de fortalecimiento productivo para la red comunal de producción de elementos y componentes intermedios vinculados a la producción habitacional. Como complemento existe la Fábrica de Viviendas de Caroní, Favica, que representa un potencial apoyo a la gestión municipal en el área de formación de las comunidades y la producción de bloques al disponer de las instalaciones requeridas y del capital instalado para funcionar como un centro escuela taller y conformar un banco de los materiales producidos en cada uno de los centros de producción comunitarios instalados, ofreciendo la posibilidad de gestionar la red de comercialización entre las comunidades asesoradas en su proceso de autoconstrucción.

La pertinencia de la microempresa ha sido reconocida por otros entes gubernamentales con presencia en Ciudad Guayana. La estrategia laboral del reciente proceso de privatización de la Siderúrgica del Orinoco previó la absorción del personal que quedó cesante, a través de un programa denominado "nuevos em-

prendedores", el cual promete la creación de aproximadamente 50 microempresas y la generación de 300 puestos de trabajo.

5. Perspectivas

El proyecto político que hemos analizado, anclado en la amplitud de la gobernabilidad, garantiza una democracia efectiva. En el marco de una democracia efectiva la gestión urbana se facilita.

Planteada la inversión para la generación de riqueza y probada la sinergia de acciones para lograr el incremento de la productividad de la ciudad, las perspectivas a futuro se resumen en lograr que la actividad productiva a escala de la gente contribuya significativamente al PIB local y, por ende, a que se pueda obtener una mejor calidad de vida.

El turismo como herramienta de desarrollo municipal

María Eugenia Bacci
Consultora de la Unesco

Al tratar el tema de inversión y generación de empleo se hace evidente la consideración de la actividad turística como actividad que, bien manejada, motoriza el desarrollo municipal, sobre todo en el caso de ciudades capitales que, como Lima, son un centro de servicios para todo el país y además atractivos de primer orden para el turismo.

La ciudad de Lima, aparte de ser un centro de recepción y atractivo turístico por ser ciudad capital, es también un centro histórico patrimonio de la humanidad, lo cual le da un rango de mayor nivel y también le confiere responsabilidades en cuanto a la calidad de su oferta, tanto en el área del centro histórico que está declarada como en el resto del área metropolitana.

Ahora bien, es necesario que las diversas municipalidades que componen el área metropolitana de Lima se unan a fin de dar el marco referencial mayor que les permita tener una visión de futuro, hacia dónde va la ciudad del siglo XXI y el tipo de desarrollo que sus habitantes quieren para sí y para quienes los visiten. La actividad turística, por su condición, por sus características intrínsecas, está sobre diferentes áreas administrativas, porque el turista no sabe si se halla en un municipio u otro, al turista realmente le venden una experiencia.

Lima, como ciudad, como área metropolitana, debe crear una instancia donde se defina su producto turístico, cuál es el mensaje que quiere dar, cómo se va a desarrollar y que la coordinación entre las diversas municipalidades sea realmente efectiva para saber hacia dónde va, qué se ofrece. Al realizar este ejercicio se logra que la generación de empleo y de la inversión empiece a tener realmente resultados que puedan ir bajando a niveles de la comunidad, y los municipios son un elemento importante en este sentido. El municipio es quien está encargado de los detalles, la persona más importante a nivel del manejo local.

Por eso, los encargados del orden en casa, de que las cosas funcionen, tienen un papel muy importante en la promoción del desarrollo turístico, la gestión de incentivos, el definir las reglas claras de juego y dejar que el sector privado empiece a participar, y sobre todo en definir las orientaciones, los lineamientos generales del plan de desarrollo turístico. Esto no puede hacerlo el sector privado. El municipio debe tener un orden protagónico al decir cuáles son las grandes líneas, el paraguas dentro del cual las diferentes actividades que se vayan realizando van a inscribirse. Dar la visión, una imagen de marca, una imagen de producto que es muy importante y que después los operadores, las personas que están encargadas de comercializar este producto, pueden empezar a llevar a diferentes clientes y operadores en el país o el extranjero.

El turismo, obviamente, es una actividad que tiene una potencialidad de generar empleo; pero el nivel donde se generen estos empleos, la capacidad que tengan de movilizar el aparato económico y productivo de una ciudad, va a depender de la creatividad y la innovación con que manejemos las potencialidades, de la disposición y también la selección acertada de los mercados objetivos.

El municipio es el motor para generar productos innovadores que utilicen las capacidades existentes en las diferentes comunidades. Para esto el municipio tiene que conocer primero quiénes están haciendo qué, qué tenemos y cuál es la importancia de lo que tenemos y dónde están nuestras ventajas comparativas con respecto a otras ciudades, con respecto a otro producto genérico que vendría a ser el país Perú. Lima, en el centro histórico, tiene por supuesto una ventaja comparativa, porque el ser Patrimonio de la Humanidad le otorga ya un rango que per-

mite incluso que muchos de los visitantes que paran en ella (aunque fuere en ruta hacia otros destinos), lo hagan precisamente debido a esa condición, elemento que debe ser el pivote que va a generar la imagen de la metrópoli, que le va dar rango, ese posicionamiento que necesita una ciudad.

Lima es realmente favorecida en ese sentido. Pero debemos entender que debemos hacer todo lo posible para que el turista, una vez que va al centro histórico, se quede más tiempo, que no lo utilice como un puente para otros destinos; y allí es donde ese aspecto de innovar, de ser creativo, resulta interesante, pues va a permitir que se generen empleos en áreas que llamamos los servicios complementarios a la actividad turística. Hablo de artesanía, el área de gastronomía, dulcería, toda la parte cultural, grupos folklóricos, artistas, alfareros, o sea toda una gama que generalmente no se ve muy ligada al turismo. Pero si empezamos a planificar tomando en cuenta todos los factores que están en el municipio, podemos potenciar cada vez más el efecto multiplicador que podría generar pequeñas y medianas empresas, donde el turismo es uno de los motorcitos, según otros ya han mencionado.

Si no hay esta visión de hacia dónde vamos, si no sabemos qué somos como ciudad, si no tenemos una coordinación a nivel horizontal entre las diferentes municipalidades, se corre el riesgo de que cada una de estas empresas haga más de lo mismo, o a lo mejor a que una innove pero pierda mercado porque no está coordinada con otra municipalidad que le podría dar atractivos complementarios o incluso favorecerla para crear circuitos integrados o temáticos dentro de la ciudad; o sea, las capacidades de inventar, de generar cosas innovadoras en una urbe y sobre todo en Lima, que tiene tantos

elementos, desde una costa, pasando por distritos como Miraflores o San Isidro que son comerciales, con una actividad cultural realmente con mayores niveles de diversificación, y luego llegar a ser patrimonio de la humanidad es una característica que no poseen muchas ciudades en Sudamérica.

La capacidad que tienen los municipios de realmente convertirse en fuentes de información para esa persona que a lo mejor vino a quedarse un día pero cuando ve las posibilidades que tiene entonces decide quedarse tres o más días es uno de los objetivos del trabajo de las municipalidades, ver cómo utilizar los elementos que posee el distrito. Y en esto, el conocer nuestros atractivos y no solamente los atractivos tradicionales de los edificios, el patrimonio inmueble, sino la cultura viva (no sólo a niveles de lo que somos), la gastronomía, la artesanía, la música, la manera de ser, de comportarse, de vestirse, de actuar... todo eso es algo que debería incorporarse dentro del producto que estamos vendiendo.

Todos estos elementos deberían contribuir a que la comunidad se sienta identificada con lo que está haciendo, es decir no debemos trabajar a espaldas de aquellas personas que van a ser realmente quienes nos van a potenciar el producto que nosotros ofrezcamos. Se trata de involucrar a la comunidad en las diversas tareas, como por ejemplo en la limpieza y en el ornato público, no porque el municipio lo dice sino porque es la casa de todos y se van a recibir invitados.

Tratar de buscar aquellos elementos que podamos incorporar por lo menos en el centro histórico. Todo el proceso de investigación y de conservación del centro histórico es un atractivo turístico, todas las personas que trabajan en esto podrían ser, en un momento dado, también parte de este proceso, incorporándolas

dentro de la interpretación de la zona, dentro de unos circuitos que se crean. Pero en esto hay que ser creativos, no solamente incorporar los monumentos sino también el trabajo que está haciendo la gente a todos los niveles; todo eso es atractivo para la persona que viene y es también una fuente de empleo, pues se crea empresas pequeñas que pueden estar encargadas de los diferentes servicios. Porque el turismo es una actividad de servicio, es una actividad de seres humanos que están intercambiando servicios y experiencias.

Dos cosas son importantes para dejar en el ambiente:

- La necesidad de innovar, porque el turista está pidiendo nuevos productos, formas diferentes de hacer las cosas, nuevas actividades, cosas que hacer.
- Debe trabajarse en la dirección de mejoras constantes del servicio al visitante –tanto nacional como internacional– conociendo sus características, motivaciones y necesidades.

Todo esto dentro del marco de Lima como producto turístico único, con una coordinación a nivel de municipios del área metropolitana.

La experiencia de Villa El Salvador

Michel Azcueta
Alcalde de Villa El Salvador

Es bueno que reflexionemos sobre el Perú, porque justamente ésa es la riqueza que tienen los seminarios: en ellos se puede intercambiar experiencias y ver, ratificar, que hay una tendencia mundial —de la cual los que venimos a este seminario somos concientes— por intercambiar puntos de vista para la solución de los problemas. Pero hay que ampliar a la opinión pública la importancia de los gobiernos locales, la importancia de la descentralización. De forma muy concreta, quiero exponer cómo entendemos la gestión en Villa El Salvador, y de forma muy especial este aspecto de la producción.

Lo importante para nosotros es un cambio. La experiencia de Bogotá, la experiencia de Venezuela nos muestran de qué manera van cambiando tanto las autoridades electas como la opinión pública en relación a cómo se entiende la gestión municipal.

En estos días en que estamos bombardeados por las encuestas, si hiciéramos una en este momento, si se dan cuenta se relaciona como visión, como opinión pública, los municipios en la gestión con los servicios. Entonces, cuando se habla de municipios inmediatamente, se habla de limpieza, se habla de transporte, se habla de obras, de vías y justamente lo que hemos intentado durante muchos años es modificar esta percepción y esta práctica. Para nosotros, desde Villa El Salvador unimos la gestión municipal con el desarrollo de la comunidad. Ése es el cambio. Cuesta, pero los resultados que se pueden comprobar y medir son mucho mejores cuando se orienta la gestión municipal con el desarrollo local, con los servicios. De modo que la base es el plan integral de desarrollo. En otras partes le llaman el plan director, el plan único, lo que importa es tener un plan con el que intentemos partir de las posibilidades concretas que tiene la localidad, la propia comunidad, ya sea distrito o provincia, la imagen-

objetivo a alcanzar. Lo hemos visto también tanto en Bogotá como en Ciudad Guayana. Estamos hablando de municipios democráticos, los niveles de organización y representatividad democrática en relación precisamente a este plan, la famosa voluntad política que tengo entendido también ha salido, pero es clave, pues si no hay esa decisión real de hacer las cosas, estamos hablando por gusto. Y, por supuesto, también se debe contar con los recursos mínimos, cosa que siempre pongo al final y no al principio.

También he escuchado las experiencias de Bogotá y Venezuela, donde uno parte de lo que tiene. En el Perú a veces hacemos al revés. En estos días de campaña electoral se habla, se dice y luego no se puede cumplir porque no se parte de los recursos básicos, ni siquiera digo de los otros que también son necesarios; pero en un plan de desarrollo hay que partir de lo que hay y también considerar algunas características mínimas del propio plan, objetivos alcanzables asumidos por la propia comunidad y ésa es la diferencia: no tanto una serie de promesas sino presentar un plan con objetivos que sean alcanzables, que —como siempre decimos en Villa El Salvador— sean asumidos por la propia comunidad!

En segundo lugar está el sector social definido para cada objetivo. No es el municipio, no es una organización, no es una institución, sino el grupo humano democráticamente organizado el que tiene que llevar a cabo o conseguir ese objetivo específico. En nuestro caso, para poner algunos ejemplos, si hablábamos de un parque industrial, no fue el municipio, fueron los propios pequeños y medianos industriales los que hicieron realidad ese parque industrial. Si hablamos del trabajo de la mujer —quienes son de acá ya habrán escuchado de la Federación Popular de Mujeres que tuvo María

Elena Moyano, a quien tanto queremos y recordamos—, pues fueron y son ellas las que tienen que gestionar y avanzar hacia esos objetivos. Si hablamos de casa de la cultura de la juventud, son los grupos juveniles organizados quienes los llevan. De manera que el municipio es el gran animador del desarrollo, pero lo que importa es que cada sector social tenga su propio objetivo y al revés, y se desarrolle un cronograma serio de actividades que van avanzando desde el corto plazo hasta el mediano y largo plazo, de manera que se va logrando un objetivo y ese objetivo anima, ayuda para dar el salto a objetivos siguientes. Y contar con una evaluación permanente, lo que también está demás recordar.

Entonces, ¿cuál es la imagen objetivo que queremos para Villa El Salvador? Va el plan de desarrollo, que es un plan integral, y hay tres grandes ejes, estas tres grandes ilusiones que ya hemos visto en experiencias de otras ciudades, pero que son el motor que tienen que hacer que toda la comunidad avance y se mueva. Nosotros queremos que éste sea un distrito productivo para que realmente haya trabajo, generación de riqueza y de empleo.

A los que vienen de afuera les recuerdo que Villa El Salvador nació hace 27 años, en un desierto, no había absolutamente nada, cuando digo nada es nada, y hoy día somos 360 mil habitantes, somos el quinto municipio del país en todo el Perú. Comunidad solidaria, ése ha sido y sigue siendo el eje de la historia de Villa El Salvador. Y cuando hablamos de comunidad solidaria (la participación y la organización y ciudad saludable) se resume todo lo que generalmente se relaciona más con el municipio a nivel de servicio, de infraestructura, etcétera. Ésa es la imagen que queremos lograr, y el instrumento del plan de desarrollo es una buena zonificación, control del poder, del

minipoder –según lo llamo yo– que tenemos en los municipios. Pero aunque sea mini, es básico reconocer la autoridad municipal, al municipio –alcaldes y regidores– como el que tiene que regular, el que tiene que controlar sus propios límites del distrito. En Villa El Salvador algunos ya conocen la experiencia de la propia comunidad, es el orgullo y la identidad de todo un pueblo que se hace respetar. Entonces, el instrumento que tiene el municipio es la zonificación, que va de acuerdo a lo que acabo de decir.

‘Villa El Salvador es un distrito planificado desde su origen, que se mantuvo gracias a la organización de la comunidad.’ El municipio ni existía. ‘Gracias a la propia planificación ahora tenemos áreas industriales y empresas grandes como Saga, Ripley, toda la zona de la Panamericana Sur como zona industrial (lo rojo es dedicado al comercio). Hay zonas de recreación, zona agropecuaria, de manera que es un proyecto integral de desarrollo. El gran sueño es que la comunidad de este distrito tenga de todo, que no dependamos de nadie. Entonces, hay zona agropecuaria tanto de cultivo como de engorde de ganado; mucha gente no sabe que el 60% de la carne que consumimos en Lima viene de Villa El Salvador, de los programas de engorde de ganado, eso no lo sabe nadie. No se puede creer que los concursos nacionales de ganado son en Villa El Salvador, en lo que era un desierto. Yo los invito a venir a Villa; vean también la leche y los quesos. También hay una zona de recreación y de deporte. Lo que importa es el tener esa planificación en forma muy rápida. Hay porcentajes, por ejemplo, para uso comercial, que también es cierto muchos otros distritos no pueden tener por el tipo de ocupación del espacio. Lo que importa es que tuvimos un plan de desarrollo y que con dificultades, con problemas, con éxitos y

con fracasos se ha mantenido; también la parte industrial. Y éste es el punto donde más quería insistir: más allá del resultado es cómo se hace, y esto se logra a través de la concertación.

‘La experiencia de Villa El Salvador, especialmente la experiencia productiva, tiene como base la concertación. Cuando hablamos de participación, ampliamos esa participación a todo los niveles para elaborar el propio plan de desarrollo que en este momento tenemos hasta el 2005. El mismo que se hace a través de mesas de trabajo; se convoca a todo el mundo, y el municipio es el ente convocante, el ente animador a todos, ya sea de salud, de agricultura, de industria, del gobierno central, de la empresa privada, de las comunidades cristianas, de la propia comunidad, de los vecinos y expertos. Entonces, con la concertación se puede avanzar; que cada sector social se comprometa con su objetivo y el municipio como el promotor, el convocador, el que consolida cada experiencia al interior de un único plan integral de desarrollo. Ofrecemos, pues, nuestra experiencia. Si todos entendemos esto y hubiese la voluntad política de cumplirlo a nivel nacional, los resultados inmediatos para el Perú serían increíbles, porque tenemos la capacidad, tenemos las potencialidades, tenemos los recursos, pero nos falta en muchos sectores la voluntad política de concertar, y si queremos hablar de desarrollo realmente hay que concertar.

‘Los resultados a nivel de educación: En este año tenemos 90 mil alumnos, el mayor índice de escolaridad del Perú. En Villa El Salvador el nivel de escolaridad es superior al de San Isidro, y somos un sector popular, absolutamente todos los niños son escolarizados. Hay todo un trabajo de educación inicial que es de la comunidad, no es del Estado (me refiero a niños de 2 a 5 años). Es quizás el único

lugar del Perú donde se pasa directamente de los centros de educación inicial a primaria. Tenemos 90 mil alumnos matriculados en Villa El Salvador en primaria y secundaria, es decir niños y adolescentes de 6 a 16 años; 10 mil alumnos en los institutos tecnológicos y en el tema que nos toca aprovechando el tiempo. Resultados muy concretos que se pueden medir porque Villa El Salvador partió de cero.

Entonces, cuando uno compara estadísticamente lo que año por año se ha estado haciendo en este distrito en comparación con otros semejantes, yo les aseguro que su velocidad de desarrollo es siete veces superior a la de distritos similares como San Juan de Miraflores y Comas. Tenemos casi 250 unidades productivas agropecuarias en el desierto. Utilizando las aguas hervidas se ha estado regando en este momento 500 hectáreas de desierto que ahora producen; nuestro objetivo son mil hectáreas y 2.500 pequeñas y medianas industrias, no solamente empresas sino industrias, pues ya tenemos 1.200 en el parque industrial, produciendo e inclusive exportando (El día de ayer salieron todos en sus camiones a la feria de Santa Cruz en Bolivia con los productos de Villa El Salvador, pero no solamente distribuyen a nivel del Pacto Andino sino también a otros países de afuera). Tenemos además cinco mil establecimientos comerciales que también son empresas familiares o microempresas, casi mil empresas de servicios (cuando hablamos de servicios, hablamos de transporte, de restaurantes, de peluquerías, de discotecas, de todo lo que metemos en servicios), siete entidades financieras que ya también dinamizan, y todo esto significa 40 mil puestos de trabajo en un lugar donde no había absolutamente nada. Les recuerdo la población de Villa El Salvador: 360 mil habitantes,

el 69% es menor de 25 años; entonces, tenemos una población económicamente activa de aproximadamente cien mil adultos; de ellos 40 mil tienen trabajo en Villa El Salvador; además, la suma crece.

El papel del municipio en todo esto, insisto, es promover la concertación a través de un plan de desarrollo y de objetivos específicos que son propuestas muy concretas que se pueden discutir con el gobierno central, con los ministerios, con los empresarios y con participación directa de la comunidad. Reitero que justamente si hay algo que podemos exaltar aparte de lo que es el sacrificio y la identidad que ha ido construyéndose el pueblo de Villa El Salvador, con éxitos y con fracasos, es justamente que siempre hemos estado haciendo propuestas muy concretas, objetivos alcanzables que se pueden discutir dentro de lo productivo y actual si creamos una dirección de promoción de desarrollo empresarial. Lamentablemente, creo que somos el primer —no sé si el único— municipio que desde hace años la tenemos dentro de la estructura municipal. Se habla de municipio, alcaldes, regidores, director municipal y direcciones municipales; nosotros tenemos a ese nivel, a nivel de dirección municipal, la de desarrollo empresarial, con una serie de objetivos y funciones para todo el distrito y para promover el desarrollo especialmente de la pequeña empresa.

Para finalizar, tenemos un plan de desarrollo con objetivos sociales, económicos, cada vez más proyectos de desarrollo urbano y a nivel de financiación una inversión de 500 millones de soles: un 40% de recursos municipales orientados dentro del plan de desarrollo, otro 40% de inversión privada de los pequeños, medianos y grandes empresarios industriales —que además son bienvenidos a participar en el desarrollo de Villa El

Salvador— y un 20% del gobierno central (estamos hablando de salud, educación, no solamente de desarrollo por parte del Gobierno).

Todo esto es posible, lo venimos haciendo, lo queremos seguir haciendo y creemos que con el desarrollo a nivel local concertado podemos lograr la descentralización y el desarrollo mucho más rápido en el Perú. Y siempre en democracia, pues cuando hablamos de gobiernos locales hablamos de autoridades elegidas directamente por la población, con participación directa; de manera que se fortalece la democracia en el país, se acelera los niveles de desarrollo, se fortalece también la identidad local y nacional y así estamos aportando al progreso de todo el Perú.

La experiencia de reubicación del comercio callejero del centro histórico de Lima

Elsie Guerrero

Directora municipal de comercialización de Lima metropolitana

Contexto

Lima metropolitana, con casi siete millones de habitantes, es una ciudad compleja y de crecimiento vertiginoso y descontrolado. Su población, hoy compuesta por un 40% de inmigrantes provincianos, es casi diez veces mayor que la segunda ciudad del país. Refleja el agudo centralismo del Perú y un proceso de urbanización espontánea y no planificada.^{de urbanización} Adolece de déficits de vivienda, servicios básicos, equipamiento comercial, etc.

El 98% de las empresas del país son micro y pequeñas empresas y de ellas la mayoría están ubicadas en la capital, son informales y del rubro comercial.

Los ambulantes eran parte del paisaje urbano y se los aceptaba resignadamente como víctimas y expresión evidente de la falta de empleo. Todos los distritos de la capital tenían ambulantes estacionarios que —utilizando diversos tipos de muebles, kioscos, etc.— ocupaban áreas públicas de manera permanente. El distrito con mayor número y densidad de ambulantes era el Cercado, y allí la mayor parte se ubicaba en el centro histórico. Otros distritos con gran número de ambulantes estacionarios son los populares y más densamente poblados. Los propiamente ambulantes y eventuales eran la minoría; de ellos no se tenía información certera.

Los intentos municipales por evitar la invasión de la vía pública fueron siempre intermitentes e infructuosos. Pues se suponía que el peso electoral de los ambulantes era decisivo, que su capacidad de resistencia ante los desalojos era invencible y que contarían con la simpatía de los medios de comunicación a la opinión pública, por su condición de desempleados y de ciudadanos en condiciones de extrema pobreza. Ninguna autoridad municipal se atrevía a enfrentárseles.

La reubicación de los vendedores ambulantes

En enero de 1996 la situación de verdadero colapso, que parecía irreversible, encontrada en el centro histórico hacía necesario priorizar acciones sobre el comercio ambulatorio.

Sobre la base de la excesiva centralización del transporte público y de la alta concentración de establecimientos comerciales y de servicios que atraen diariamente a una población flotante de más de un millón de personas al centro histórico, 20 mil vendedores callejeros se habían apropiado paulatinamente de casi todas sus aceras, vías, parques y plazas públicas y el perímetro de sus establecimientos, iglesias, escuelas instituciones públicas, monumentos y hasta de las redes de servicios públicos. Era el más numeroso y denso grupo de ambulantes estacionarios de toda la ciudad; su número era similar al de los establecimientos formales del centro histórico. Habían convertido todos sus espacios públicos en un gran mercado callejero sobresaturado y concentrado que abastecía de comestibles y productos diversos a la ciudad entera. Formaban grandes conglomerados de cientos y miles de comerciantes que durante todo el día ocupaban las áreas públicas con casetas, carretillas y cajones y por las noches dejaban allí sus enseres.

Su presencia agudizó el proceso de deterioro y propició la desvalorización de la renta del suelo y la fuga de establecimientos, residentes e inversiones del centro histórico.

Su actividad alimentaba la densificación comercial y sobreuso del centro histórico al generar una dinámica comercial de nivel metropolitano, y motivó la aparición de nuevos modelos constructivos, de densos centros comerciales verticales con cientos y hasta miles de minitiendas

de hasta 2m², en base a la destrucción de inmuebles de valor monumental. Era el único tipo de inversión privada vigente en esta zona.

Estos locales atrajeron nuevos comerciantes al centro histórico, mientras los ambulantes continuaban posesionados de las áreas públicas. Con ello se continuó acentuando el carácter de único centro comercial metropolitano del centro histórico, en tanto que en la mayoría de distritos populares de la capital, el déficit de grandes centros comerciales era evidente.

¿Qué hicimos? La experiencia de la Municipalidad de Lima Metropolitana

Esta situación le impuso a la nueva administración municipal, como primera tarea, reubicar el comercio ambulatorio como requisito indispensable para iniciar el proceso de recuperación del centro histórico. Para ello fue necesario:

1. Generación de consensos vecinales e institucionales respecto al valor y situación del centro histórico.

Desde 1992, el centro histórico de Lima había sido declarado "patrimonio cultural de la humanidad" por la Unesco, y en 1994 la Municipalidad de Lima promulgó una norma con carácter de ley local (la Ordenanza 062), en la cual, entre otros aspectos, se establecía la prohibición de ejercer este tipo de actividad en las áreas públicas del centro histórico y se señalaba que los vendedores ambulantes debían ser reubicados. Con ello, los limeños empezaron a tomar conciencia de la importancia de su ciudad y su centro histórico.

En realidad, respecto a la invasión de áreas públicas por vendedores callejeros, en la Municipalidad de Lima tenían ya numerosas disposiciones que la prohibían, pero que eran letra muerta.

Otras administraciones municipales y alcaldes habían intentado reubicarlos de la primera zona central de lo que se conoce como centro histórico, pero sin mayores resultados o con resultados provisionales; porque, luego, los vendedores callejeros reubicados u otros que ocupaban su lugar volvían a invadir los espacios públicos.

Para la ciudadanía en general y para las propias autoridades, la situación parecía irreversible y compleja. “Es producto del desempleo y la crisis económica”, se decía. Tácitamente se suponía que todos eran desempleados y de escasos recursos.

El lema y la promesa electoral del nuevo alcalde había sido: “por una ciudad limpia, ordenada y segura” y la recuperación del centro histórico.

2. La redefinición del concepto e imagen de los “ambulantes” de esta zona, hasta entonces considerados de muy bajos ingresos, y en consecuencia su tratamiento como pequeños comerciantes que debían formalizarse.

La nueva administración entendía que, si bien el origen de estos vendedores había sido el desempleo y su condición de precariedad y bajos ingresos, posteriormente habían empezado a desarrollarse. En la actualidad, buena parte de ellos, al haber estado ocupando durante décadas las áreas públicas más rentables de la ciudad, se habían capitalizado y convertido en pequeños comerciantes que ejercían su actividad de manera informal y en la vía pública. Otros eran simplemente comerciantes con locales propios y otras propiedades, que, aprovechando el caos generalizado, también se habían apropiado de la vía pública.

3. Afirmación de la autoridad municipal haciendo cumplir las normas vigentes que prohibían la ocupación de la vía pública y retirándolos progresivamente y por zonas.

4. Diálogo, promoción y asesoría.

Durante todo el proceso de reubicación se dialogó intensamente con las organizaciones de vendedores; a todo nivel, con sus líderes principales, intermedios y asociados. También se les brindó asesoría legal, técnica y financiera para la adquisición de sus locales o terrenos.

5. Promoción de reubicaciones masivas, descentralizadas, autofinanciadas y con participación de la empresa privada.

Se comprendió que los grandes complejos comerciales en la vía pública, formados por los ambulantes, tenían una dinámica propia y abastecían a pobladores de bajos ingresos en cuyos barrios faltaban estos servicios. Y en base a ello y a estudios del Instituto Metropolitano de Planificación, que planteaba la creación de subcentros urbanos, se propuso su reubicación masiva y descentralizada fuera del centro histórico.

De igual manera se entendió que la adquisición de locales o terrenos podía ser apoyada por la empresa privada con fórmulas flexibles de financiamiento, adecuadas a la capacidad de pago de los informales.

6. Creación de normatividad específica para alentar este proceso, adecuando y simplificando requisitos constructivos y trámites municipales de licencias de construcción para los nuevos centros comerciales que serían conformados por ambulantes reubicados, y tributación promocional.

7. Actuación sobre otros aspectos urbanos e informales que atraían y consolidaban ambulantes en el centro histórico (suspensión de autorizaciones para la construcción de nuevos centros comerciales densificados, control de comercios sin autorización, etc.).

Los principales problemas que se enfrentaron:

1. La imagen y el concepto del "ambulante", entendido hasta entonces como un desempleado de muy bajos ingresos, y las connotaciones político-sociales que ello implicaba en una coyuntura de lenta recuperación económica y de empleo.

2. La dinámica urbana metropolitana con falta de grandes centros comerciales y de servicios en zonas populares y, por el contrario, la altísima concentración comercial, en el centro histórico, del transporte público y gran parte de los servicios de la ciudad.

3. La falta de colaboración del gobierno central en un contexto de creciente obstaculización al municipio metropolitano.

4. La dinámica de las organizaciones de ambulantes de corte sindical y su autopercepción como desempleados.

Los resultados

– Al tercer año del periodo de la actual administración municipal, se ha logrado la liberación del 95% de las áreas públicas ocupadas y la reubicación e inserción en proceso de formalización del 90% de ambulantes del centro histórico.

– Con las reubicaciones masivas de informales se ha logrado la creación de nuevos polos comerciales descentralizados.

– Como consecuencia directa de la reubicación, se ha generado un importante proceso –aún en curso– que contribuirá a la planificación y el ordenamiento urbano de la ciudad y una acción municipal más amplia sobre el sector informal, la micro y pequeña empresa y el desarrollo local.

– Destaca el desaliento a la densificación comercial del centro histórico al haberse reorientado la inversión privada inmobiliaria (antes exclusivamente dirigida

a la edificación comercial) y la aparición de nuevos subcentros comerciales formados con ambulantes reubicados.

– La aparición de un sector de inversionistas privados que han flexibilizado fórmulas de alquiler o financiamiento de locales, adaptándolas a las condiciones y capacidad de pago de los informales.

– El financiamiento movilizado o en proceso de inversión se estima en alrededor de 30 millones de dólares. Los locales adquiridos, en proceso de habilitación o alquiler de informales, cubren un área total de más de 60 mil m², y ésta se va incrementando a medida que más ex ambulantes se suman al proceso.

– La revalorización y motivación de la capacidad empresarial de estos comerciantes y su disposición a insertarse en procesos de formalización.

– El establecimiento inicial de vínculos con el estrato productivo del sector informal de Lima, ubicado en otro distrito y que es uno de los más importantes núcleos de micro y pequeños empresarios del país, quienes han solicitado a la Municipalidad de Lima asesoría y apoyo para la reubicación de ambulantes que rodean sus locales, y su disposición de abastecer directamente a los ambulantes reubicados.

Otros beneficios que puede destacarse son:

a. De la propia municipalidad: la empresa municipal de limpieza calcula en más de un millón de dólares la reducción de sus costos de operación por la disminución de residuos sólidos, antes generados por los conglomerados de ambulantes que ocupaban la vía pública.

b. De los ex ambulantes: la mejora de sus condiciones de trabajo.

c. La captación de inversión privada en el propio centro histórico, ascendente a 8 millones de dólares, y la generación de alrededor de 200 nuevos empleos per-

manentes como consecuencia de esta inversión en nuevos establecimientos.

presa, y la promoción del desarrollo económico de nuestra ciudad.

Conclusiones

1. Entendemos que lo realizado en el centro histórico respecto al comercio callejero ha sido el primer paso necesario para desencadenar procesos mayores de recuperación.

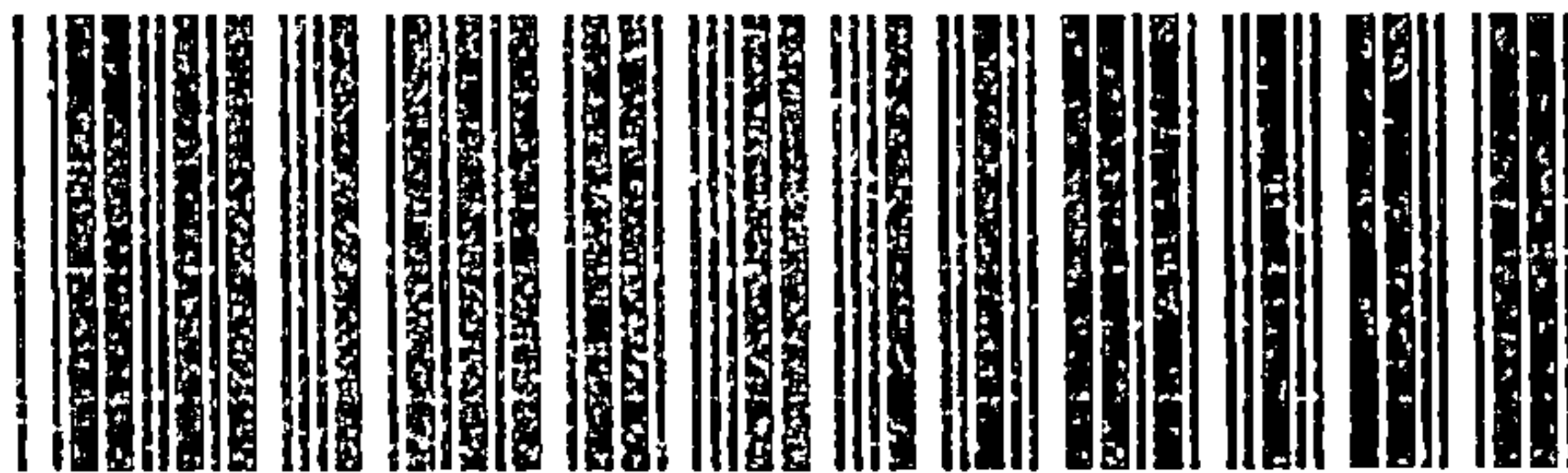
2. Asimismo, que es parte de un proceso integral de reordenamiento de las actividades económicas y de servicios de la ciudad —que ha crecido de manera caótica y espontánea—, y que, como tal, debe continuar.

3. Además, que si bien el llamado comercio informal debe ubicarse en el contexto de la situación del empleo, los comerciantes callejeros que trabajaban formando grandes conglomerados de manera permanente y durante años, han devenido en pequeños comerciantes que requieren insertarse en circuitos comerciales formales y ser reubicados en locales propios.

4. Que su tratamiento no debe limitarse al aspecto de ordenamiento urbano sino también a su situación y vinculación con la microempresa y la economía informal en su conjunto, caracterizada por la precariedad del empleo. Por tanto, las políticas municipales respecto a ellos incluirán líneas de acción promocionales dirigidas a la micro y pequeña empresa, de la que ellos forman parte.

Actualmente, la Municipalidad de Lima continúa la tarea de apoyo y promoción del desarrollo empresarial de los grupos reubicados, extendiendo también su acción a otros micro y pequeños empresarios formales del centro histórico. Y prepara, para la segunda etapa de gobierno municipal, una acción de mayores repercusiones sobre la pequeña y microem-

Inversión y generación de empleo



* S D S C F 2 0 1 0 *

Transporte público masivo

Soluciones para el transporte público en Lima

Alfredo Urrutia

Director municipal de transporte urbano

1. Introducción

La Dirección Municipal de Transporte Urbano (DMTU) es la autoridad administrativa responsable de la regulación, organización, control y desarrollo del servicio público de transporte urbano e interurbano de pasajeros (Constitución Política del Perú 1993, Ley Orgánica de Municipalidades y Ordenanzas Marco del Transporte y Tránsito N° 131 y 132).

2. Situación existente al inicio de la actual gestión municipal (enero 1996)

Al inicio de la gestión del gobierno municipal metropolitano del Dr. Alberto Andrade Carmona, la situación en lo que respecta al transporte y tránsito urbano en la provincia de Lima era caótica, con un parque automotor obsoleto e inadecuado, donde proliferaban las unidades pequeñas (tipo camionetas rurales), como consecuencia de las medidas coyunturales dictadas en 1991 por el actual Gobierno, tales como el Decreto Supremo N° 076-91-EF del 27.03.91, mediante el cual autorizó la libre importación de vehículos usados de transporte de carga y pasajeros, así como automóviles con una antigüedad hasta de diez años, y el Decreto Legislativo N° 651 del 24.07.91, mediante el cual liberalizó las tarifas y el acceso libre a todas las vías para prestar el servicio de transporte público, facultando a cualquier persona a ejercer libremente el servicio en mención y en cualquier tipo de vehículo que tenga más de tres ruedas, hecho que saturó la oferta del transporte público, en perjuicio del usuario, trayendo como consecuencia un mal servicio, inseguro e informal, produciendo altos niveles de contaminación ambiental.

Posteriormente, a inicios del año 1996, ante el desmesurado incremento del parque automotor, el Gobierno, mediante Decreto de Urgencia N° 005-96 del 22.01.96, suspende la

importación de toda clase de vehículos usados de transporte terrestre, como una medida para amortiguar el problema, sin llegar a ser una solución por la envergadura del mismo.

Finalmente, en el segundo semestre del mismo año, el Gobierno promulgó el Decreto Legislativo N° 843, el 29.08.96, restableciendo la importación de vehículos usados de carga o pasajeros, con antigüedad no mayor de cinco años, agravándose aún más la situación del transporte y tránsito urbano en Lima.

Resumiendo la situación recibida al inicio de la actual gestión municipal, desde el punto de vista del transporte y tránsito público en la provincia de Lima, mencionaremos los aspectos resaltantes:

Pérdida del "principio de autoridad": Las medidas coyunturales dadas por el actual Gobierno Central ocasionaron el incremento desmesurado del parque automotor. Esto, sumado a los escasos recursos económicos asignados, hizo que el Gobierno Local no pudiera contar con los recursos humanos y materiales necesarios y apropiados para poder gobernar en la crisis mencionada, limitándose a ser un mero espectador y administrador del caos reinante, dejando pasar las cosas, contribuyendo a que la anarquía se imponga en detrimento de la ciudad.

Deficiente comunicación y coordinación con la PNP y carencia de un cuerpo de inspectores municipales de transporte: Debido a la inacción de la Policía Nacional encargada del control del tránsito, incumpliendo sus obligaciones establecidas en la Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades, en cuanto a brindar apoyo para asegurar el normal servicio de transporte y tránsito público urbano, la entonces Secretaría Municipal de Transporte Urbano (SMTU), hoy DMTU, perdió el control del transporte y tránsito en la ciudad; sumado a este

hecho, el no contar con un cuerpo de inspectores municipales para el cumplimiento de sus obligaciones.

Deficiente comunicación y coordinación con los municipios distritales: La falta de un sistema apropiado de comunicación y coordinación con los municipios distritales permitió que éstos normaran en materias que eran competencia del municipio provincial, ocasionando un descontrol e irrespeto a la normatividad vigente.

El Servicio de Transporte Urbano es la "válvula de escape": El Servicio de Transporte Urbano en Lima fue considerado por el Gobierno Central como una "válvula de escape" al conflicto social que generó, producto de las medidas coyunturales de los años 1991 y 1992, y agravado en el primer año de la actual gestión municipal, al autorizar la libre importación de vehículos usados (vehículos chatarra), obligando a esa gran masa laboral desocupada, producto de la racionalización de personal por efectos de la "Reforma del Estado", a emplearse preferentemente en el Servicio de Transporte Público Urbano, con lo cual, lejos de ser la solución al desempleo y al déficit del parque automotor, contribuyó a su saturación, originando el caos y la pérdida del control.

Plan Regulador de Rutas (PRR) deficiente y sin sustento técnico: El actual PRR fue elaborado en 1992, limitándose a aprobar y aceptar, sin ningún estudio técnico serio, las propuestas hechas por las empresas de transporte público, las mismas que no se basaron en un estudio de la matriz origen-destino, es decir, en la estadística de los deseos de viaje de los usuarios (estudio de demanda, capacidad de vías, frecuencias, paraderos, horas punta, horas valle, entre otros), y que, por el contrario, sólo satisfacían los intereses de los empresarios de transporte, sin con-

siderar las necesidades del usuario, razón principal de este servicio, ocasionando congestiones vehiculares y un deficiente servicio y maltrato a los usuarios.

3. Logros y acciones realizadas en la actual gestión municipal

Pese a la difícil situación expuesta, a las limitaciones económicas y al continuo recorte de facultades y atribuciones en desmedro del Gobierno Municipal, gracias al buen manejo, control y supervisión de su accionar, se han alcanzado significativos logros, así como se están llevando a cabo acciones tendientes a revertir la situación de caos y anarquía, restableciéndose el orden, el principio de autoridad, la credibilidad y la confianza en el Gobierno Local.

Desde el punto de vista del accionar de la DMTU, mencionaremos a continuación los logros y acciones más importantes que se están realizando en la actual gestión municipal:

a) Reformulación del Plan Regulador de Rutas (PRR): La función más importante de la DMTU es normar, supervisar y controlar el Servicio de Transporte Público, con la finalidad de brindar un eficiente servicio (rápido, económico, seguro y confortable) al usuario. En tal sentido, es preocupación fundamental el contar a la brevedad posible con un Plan Regulador de Rutas que nos permita rediseñar las actuales rutas, de modo tal que satisfaga la demanda de transporte público en la provincia de Lima.

Es así que, actualmente, se encuentra en estudio el Plan Regulador de Rutas, el mismo que permitirá contar con las rutas necesarias para brindar un eficiente servicio de transporte, y una vez concluido se convocará a procesos de adjudicación y licitación de las nuevas rutas.

Se definirán ejes viales en donde se podrá establecer un nuevo sistema operativo de transporte público, promoviendo unidades de gran capacidad, jerarquizando el Sistema Vial Metropolitano en vías expresas, arteriales, colectoras, estableciendo anillos (puntos de intercambio) que permitan servir a las zonas marginales, evitando pasar por zonas congestionadas (en especial el centro de la ciudad).

b) Creación del Cuerpo de Inspectores Municipales de Transporte: A través de la Ordenanza Municipal N° 104 y el D.A. 044-98 del 02.07.98, se ha creado el Cuerpo de Inspectores Municipales de Transporte con la finalidad de establecer un adecuado control y supervisión de las normas dispuestas por la Dirección Municipal de Transporte Urbano. Gracias a este cuerpo, se han intensificado los operativos conjuntos con la PNP (tránsito) para erradicar la informalidad y combatir la competencia desleal entre las empresas de transporte, habiéndose logrado iniciar el proceso de reversión de la informalidad, en especial de la proveniente de las autorizaciones expedidas por autoridades no competentes, imponiéndose el estado de derecho y recuperándose la autoridad jurisdiccional en la provincia de Lima.

Es conveniente mencionar que los operativos conjuntos (PNPDMTU) promueven la transparencia y legalidad de los mismos, siendo de gran aceptación por las empresas de transporte público, recuperándose paulatinamente la credibilidad y la confianza en la Autoridad Municipal y la Policía Nacional.

Por otro lado, se tiene previsto para el próximo año la creación de cuerpos de inspectores municipales en los distritos de la provincia de Lima. De esta manera irradiaremos un mayor accionar en contra de la informalidad, actuando de una



manera más corporativa, fomentando la confianza y cooperación mutua con los municipios distritales.

c) Coordinación permanente con los municipios distritales: Se han establecido reuniones mensuales con los municipios distritales, agrupándolos en conos, para tratar sus problemas e irradiar en ellos la normatividad que emite la autoridad administrativa, restableciéndose así la comunicación que siempre debió existir, haciéndolos partícipes de las decisiones y normas que se emiten, logrando que se involucren en los problemas existentes, dando soluciones producto del consenso.

d) Mejoramiento de la normatividad vigente: La DMTU es consciente de que muchas de las normas vigentes no son aplicables a la realidad actual, por ello ha iniciado una labor permanente de estudio para elaborar diversos dispositivos legales y normas administrativas que permitan solucionar los diversos problemas del transporte urbano, a través de comités de trabajo donde participan personal de la DMTU, empresas de transporte, gremios de transportistas, personas naturales y/o jurídicas que deseen colaborar con esta dirección municipal. Producto de esta labor es el haber logrado, a través del D.A. N° 024 del 27.03.98, la redistribución de los distritos en conos o zonas, de modo tal que permitan descongestionar el tránsito en el Cercado de Lima y en especial en el centro histórico; con lo cual se procederá a trasladar los paraderos (origen-destino) del centro de la ciudad a las zonas periféricas marginales.

e) Restablecimiento del principio de autoridad: Se está restableciendo el principio de autoridad con:

- Los municipios distritales, a través de las reuniones sostenidas con ellos y del trabajo realizado en su bien.

- La PNP, a través de los operativos conjuntos que permiten una mejor coordinación.
- Las entidades, instituciones públicas y privadas, entre otras, que obstruían calles y avenidas aduciendo razones de seguridad, contraviniendo la normatividad vigente, lográndose despejar vías que estuvieron cerradas al tránsito por más de diez años (Av. San Felipe - Embajada de Japón, Embajada de Italia, Residencia del embajador de EEUU, Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Ministerio de Defensa, Consejo Supremo de Justicia Militar, Cuartel General de la FAP, etc.).

f) Proyecto de semaforización: En 1997, en virtud a un convenio con la agencia norteamericana U.S. Trade and Development Agency (T.D.A), se ha concluido un estudio de semaforización computarizado de más de 500 intersecciones en la ciudad de Lima, el mismo que permitirá, en el lapso de mediano plazo, contar con semáforos inteligentes; los que –gracias a sistemas de video y sensores magnéticos– permitirán regular el flujo vehicular automáticamente y adicionalmente permitirán obtener estadísticas sobre las horas punta, horas valle, tipo de vehículos, etc. La inversión estimada bordea los 50 millones de dólares.

g) Señalización y parchado de baches: Se ha iniciado un agresivo Plan de Señalización y Parchado de Baches, en estrecha coordinación con los municipios distritales y la PNP (tránsito), habiéndose logrado parchar 16.142m² de baches en diversas vías arteriales y colectoras de la provincia de Lima el año 1997, y en lo que va del año 14 mil m², estimándose un incremento del 20% para el presente año, en relación al año anterior, llegándose casi a los 20 mil m².

h) Cursos de educación vial: Se ha iniciado un proceso de selección de centros superiores de estudios para el dictado del nuevo curso de educación vial y comportamiento en el servicio para conductores y cobradores de transporte público. Para tales efectos, se ha invitado a participar en el proceso de calificación y selección a los centros de estudios superiores acreditados como tales, habiéndose mejorado sustancialmente el currículo de los cursos, lo cual permitirá brindar un mejor servicio a los usuarios del transporte público.

Paralelamente, se están dando charlas de educación vial en los centros escolares de Lima, habiéndose efectuado 458 charlas en lo que va del año.

i) Creación del Consultorio Gratuito Técnico-Legal: En el mes de mayo de 1998, se implementó el Consultorio Gratuito Técnico Legal para brindar asesoría técnico-jurídica en asuntos de gestión empresarial, asesoramiento para formalizar las empresas, solucionar sus problemas, y sentar jurisprudencia que nos permita en base a esta experiencia mejorar la normatividad existente. Los resultados son alentadores, habiéndose atendido desde su creación a 696 usuarios.

Es conveniente mencionar la preocupación de la Dirección Municipal de Transporte Urbano (DMTU) respecto a la deficiente organización y gestión empresarial de las empresas de transporte público (pues la mayoría de ellas no cuenta con estructura organizacional apropiada ni con los recursos humanos y materiales para desarrollar una buena gestión empresarial), las mismas que en su mayoría fueron producto de la crisis económica existente en los años 1991 y 1992, en que se dieron las grandes medidas coyunturales, produciéndose gran desocupación, cuya masa laboral se orientó al Servicio de Transporte Público como

una "válvula de escape" de las medidas económicas y laborales dadas.

Las empresas de transporte tienen muchos problemas internos, tanto en sus obligaciones como en los compromisos con sus asociados, los mismos que no cuentan con capitales de trabajo y económicos que permitan brindar un buen servicio. Por otro lado, la capacitación de los operadores del servicio es muy deficiente (educación vial).

Es preocupante observar que aproximadamente el 2% de estas empresas cuentan con vehículos propios, el resto (98%) operan con flotas mixtas (con flota propia y de terceros en diferentes modalidades de asociación no apropiadas). La falta de control operativo de la flota por parte de las empresas dificulta el poder resolver los reclamos constantes de los usuarios sobre el comportamiento y desempeño de los conductores y cobradores, puesto que las concesiones que se dan son a las empresas de transporte y no a los propietarios.

Como consecuencia de lo mencionado, los capitales que poseen son escasos, no siendo sujetos de créditos o financiamientos para la renovación de sus flotas.

j) Reingeniería de procesos y de organización: Uno de los principales problemas que afronta la DMTU es su organización, la misma que no es funcional de acuerdo con el plan director de la actual gestión municipal; en tal sentido, con la finalidad de solucionar este problema, se ha iniciado un proceso de reingeniería en la DMTU, en coordinación con la Oficina General de Planificación de la MML, la misma que permitirá simplificar los procesos actuales (simplificación administrativa), así como llegar a un modelo de organización que nos permita cumplir con los objetivos trazados.

Actualmente, se está simplificando los procesos de atención al público, trata-

miento de expedientes y control de trámite documentario, con la finalidad de brindar una mejor atención y mejorar nuestra imagen.

4. Grandes soluciones a grandes problemas

Entre estas grandes soluciones se encuentran:

1. Dispositivos legales de nivel nacional concurrentes con la Constitución Política del Perú y la Ley Orgánica de Municipalidades (eliminación de intromisiones e injerencias en competencias municipales).

2. Asignación de recursos suficientes a la Municipalidad de Lima Metropolitana para asumir sus responsabilidades en forma eficiente.

3. Restablecimiento del principio de autoridad.

- Cumplimiento de las disposiciones municipales provinciales por todos los actores del transporte (municipios, empresas de transporte, usuarios del transporte, PNP –tránsito–, peatones y público en general).
- Trabajo corporativo y mayor participación de los actores del transporte (emisión de dispositivos legales apropiados).

4. Mayores exigencias a las empresas de transporte público urbano:

- Solvencia.
- Gestión empresarial.
- Constitución empresarial.

5. Educación vial a todos los actores del transporte público.

6. Implantación gradual y progresiva del nuevo Plan Regulador de Rutas (PRR) y racionalización del parque automotor en el mediano plazo.

7. Generación de empleo por parte del Gobierno Central y del sector empresa-

rial privado, que permita la racionalización gradual y progresiva del servicio de transporte público, minimizando los conflictos sociales.

8. Imagen-objetivo.

Lima será una ciudad productiva:

- Los usuarios del servicio del transporte público invertirán menos horas de viaje.
- Las rutas serán más rentables para los transportistas por equilibrio entre la oferta y la demanda, y la reducción de costos de operación.
- El servicio de transporte público de pasajeros apoyará en el desarrollo de nuevos centros de atracción comercial e industrial en los conos de Lima.
- Las concesionarias de transporte público serán fortalecidas con mejores estructuras organizacionales.
- Se promoverá la inversión nacional y extranjera en el servicio de transporte público de pasajeros.

Lima será una ciudad turística y cultural:

- Se contará con unidades de transporte que garanticen comodidad y seguridad al pasajero.
- El centro histórico de Lima estará permanentemente descongestionado de vehículos.
- La reducción de gases tóxicos contribuirá a preservar mejor los monumentos históricos.
- Los visitantes dispondrán de circuitos turísticos atractivos, que abarquen aspectos culturales, arquitectónicos, gastronómicos, comerciales, etc.
- Se incentivará la creación de empresas de transporte turístico.

Lima será una ciudad moderna:

- Renovaremos el parque automotor del servicio de transporte público con unidades de mayor capacidad y más eficientes.
- Implementaremos un sistema mixto de vías tradicionales y corredores viales exclusivos (multimodal).
- Estableceremos un sistema de interconexión de rutas con terminales terrestres ubicadas en los conos norte, centro y sur de la ciudad.
- Reformularemos el plan regulador de acuerdo a la ampliación de la infraestructura vial de la ciudad.
- Instalaremos un sistema de semaforización computarizada en 2.500 intersecciones.
- Promoveremos la participación vecinal para el control de la eficiencia del servicio público de pasajeros (sugerencias, quejas y denuncias).
- Brindaremos máximas facilidades para los peatones y personas incapacitadas (asientos exclusivos, rampas, etc.).
- Incentivaremos el uso de transporte no motorizado y vehículos ecológicos (ciclovías).
- Propiciaremos que los servicios de transporte público en diversas modalidades (como el mantenimiento de semáforos) esté a cargo de terceros especializados.

Lima será una ciudad saludable:

- Controlaremos la emisión de gases tóxicos y ruidos molestos mediante constataciones técnicas de los vehículos.
- Impartiremos cursos de educación vial a conductores y cobradores (reducción de accidentes y mejor trato a los pasajeros).

- La reducción de los tiempos de viaje dejará mayor tiempo para el esparcimiento y la vida familiar.
- La no saturación de vías y la correcta demarcación de paraderos reducirá el riesgo de accidentes de tránsito.
- Se fortalecerá y ampliará el cuerpo de inspectores municipales provinciales y distritales.
- Se hará cumplir la obligatoriedad de contar con una póliza de seguros que ampare a los usuarios y terceros.

Todos los logros y acciones que se están realizando no alcanzarán el éxito deseado, es decir, “lograr contar en el mediano plazo con un servicio de transporte público urbano eficiente” (rápido, económico, seguro y confortable) si es que no se adoptan medidas trascendentales y urgentes.

El sistema trolebús de la ciudad de Quito

César H. Arias V.

Director de la Unidad de Planificación y Gestión de Transporte de Quito

1. Introducción

Este trabajo tiene como propósito fundamental presentar a los asistentes al Seminario la experiencia de la Municipalidad de Quito en el tratamiento de la problemática del transporte urbano de la ciudad, poniendo énfasis en los principales aspectos del proyecto, señalando sus deficiencias y posibilidades.

Se ha creído conveniente iniciar con la presentación de algunos datos de la ciudad, luego analizar los esquemas de funcionamiento del transporte público de pasajeros en la ciudad de Quito, tomando como referentes al esquema institucional (autoridades), los usuarios y los operadores del sistema. Posteriormente se presentan algunos de los resultados obtenidos hasta el momento, los obstáculos encontrados.

Al final se establecen algunas reflexiones sobre la sostenibilidad del proyecto y del sistema mismo que podrían contribuir a mejorar el sistema de transporte en la ciudad y, especialmente, a beneficiar a la gran mayoría de habitantes que dependen de este servicio; se hace especial consideración a la propuesta municipal sobre transporte y el Proyecto Trolebuses en particular.

Todos los criterios vertidos en este documento son de responsabilidad exclusiva del autor y no constituyen política ni compromiso de ninguna institución.

1.1 La ciudad de Quito

Quito, capital de la República del Ecuador, tiene 1.200.000 habitantes. Fue fundada el 6 de diciembre de 1534 por Sebastián de Benalcázar y conserva todavía su trazado primitivo, que obedeció a la concepción renacentista, es decir, a un urbanismo en damero, que al tener que adaptarse a una topografía montañosa le ha dado características

muy especiales. Todavía se conserva el centro antiguo de la ciudad, el mismo que ha sido considerado por la Unesco como Patrimonio de la Humanidad. Este centro histórico es uno de los más extensos que se conoce en América y es el corazón económico de la ciudad. El 14% de los viajes que se realizan dentro del área urbana tiene como origen o destino el centro histórico de Quito.

El Quito moderno se extiende hacia el sur y hacia el norte del centro histórico. En el sector norte se encuentran los nuevos centros económicos y urbanísticos de la ciudad.

La ciudad cuenta con aproximadamente 1.300 kilómetros de vías urbanas, que se disponen principalmente de norte a sur; y está servida por aproximadamente 2.500 buses de transporte público de propiedad de empresas y cooperativas privadas que transportan aproximadamente un millón de personas por día; y desde 1996 cuenta con el Sistema Integrado de Transporte, cuyo eje fundamental es la línea troncal central de 11 kilómetros de longitud, servida por 54 trolebuses articulados, que se conecta en los extremos (estaciones de transferencia) con 60 buses alimentadores que llegan a los barrios.

2. Análisis de la situación de partida

2.1 El problema del transporte en Quito

El problema del transporte afecta a las grandes ciudades, especialmente a las del tercer mundo. Este problema se ve reflejado en los altos costos de transporte derivados de la congestión, y que pueden clasificarse en costos de tiempo de viaje, de tiempo de espera, costos de operación de vehículos, costos derivados de la con-

taminación ambiental y finalmente costos energéticos.

El sistema de transporte está constituido por varios elementos que están interrelacionados y son interactuantes entre sí. Estos elementos necesariamente tienen que ser adecuadamente organizados y gerenciados para adaptarse a las demandas de movilización de las personas.

Cuando esto no ocurre, cada elemento trata de funcionar aisladamente y por lo tanto la desorganización implica el incremento de costos.

El campo del transporte es complejo y en él intervienen una gran cantidad de disciplinas como la planificación urbana, la ingeniería de transporte, las políticas de transporte y de desarrollo de las ciudades, los importantes aspectos ecológicos y de medio ambiente así como los aspectos sociológicos o culturales.

Al ser el transporte un servicio vital de las comunidades urbanas y al tener los operadores en sus manos la capacidad de suspender el servicio, éste se convierte en un elemento político extraordinariamente susceptible de manipulación y de presión para obligar a los gobiernos a determinadas decisiones.

Por otra parte, la tecnología de transporte originada a partir de los años 60, que fuera acogida por los países en vías de desarrollo en los años 80, comienza a dar mayor importancia a este elemento de los sistemas urbanos.

En el caso del Ecuador, la falta de interés académico de la Universidad en aspectos relacionados con el transporte y, por ende, la falta de técnicos en esta área, determinó que el tratamiento de los problemas y el asesoramiento a los niveles políticos y a los mandatarios no haya tenido el nivel suficiente como para enfrentar los problemas de transporte de las ciudades. En este contexto, las "soluciones" adoptadas sufrieron de evidentes fallas concep-

tuales. Se puede mencionar como ejemplo un caso ocurrido en la ciudad de Quito. En 1980, cuando se implantó un carril exclusivo de buses en la calle 10 de Agosto, entre la Av. Colón y el parque de la Alameda, no se tomaron en cuenta ninguno de los aspectos técnicos de operación que debió tener esta facilidad y, como resultado, el tiempo de viaje de los buses que transportan al 80% de los viajeros se duplicó, mientras que se favoreció el transporte particular, contradiciendo totalmente el objetivo que se preveía. En este "proyecto", no se hicieron consideraciones de operación de los vetustos buses, de la capacidad de los carriles ni de los sistemas de parada y de control.

2.1.1 La organización institucional

Los problemas de transporte de las ciudades tienen un elemento que sirve de base y al cual muchas veces tampoco se estudia con profundidad; este elemento es la organización institucional, que no responde a las exigencias del sistema. Cuando las ciudades son pequeñas, los problemas de transporte generalmente son simples; pero cuando las ciudades crecen, éstos se vuelven complejos. En el caso ecuatoriano, el esquema institucional no pudo modernizarse para sobrellevar el crecimiento acelerado tanto de la población como de la urbanización, ocurrido en las décadas de los años setenta y ochenta. La ciudad de Quito pasó de 500 mil habitantes en 1970 a 1.200.000 en 1996.

En el Ecuador existen más de una decena de organismos que tienen injerencia en el transporte y que por lo tanto no pueden establecer una política común y coherente; entre ellos podemos mencionar al Ministerio de Gobierno, bajo cuya tutela están el Consejo Nacional de Tránsito y la Dirección Nacional de Tránsito (Policía), el Ministerio de Obras Públi-

cas, el Consejo Nacional de Desarrollo, el Ministerio de Información y Turismo, el Ministerio de Bienestar Social a través de la Dirección Nacional de Cooperativas y la Superintendencia de Compañías. En el caso de las provincias y de los cantones se tiene los consejos provinciales de tránsito, las jefaturas de tránsito y los juzgados de tránsito.

Dentro de estos organismos, el problema de transporte no recibe, en primer lugar, un tratamiento adecuado y por lo tanto cada una de ellos actúa en forma independiente; y al mismo tiempo las responsabilidades sobre el manejo del transporte de las ciudades se ven diluidas, ya que ni las mismas competencias están determinadas en forma clara y precisa. Por ejemplo, en el caso de la planificación del transporte para la ciudad, existían más de dos organizaciones que tenían la facultad de planificar y regular el transporte.

El Consejo Nacional de Tránsito está compuesto por el ministro de Gobierno (interior), dos delegados de la Policía Nacional, tres delegados de los sindicatos de choferes, un delegado de las Fuerzas Armadas, un delegado del Ministerio de Obras Públicas y un delegado de la Asociación Nacional de Conductores de Vehículos. Este organismo, entre otras funciones, tiene la de fijar las tarifas a nivel nacional, conceder los permisos de operación a las empresas y cooperativas y autorizar la creación de las mismas.

El enfoque de los organismos como el Consejo Nacional de Tránsito (cuya composición y organización aparece como que no es la más adecuada para las necesidades del país y que, por otro lado, concentra funciones y toma decisiones con una gran consideración política) ha dado lugar a una situación totalmente irregular y apartada de la realidad al servicio del transporte público.

Por otro lado, los mecanismos de control del cumplimiento de normas y leyes también responden a un enfoque simple y no recurren a procesos sistematizados que conlleven el cumplimiento de las mismas leyes y reglamentos del tránsito. Si a esto se agrega que las leyes y reglamentos necesitan mayor objetividad y estructuración, su aplicación es difícil y las posibilidades de control son muy escasas. En este contexto también es muy común la corrupción, el descontrol, la ineficiencia y la apatía total de los organismos de transporte y de tránsito del país.

Por otra parte, era necesario descartar la idea de que los problemas de transporte se pueden solucionar solamente con un incremento del parque automotor de buses o a través de la ejecución de grandes proyectos de transporte tipo metro o tren ligero, que intermitentemente aparecen especialmente durante campañas electorales.

Se debió aprender de otros casos, como el de la ciudad de Guayaquil, la ciudad más poblada del país (millón y medio de habitantes), donde se introdujo el servicio de furgonetas con una capacidad de doce asientos que ha provocado mayor congestión en el tránsito y ha encarecido totalmente el transporte de los usuarios.

En la misma ciudad de Guayaquil, se tuvo otro ejemplo, donde se trató de solucionar el problema solamente a través de la implantación de nuevos modos de transporte; éste es el caso del "transporte fluvial" sobre el Río Guayas (que corre paralelo a la ciudad), el cual fue implantado a un costo elevado y hoy está fuera de servicio por la falta de demanda de pasajeros.

Se debe colegir, entonces, que no basta con la implantación de medios de transporte, sino que paralelamente se debe contar con los estudios correspondien-

tes de demanda y un sistema de gerenciamiento que permita una operación óptima y que sea lo suficientemente flexible como para adecuarse a los cambios de la ciudad, a los procesos de relocalización de los habitantes, a los cambios de uso de suelo, a las políticas de crecimiento, a las necesidades sociales, a la atención a los barrios de menores ingresos.

2.1.2 Los transportistas

En Quito, los servicios de transporte público están a cargo de asociaciones autorizadas (cooperativas), de empresarios privados, de la Empresa Municipal de Transporte y de propietarios no autorizados que utilizan vehículos de diversa índole para el transporte colectivo, a cualquier hora del día y en las áreas marginales de la capital y durante las noches en toda la ciudad.

La tarifa de Quito es una de las más bajas de todas las capitales latinoamericanas; cabe destacar también que es la única ciudad de la región en cuyas zonas periféricas se estila transportar a los usuarios en camionetas descubiertas con escasas modificaciones de seguridad o de comodidad.

Los empresarios privados de la ciudad poseen buses, colectivos y "busetas". Las tres categorías varían en capacidad; pero la forma en que organizan y manejan los servicios es básicamente la misma en los tres casos. Los autobuses tienen capacidad de 38 pasajeros sentados en promedio y una capacidad total de 70; los colectivos tienen 30 asientos y pueden llevar 55 pasajeros; y las busetas transportan 25 pasajeros sentados, con una capacidad total de 40.

En 1993 existían 8 asociaciones, 12 compañías y 27 cooperativas. De acuerdo con los datos de la Dirección de Tránsito, existirían 1.550 vehículos matricula-

dos; sin embargo, si se analiza los datos por asociaciones, el total de cupos (vehículos) ascendería a 2.000 buses. Esto contradecía muchas aseveraciones de representantes de los empresarios, que mencionaban que entre 1988 y 1991 el parque automotor había descendido un 45%. El número de vehículos denominados "populares" que recibió subsidio en el mes de febrero de 1993 en la ciudad fue de 1.622. Como se puede observar, los datos estadísticos son más bien imprecisos y revelaban que no existía la información suficiente y el consecuente control sobre el parque de vehículos de transporte público.

De acuerdo con los sondeos realizados en 1991 por la Unidad de Estudios de Transporte del Municipio de Quito, de las cooperativas y empresas que sirven a la ciudad, se encontró que en promedio la edad del parque automotor es de aproximadamente 18 años. Esto significaba que existe una gran cantidad de buses que habían sobrepasado el límite de 20 años establecido por los reglamentos. Por otro lado, no hay que olvidar que el límite de 20 años es excesivo, ya que la vida útil de los buses es de siete a diez años y en casos extraordinarios —con buenas prácticas de mantenimiento y una reconstrucción total— llegarían a un máximo de 15 años. Estas cifras demuestran que los buses de la ciudad de Quito se encontraban trabajando en condiciones de peligro, con altos costos de mantenimiento y produciendo altos niveles de contaminación, lo que significa un encarecimiento de los costos de transporte.

Las condiciones de transporte observadas en 1990 presentaban características graves de congestión e incomodidad dentro del bus y se midieron valores de hasta nueve pasajeros por metro cuadrado de área útil. La política de tarifas no había permitido la renovación del parque

y por otro lado existía una tendencia a la desinversión en transporte público.

De acuerdo con las cifras de la Empresa Municipal de Transporte, en julio de 1991, la empresa transportaba aproximadamente 800 pasajeros por bus por día; esta cifra puede ser subestimada, ya que de acuerdo con el sistema que se utilizaba para el cobro de pasajes, el control probablemente no es el más eficiente; pero, en términos generales, la EMT cubría alrededor del 5% de la demanda de viajes de la ciudad.

Los servicios autorizados del sector privado dejaban de circular en la ciudad aproximadamente a las 20 horas, a partir de lo cual el transporte realmente se torna en informal, cambian los recorridos, muchas veces las tarifas, y los servicios informales operan generalmente en los barrios de menores ingresos. Esta situación se mantiene hasta el momento, pero se está en el camino de mejorarla.

Como se dijo anteriormente, las tarifas del transporte público son uniformes para todo el país y son —casi con certeza— inferiores al costo global por pasajero transportado en la ciudad. La EMT no llega a cubrir sus costos de operación, y su funcionamiento obedece al afán de paliar el progresivo desgaste de la calidad del servicio de las cooperativas que abastecían a los barrios de menores ingresos.

Los empresarios de transporte suelen alquilar por días sus vehículos a choferes profesionales a cambio de un porcentaje fijo en los ingresos, que en abril de 1991 equivalía aproximadamente a mil pasajes. Este sistema propicia "la guerra del centavo"; es decir, la competencia por conseguir pasajeros, demorando el recorrido en unos casos y compitiendo por llegar primero a la parada en otros, con los consiguientes problemas de demoras e inseguridad para los usuarios. También implica largas jornadas de trabajo para

los choferes asalariados, lo que los obliga a retirar sus unidades en las primeras horas de la noche, cuando comienza a disminuir la demanda.

Un rasgo especial del transporte en Quito fue siempre la rotación semanal de los vehículos entre los diferentes recorridos, asunto que es adoptado para equiparar los ingresos de los empresarios del sector, pese a las variaciones existentes entre los diversos itinerarios en cuanto al volumen de pasajeros y al costo de operación. Sin embargo, en los últimos años se ha visto una tendencia a que determinadas empresas operen exclusivamente en determinadas rutas.

Tanto las empresas como las cooperativas de transporte en la práctica no funcionan como tales, al final son solamente conjuntos de individuos que trabajan independientemente y no tienen una "caja común" ni talleres o facilidades administrativas y de gerencia.

Hasta 1991, las cooperativas no recibían subsidios y se quejaban porque las bajas tarifas les impedían solventar la adquisición de vehículos nuevos y el Gobierno no les prestaba ningún tipo de apoyo; y que, por el contrario, la EMT (Empresa Municipal de Transporte) recibía el subsidio del Gobierno a través de la donación de los buses. En este año, al parecer como una reacción espontánea a la crisis, se introdujo un sistema de subvenciones a los empresarios privados.

La Empresa Municipal, a más del subsidio inicial derivado de la donación de unidades, debe cubrir sus costos con los ingresos de la terminal interprovincial de pasajeros y de un edificio de estacionamientos de 500 plazas en el centro histórico de la ciudad.

El sistema de tarifas en el gobierno 1992-1996 (contrariamente a lo que habría podido esperarse) decidió mantener el subsidio a los transportistas. Éste fue

fijado en 1991 con una visión un poco miope desde el punto de vista económico de tratar de favorecer a los sectores de menores ingresos; pero tal vez aceptable desde el punto de vista de la paz pública y de los posibles efectos inflacionarios que un alza en las tarifas de transporte podría tener.

En este contexto, las debilidades de las empresas y cooperativas de transporte tenían varias fuentes, una de ellas necesariamente era la falta de una racionalidad en el proceso de determinación de tarifas; y no se puede negar que las tarifas existentes actualmente cubren los costos de operación muy ligeramente; sin embargo, la municipalidad ha creado expectativas para propiciar nuevas inversiones, lo que no ocurría anteriormente.

Por otro lado, "la clase del volante" —que especialmente floreció en los años cincuenta y sesenta y parte de los setenta— está constituida por individuos de muy poca visión empresarial y más bien de una formación muy precaria, lo que no les ha permitido estructuras que puedan disminuir sus costos y hacer su operación más eficiente, innovadora y moderna. Obviamente, esto tampoco es posible si es que no existe una tarifa apropiada y un sistema de tarifas que garantice una inversión que por lo menos debe tener una seguridad de cinco años.

Estos elementos —la tarifa y la "organización empresarial" de los transportistas—, combinados con la manipulación de políticos y dirigentes de transportistas y decisiones gubernamentales erráticas, simples, que no han enfocado a resolver el problema, completaban un cuadro con muy pocas posibilidades de cambios inmediatos en el futuro.

Para mejorar la situación y tratándose de un sistema de transporte con elementos interrelacionados e interactuantes, se vio como necesario que el Municipio de

Quito se hiciera cargo del gerenciamiento del sistema de transporte para garantizar a las empresas una utilidad razonable sobre sus inversiones, fruto de una tarifa real y el conocimiento de la demanda de viajes sobre las rutas, costos de operación, procesos de subsidio adecuados y otros elementos reglamentarios que mejoren el sistema de transporte.

2.1.3 Los usuarios

El crecimiento urbano de la ciudad de Quito, que tomó lugar especialmente durante la década de los setenta y ochenta, significó una fuerte presión para el servicio del transporte público. Si a esto se añade un dramático incremento de la motorización y la imposibilidad física de ampliar las vías y la inoperancia en cuanto al gerenciamiento del sistema de transporte, se concluye que los costos de congestión en la ciudad subieron extraordinariamente.

Los usuarios del transporte público, estimados en un 1.200.000 viajeros diarios, constituyen aproximadamente el 80% de todos los viajes motorizados que se realizan en la ciudad. Al no estar estos usuarios organizados ni tener formas de presión que no sean la protesta en las calles, al momento de subir las tarifas, no pueden tener acceso a las decisiones de los consejos de tránsito conformados por autoridades y transportistas.

Al existir muy poco control sobre tarifas, rutas, horarios, frecuencias, calidad y una demanda excesiva de transporte respecto de la flota en servicio, las condiciones de transporte eran realmente calamitosas.

Como problemas fundamentales de los usuarios se identificaron la incomodidad, el exceso de tiempo de viaje, la inseguridad de los buses, la falta de transporte en horas de la noche y la falta de

acceso a los barrios periféricos, donde la demanda no es suficientemente alta, los caminos no están en buen estado y por lo general existen tres horas de "pico": una en la mañana (ingreso al trabajo); otra al mediodía (salida de colegios y escuelas que hacen jornada única de las 7:00 a 13:00 horas); y, la más importante, en la tarde, a partir de la 17:00 horas.

Se estima que los costos de transporte de la población son mucho mayores de lo que se piensa generalmente. Como se dijo, se puede creer que el mantenimiento de las tarifas bajas favorece a los sectores de menores ingresos. Sin embargo, las tarifas bajas implican un descenso en la oferta y con el descenso en la oferta y calidad de servicio de transporte viene aparejado un incremento en el precio que justamente lo pagan los sectores menos favorecidos. Por otro lado, al carecer de un sistema integrado de transporte y debido a la conformación alargada de la ciudad, el usuario debe tomar en promedio tres buses para llegar a su destino.

El costo de transporte no es solamente el precio de la tarifa sino que a él debe agregarse el excesivo tiempo de viaje, la incomodidad, el tiempo de espera en las paradas y finalmente la inexistencia del servicio que hace que en muchas ocasiones se tome un transporte tipo camioneta o taxi a tarifas mayores.

Sobre este supuesto y a propósito del Proyecto Trolebús de la Municipalidad de Quito, se efectuó un estudio "de disposición al pago", el que incluyó siete mil entrevistas a usuarios ubicados en la ruta del trole. Esta encuesta, realizada en enero de 1991, estimó una "disposición al pago" del usuario de 142 sucres, equivalentes aproximadamente a 15 centavos de dólar; mientras que el precio del pasaje era de 50 sucres, es decir, 5 centavos de dólar. Mucho se especuló sobre si la encuesta de disposición al pago en reali-

dad implicaba la posibilidad de pago real de esa tarifa por parte de la población o si por el contrario reflejaba nada más que un deseo grande de cambio del sistema de transporte; pero lo que sí está claro es que tanto el mejoramiento del sistema de transporte como la racionalización tarifaria son imprescindibles.

Si se analiza a los grupos de usuarios, encontramos que en el transporte público el 48% viaja con motivo de trabajo, el 21% viaja con motivo de estudios, mientras que el 14% lo hace por compras y el 17% viaja por trámites y otros motivos. Esta composición revela la importancia que tienen el motivo trabajo y el motivo estudio, con un 69% del total de viajes, los cuales se concentran en determinadas horas del día.

Las condiciones de la mayoría del transporte colectivo implicaban que exista un transporte ineficiente, peligroso, informal, que segregaba a los grupos de niños, ancianos y minusválidos (que se encontraban desprotegidos y con muy pocas posibilidades de cambio).

3. Principales estrategias

3.1 La participación municipal

La participación municipal en el transporte se remonta a la década de los años cuarenta, cuando se funda la primera empresa de transporte, la misma que desapareció con el tiempo. La segunda actuación municipal se inicia en los años ochenta, como se indicó anteriormente.

En la administración municipal 1988-1992, se avizoró que el problema de transporte de la ciudad no se solucionaría solamente con incrementos de la flota de la Empresa Municipal de Transporte ni con el advenimiento de un nuevo modo (metro, tren ligero u otros), sino que más

bien el problema tenía que tratarse desde un punto de vista estructural y de sistemas.

En este contexto, la Municipalidad creó una unidad específica que se dedicó al estudio de la problemática. Los estudios propusieron la racionalización del sistema de transporte para la ciudad de Quito, que implicaba una reestructuración institucional, un proceso de racionalización de las rutas y de la red de transporte, el gerenciamiento y la implantación de un sistema integrado de transporte público cuyo eje central sería un carril exclusivo que corra sobre la principal avenida de la ciudad y cruce el centro histórico, servido por trolebuses articulados.

En esta propuesta, la Municipalidad pasó a jugar un rol preponderante en la definición de la política de transporte de la ciudad, incluyendo tarifas y gerenciamiento del sistema.

La administración municipal del señor alcalde, Dr. Jamil Mahuad (1992-1996), acogió las ideas iniciales y comenzó a trabajar con el tema de transportación masiva de la ciudad.

Este problema fue catalogado dentro de los diez problemas prioritarios que acometió la municipalidad y para ello se logró ratificar el apoyo del Gobierno Nacional a efectos de construir una solución duradera y eficiente para el transporte.

Los lineamientos generales de la propuesta municipal son los siguientes:

3.1.1 Aspectos institucionales

Analizado el marco institucional, se observó que el gran número de entidades que tienen que ver con el transporte y la dilución de las responsabilidades, conjuntamente con problemas técnicos para manejar el transporte, son la base de una crisis del transporte público en las gran-

des ciudades, la cual no tenía posibilidades de mejoramiento ni en el corto ni en el mediano plazo.

La propuesta municipal incluyó la asignación al Municipio de un rol primordial en el manejo de la política de transporte de la ciudad. Este rol debía estar apoyado por el Gobierno Nacional para que la Municipalidad tenga todas las atribuciones que le permitan tratar el problema en un marco integral del desarrollo. Para esto, uno de los caminos era la reforma de la Ley de Tránsito, y otro —el que finalmente se adoptó— fue la incorporación de estos aspectos en la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano.

3.1.1.1 Ley del Distrito Metropolitano de Quito

La Ley del Distrito Metropolitano de Quito, tramitada en el Congreso Nacional, en su artículo 2, encarga al Municipio del Distrito Metropolitano “la planificación, regulación y coordinación de todo lo relacionado con el transporte público y privado dentro de su jurisdicción”.

Esta aprobación cambió el esquema institucional, que se encontraba totalmente atomizado, con muchas instituciones que no asumían su responsabilidad, traslapaban su jurisdicción, poseían poca capacidad técnica y total discontinuidad en la planificación, que, por otra parte, estaba divorciada de la planificación de la ciudad. A partir del 2 de diciembre de 1995, se contó con una autoridad única de transporte en el Distrito Metropolitano y se inició un proceso de cambio estructural que en primer lugar elaboró un banco de datos actualizado de las variables de transporte y especialmente del parque automotor de servicio público que hoy se conoce y que en un 40% se encuentra trabajando informalmente sin las autorizaciones correspondientes.

3.1.2 Creación de la Unidad de Planificación y Gestión de Transporte (UPGT)

Mediante Resolución de Alcaldía, en agosto de 1995, y tomando como base la Unidad de Estudios de Transporte que fue creada en 1990, se creó la Unidad de Planificación y Gestión de Transporte (UPGT), con el fin de que sea la encargada de cumplir con la delegación que el Municipio tiene establecida en la Ley del Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito en lo que se refiere a transporte. Esto tiende a garantizar la planificación y administración adecuada y permanente del sistema de transporte de la ciudad.

La UPGT, dentro de sus obligaciones, tiene la función de administrar el sistema de transporte de la ciudad, pero no opera el sistema trolebús sino que lo fiscaliza en la recaudación y nivel de servicio.

Como es conocido en la mayoría de las ciudades donde las necesidades de transporte son importantes, es necesario que exista un sistema de administración (gerenciamiento) que permita ordenar, supervisar y actualizar constantemente el servicio. Para ello es necesario conocer con detalle todas las características de rutas y modos de transporte que se ofrecen dentro de la ciudad, y todos ellos deben estar reglamentados y controlados de tal manera que puedan ofrecer los servicios en condiciones satisfactorias para los empresarios y para los usuarios. Por lo tanto, este gerenciamiento debe sustentarse sobre la base de un esquema técnico, político y económico. Los desequilibrios en el transporte se dan fundamentalmente debido a problemas de tarifas, problemas de eficiencia, de reglamentación, de tipo político y de la falta de condiciones técnicas en la solución de los problemas.

3.1.3 Sistema de Transporte Público Integrado

Uno de los problemas más graves fue la falta de oferta, ya que al mantenerse represadas las tarifas y con un sistema ineficiente que eleva los costos de transporte, los deseos de inversión en este sector fueron prácticamente nulos por más de una década.

La propuesta municipal, aparte de emprender el Plan de Racionalización de Transporte Urbano, intentaba mejorar la oferta e implantar un "sistema integrado de transporte" de mayor eficiencia para la ciudad, que fuera el inicio de un proceso de transformación y permitiera la aplicación racional de un subsidio al transporte, si así lo requieren las decisiones políticas.

Este sistema tomó en cuenta aspectos fundamentales tales como la demanda y la búsqueda de los modos más adecuados y las mejores opciones técnicas, económicas y financieras. También se ha considerado en forma importante todos los aspectos del medio ambiente que en la actualidad ya son motivo de preocupación de la ciudadanía y de las autoridades.

El sistema integrado tiene tres elementos fundamentales: El primero es la línea troncal servida por trolebuses articulados, con una capacidad máxima de 180 pasajeros que circulan con intervalos de 2 minutos y a una velocidad media de 20km/h que disminuye en un 50% el tiempo de viaje. Esta línea troncal tiene una longitud total de 11km y 20 paradas por sentido. El sistema fue seleccionado luego de una evaluación técnica, económica y financiera de alternativas.

Un segundo elemento del sistema integrado son dos estaciones de transferencia que se encuentran ubicadas en los extremos de la troncal (Villa Flora-La Y), que son los sitios de embarque y desem-

barque hacia o desde los barrios que se ubican en los extremos sur y norte de la ciudad. Estas terminales de transferencia están diseñadas para ser compatibles con el sistema de prepago (compra de boletos antes del embarque).

El tercer elemento del sistema integrado es el que está compuesto por las líneas troncales laterales, que correrán paralelas al sistema troncal principal y que permitirán desviar el tráfico que innecesariamente cruza el centro histórico de la ciudad. A éstas se suman todas aquellas líneas que, partiendo de las estaciones de transferencia, llegan hacia los diferentes barrios o viceversa.

El sistema integrado es una red de transporte público que tiene por objeto permitir la movilización de los pasajeros mediante el pago de un solo pasaje entre puntos cualesquiera de la ciudad, mediante transbordos en sitios estratégicos, donde se localizan las estaciones de transferencia o paradas de integración.

Para la ciudad de Quito, en su primera etapa, este sistema está conformado por tres troncales: la central operada por trolebuses articulados y dos laterales y paralelas operadas por buses de gran capacidad, implantados en la parte central de la estructura urbana, con lo que se consigue formar un sistema de tres troncales principales de gran capacidad en sentido norte-sur-norte en el sector de mayor demanda de viajes, como se puede apreciar en el esquema que se presenta en el gráfico N° 1.

La troncal central y las troncales laterales van desde "La Y" en el norte, hasta "El Recreo" en el sur, puntos en los cuales se ha construido estaciones de transferencia donde el sistema de gran capacidad es alimentado longitudinalmente por líneas secundarias de transporte urbano desde los sectores norte y sur, las cuales son operadas por buses denominados ali-

mentadores. Hasta el momento, se encuentra en funcionamiento la troncal central servida por trolebuses más doce líneas alimentadoras (seis al norte y seis al sur); dicha troncal fue inaugurada el 17 de diciembre de 1995, previéndose, para 1997, la implantación de las troncales laterales.

La línea de trolebuses implantada une el sector de "La Y" en el norte con el sector de "El Recreo" en el sur y atraviesa el centro histórico. Su recorrido lo realiza en carriles exclusivos que, complementados por un sistema de prepago y de paradas elevadas, permiten que los usuarios tengan un acceso fácil y a nivel y por lo tanto un significativo ahorro de tiempo tanto en el pago como en el embarque, permitiendo además el acceso a las personas discapacitadas. El tener carril exclusivo y el menor tiempo posible de parada permite tener ciertas ventajas en tiempo de viaje respecto de los vehículos livianos, lo que favorece el cambio de usuarios del automóvil hacia el transporte público.

La troncal central sirve especialmente de acceso al CHQ y ha permitido eliminar una gran parte de los buses contaminantes y operativamente deficientes del centro histórico, previéndose que con las troncales laterales se mejorará substancialmente el transporte en este sector, a través de mejoras en tiempo de viaje y disminución de la contaminación y la congestión.

Las troncales laterales occidental y oriental pasan por la periferia del centro histórico, evitando así que ingresen al sector los pasajeros que están de paso.

El sistema de trolebús está diseñado para que sea operado mediante concesión a la empresa privada; sin embargo, actualmente, el Municipio, a través de su Unidad Operadora, tiene a su cargo la operación de la troncal central. Se optó

por esta alternativa en vista de que, por ser la primera experiencia en el país, se desconocían con exactitud algunos factores como son la reacción del usuario frente a la "transferencia de unidades" y la aceptación de la tarifa. Previamente se había realizado estudios de "disposición al pago" y de elasticidad de la demanda, pero debían ser confirmados. Estos factores han sido analizados y se está preparando la concesión del sistema a la empresa privada, pues la Municipalidad tiene como finalidad planificar, regular, gestionar y fiscalizar el transporte en la ciudad, permitiendo a la empresa privada la operación. Los buses alimentadores son operados por empresas privadas y las troncales laterales serán también operadas por empresas particulares.

Adicionalmente, la Municipalidad tiene a su cargo la política tarifaria, para lo cual ha desarrollado un programa de cálculo de tarifas para transporte público, que sirve de base para la determinación de los valores que permitan un desarrollo armónico de las empresas de transporte y del nivel de servicio.

La segunda etapa del sistema integrado comprende el fortalecimiento de la troncal central mediante convoyes de trolebuses para llegar a una capacidad de 12 mil pasajeros/hora /dirección y la extensión de seis kilómetros tanto al norte como al sur de la ciudad, utilizando los mismos conceptos con la construcción de dos estaciones de transferencia, una en cada extremo.

Desde las nuevas estaciones de transferencia, se implantará líneas expresas, que serán operadas con buses convencionales y circularán por vías periféricas hasta puntos estratégicos en los cuales se unirán con las troncales laterales. Para permitir la transferencia de pasajeros, en los puntos de contacto se construirá paradas especiales denominadas "paradas de integración".

Adicionalmente se implantará líneas transversales que estarán unidas a las trocales longitudinales mediante paradas de integración o por mecanismos de integración tarifaria, los cuales permitirán que el sistema troncal sea alimentado también transversalmente desde los sectores circundantes.

3.1.3.1 Sistema trolebús

- El vehículo

El sistema trolebús que se encuentra en funcionamiento consta de 54 unidades articuladas de 180 pasajeros, suministradas por el Consorcio Español AEG Ibérica-Cobra.

El vehículo es marca Mercedes Benz modelo 405-G; tiene un motor de emergencia de 150 HP propulsado a diesel y trabaja con una línea de contacto de 700 voltios. El vehículo es de corriente alterna y por lo tanto tiene un inversor de corriente continua a corriente alterna. El sistema eléctrico tiene ocho subestaciones que alimentan la línea de contacto. Tiene 51 asientos dispuestos a los dos lados, mientras que el motor de emergencia se encuentra localizado en la parte posterior y además cuenta con una plataforma en cada una de las tres puertas, que permite el acceso al mismo nivel entre la parada y el trolebús, de tal manera que el embarque y desembarque de pasajeros es más rápido y facilita el acceso de personas discapacitadas.

El vehículo tiene 17,75m de longitud y 2,50m de ancho. El área interior total es de 41,38m²; tiene un peso vacío de 17.283 kilogramos y la carga máxima de pasajeros en condiciones de seguridad es de 11.500 kilogramos.

- Condiciones operacionales

El sistema trabaja desde las 5h00 hasta las 24h00 de lunes a viernes; y de 6h00 a 22h00 los sábados, domingos y días feriados.

El intervalo entre unidades en hora pico es de 2 minutos. Las horas de mayor demanda son entre la 6h30 y 7h30, entre 12h30 y 13h30 y entre 17h00 y 19h00. El índice de pasajero/kilómetro del sistema integrado (IPK) es de 5,5p/km. Sin embargo, si se analiza individualmente los buses alimentadores, se verá que tienen un IPK de 4,6, mientras que el trolebús tiene un IPK de 7,0.

- Paradas

Se cuenta con 40 paradas, de 24 metros de longitud y 2,50 metros de ancho, construidas con aluminio y vidrio, y equipadas con una boletería y dos máquinas canceladoras automáticas que aceptan monedas, tokens y tarjetas magnéticas. Éstas permiten un sistema de prepaño y paso a la sala de espera, de tal manera que una vez que llega el vehículo a la parada las personas pueden ingresar directamente por cualquiera de las tres puertas que se abren automáticamente con la presencia del vehículo.

- Terminales de transferencia

Están ubicadas una a cada uno de los extremos de la línea de trolebuses. Tienen un andén de 10 metros de ancho y 120 metros de longitud. En total ocupan un área total de 50.000 metros cuadrados que incluye mil metros de área administrativa, supervisión, servicios y ventas de comida rápida y artículos menores y 2.400 metros de talleres. Estas terminales reciben aproximadamente 56 mil viajeros por día.

- Carriles exclusivos

Los carriles exclusivos de la vía del trolebús tienen un ancho de 3,50 metros cada uno, excepto en el centro histórico de la ciudad, en donde circulan por las calles existentes. El pavimento es de tipo flexible y se han tenido algunos problemas en la capa de rodadura debido a la calidad del asfalto utilizado. Estos carriles están segregados del tránsito regular

en la mayoría del trayecto por "bordillos" y en otros sitios con pintura sobre el pavimento.

- Costo y financiamiento del sistema

El costo del sistema se desglosa de la siguiente manera:

| | Millones (US\$) |
|--|--------------------|
| Vehículos e infraestructura eléctrica | 46.3 |
| Terminales, vía y paradas | 7.0 |
| Semaforización | 2.3 |
| Sistema de boletaje | 2.0 |
| Total | 57.6 |

El financiamiento fue facilitado por el Gobierno Nacional a través de un crédito otorgado por el Gobierno de España en términos concesionarios para el Gobierno Ecuatoriano. El proceso de selección se hizo a través de una invitación internacional para presentar ofertas para la ejecución del proyecto, en las que se incluiría el financiamiento correspondiente.

3.1.4 Sistema convencional de transporte

El municipio está interesado en un proyecto de racionalización de todo el sistema a través de la formalización del sector. Esto implica el cambio de los procedimientos de concesión de rutas, el fortalecimiento de la empresa privada y el inventario de la flota de vehículos y las políticas operacionales.

Como primera condición se ha realizado el inventario y constatación física de las unidades de transporte público y de transporte escolar; el de taxis se está realizando actualmente y terminará en el mes de marzo, luego se iniciará la realización del inventario de los vehículos de transporte pesado que sirven al distrito.

Con los resultados de este inventario se ha generado una base de datos que

contiene la situación tanto física como operacional de todas las unidades de la flota de la ciudad, lo cual permite la entrega de permisos de operación y la regulación la situación de las diferentes empresas y cooperativas y se puedan generar a la vez instrumentos de control, planificación y gestión.

Previamente a la implantación del proyecto trolebús, se desarrolló la primera reforma de rutas, cuya aplicación permitió obtener excelentes resultados para la ciudad.

Adicionalmente, debido a las expectativas creadas en la ciudad, la flota de buses creció hasta 2500, creando problemas de sobreoferta. Esta situación permitió que se tomen medidas para limitar la vida útil. Mediante resolución de la Municipalidad se retiraron del servicio 960 buses que tenían una edad superior a 20 años, logrando con esta medida subir el ingreso de los operadores, disminuir la congestión y la contaminación, eliminar 500 mil dólares mensuales por pago de subsidio y establecer condiciones claras de funcionamiento.

3.1.5 Tránsito

En los aspectos de tránsito se está trabajando en la señalización y semaforización de la ciudad, así como en el estacionamiento y la circulación. Mucha de esta actividad se encuentra a nivel de estudios, pero se ha tomado algunas acciones que están mejorando el tránsito de la ciudad.

En cuanto a la semaforización, está en proceso de implantación un sistema automatizado de semáforos que cubren 140 intersecciones con control centralizado. Estas intersecciones se encuentran en el eje del proyecto trolebús y su área de influencia inmediata.

Se ha creado el Centro de Operación del Tránsito, que tiene como responsabi-

lidad el mantener el tránsito fluido en la ciudad y orgánicamente depende del Departamento de Tránsito de la UPGT. Éste fue creado en diciembre de 1995 y su objetivo es el de encaminar los diferentes problemas detectados en las vías hacia las entidades encargadas de solucionarlos, a fin de que los flujos de vehículos y de peatones sean buenos. Este departamento se encarga de monitorear, informar y colaborar en todos los acontecimientos que se susciten en el campo del tránsito y transporte de la ciudad.

En la ciudad se realiza una serie de eventos en las calles que provocan conflictos en el tránsito, los cuales han sido monitoreados por el CCO, de manera que se ha podido realizar un menú de planes de circulación que son aplicados de acuerdo con las circunstancias, obteniendo la disminución de los efectos.

4. Resultados alcanzados

4.1 Demanda de transporte

Dentro del modelo de simulación de transporte elaborado para establecer la demanda, se estimó que se serviría a 140 mil pasajeros por día. Por lo que el sistema previsto contemplaba una primera etapa de 54 trolebuses articulados de 180 pasajeros de capacidad y luego una ampliación a 71 unidades. Sin embargo, la demanda promedio actual es de 150 mil pasajeros por día y en un día se han llegado a transportar 202 mil pasajeros. Esta demanda puede subir conforme se incrementa el número de líneas de buses alimentadores que hasta el momento son seis en el sector norte y seis en el sector sur.

De acuerdo con la demanda se hace necesario incrementar la capacidad del sistema mediante la implantación de

“convoyes” de dos trolebuses articulados, por lo que se ha decidido llevar a cabo este proyecto con financiamiento del Gobierno Nacional dentro del mismo esquema de la primera etapa. Paralelamente se encuentra en proceso de implantación las troncales laterales que contribuirán a bajar la “presión” de los viajes sobre la troncal central.

4.2 Aceptación ciudadana

Uno de los aspectos importantes dentro de este proceso ha sido la extraordinaria aceptación ciudadana del sistema, que ha llegado al 90% de aprobación por parte del público usuario. Además, con la implantación de este sistema se eliminó de las vías por donde pasa el trolebús el transporte en buses convencionales propulsados a diesel y se mantuvo tres carriles por sentido para el tráfico liviano. Esto significó un ahorro importante en costos de operación para los vehículos livianos, que se vieron librados de las excesivas paradas inesperadas del transporte convencional, lo que incrementaba la congestión. Por otra parte, las condiciones de operación del trolebús mejoraron significativamente el medio ambiente por la disminución de las emisiones de partículas de carbón de los buses.

Otro elemento considerado en esta aceptación es la rapidez del sistema y la posibilidad de que los más pobres y que viven en zonas más alejadas pudieran tener un costo menor del transporte, ya que la tarifa única les permite hacer transbordos sin costo adicional como lo harían en otros medios.

Existen analistas políticos que han atribuido la reelección del alcalde metropolitano de Quito al éxito y aceptación del sistema trolebús.

4.3 Disminución de tiempos de viaje de los usuarios

De acuerdo con los estudios realizados, a través del modelo de simulación de viajes se obtuvo que el tiempo de viaje ahorrado por las personas es de aproximadamente 18 mil horas diarias (ahorro altamente apreciado por los usuarios). Inclusive se ha verificado un cambio de usuarios del automóvil hacia el trolebús, especialmente en los viajes al centro de la ciudad. Esto no ha sido analizado con profundidad todavía.

4.4 Política tarifaria

La política tarifaria decidida por la municipalidad se basa sobre los cálculos de costos de operación y mantenimiento del sistema así como del valor de reposición del equipo. No se considera la inversión inicial, que fue otorgada por el Gobierno Nacional. El valor del pasaje inicialmente fue de 22 centavos de US dólar y a partir de enero de 1997 es de 27 centavos de US dólar. También se considera una tarifa reducida para menores de 18 años, ancianos y minusválidos, que constituyen el 30% del total de viajeros y pagan el 50% de la tarifa normal.

Luego de transcurrido aproximadamente un mes de la vigencia de la nueva tarifa, se ha considerado conveniente hacer un análisis de la demanda del sistema, determinando la elasticidad de la misma.

Se ha realizado las regresiones pertinentes, y se ha podido establecer que la demanda del sistema trolebús no es elástica; es decir que, a pesar del incremento producido en la tarifa, la demanda no ha sufrido prácticamente ninguna alteración.

Este aspecto puede corroborarse con la encuesta de disposición al pago efectuada durante el mes de diciembre de 1996, a través de la cual se pudo estable-

cer que la disposición al pago de la población era de S/. 950, es decir prácticamente igual al valor de la nueva tarifa fijada. Ésta podría ser la explicación del comportamiento de la curva de demanda para el caso que se analiza, pues la población estaba dispuesta a pagar prácticamente un valor equivalente al nuevo pasaje.

El estudio de demanda podrá efectuarse a un nivel más profundo cuando haya transcurrido un tiempo mayor al actual, porque prácticamente hace un mes se implantó la nueva tarifa, pero durante una semana el país sufrió los efectos de la crisis política producida por el cambio inesperado del gobierno, por lo que la información del período comprendido entre el 5 y el 11 de febrero no fue considerada.

4.5 Mejoramiento del medio ambiente

Se ha estimado que durante el año de la operación del trolebús se ha disminuido aproximadamente entre 400 y 500 toneladas de contaminantes atmosféricos. También se ha disminuido el nivel de ruido y en general se ha mejorado el aspecto urbano de la ciudad. Por otra parte, se han producido nuevos desarrollos urbanos con impacto positivo, tales como nuevos centros comerciales privados colocados cerca de la terminal de transferencia. Se ha disminuido la intrusión visual debido a la eliminación de buses en esta vía, que circulaban en largas filas, especialmente por el sector del centro histórico.

El sistema ha provocado un cambio de comportamiento de los usuarios, ya que existe confiabilidad en el servicio y se observa una conducta de respeto mutuo. Además, existe limpieza tanto en los trolebuses como en las paradas y estacio-

nes; cosa inusual en el resto del sistema de transporte.

4.6 Acceso a minusválidos y ancianos

Parte importante de la planificación del sistema constituyó el facilitar el acceso a personas discapacitadas, para lo cual se realizaron obras especiales en las terminales, paradas y trolebuses, que pueden resumirse en las siguientes:

Terminales

- Rampas de acceso a los andenes.
- Accesos especiales en los sitios de cobro.
- Facilidades especiales en los servicios.

Paradas

- Rampas de acceso y salida de la parada.
- Accesos especiales en los sitios de cobro.

Trolebús

- Rampas especiales para embarque y desembarque.
- Sitio dentro del trole para personas en sillas de ruedas.

4.7 Servicio a barrios populares

El servicio a barrios populares ha mejorado significativamente, debido a que los usuarios tienen acceso al sistema integrado a través de buses "alimentadores"; éstos llegan a las estaciones, donde se puede efectuar la transferencia a los trolebuses. Por otra parte, el nivel de servicio ha mejorado en términos cualitativos, pues se realiza hasta la medianoche; situación que no ocurría con el sistema anterior. Por esta razón se ha observado que la demanda de la hora pico de la tarde se ha extendido hacia la noche, sobre la base de la confiabilidad del sistema.

Es necesario mencionar también que el pago de los buses alimentadores se

efectúa sobre la base de los kilómetros recorridos por vehículo, lo que ha evitado la competencia y la "guerra por el centavo". Todo esto es fiscalizado a través de un equipo especializado de la UPGT.

5. Problemas encontrados

5.1 Resistencia de los transportistas privados

Las empresas y cooperativas de transporte fueron las principales afectadas por el nuevo sistema, ya que tuvieron que cambiar las rutas y obviamente perdieron demanda de pasajeros. Además, la Municipalidad, por primera vez, comenzó a planificar y fiscalizar el sistema, hallándose problemas tales como que el 40% de los buses que circulan en Quito tienen situación irregular. Paralelamente, se tomaron medidas como la fijación de la vida útil de un bus en 20 años, lo que motivó la salida de circulación de aproximadamente mil buses.

Esto significó que los dirigentes tradicionales del transporte organizaran una huelga que paralizó a la ciudad por cuatro días. Sin embargo, esta huelga fracasó por el respaldo ciudadano a la Municipalidad.

5.2 Resistencia de los organismos de tránsito tradicionales

Debido al cambio institucional operado, los organismos encargados del transporte que tradicionalmente habían manejado este sector, sintieron que su poder había disminuido y por lo tanto boicotearon la acción municipal. Esta actividad la han realizado valiéndose de diferentes medios, y han contado con el respaldo de la policía que en determinados momentos ha obedecido las disposiciones del

Consejo Nacional de Tránsito y no las del Municipio.

5.3 La oposición política

La oposición política, especialmente antes de que el proyecto fuera construido, manifestaba abiertamente su desacuerdo, confundiendo a la opinión ciudadana acerca de la utilidad del proyecto. Siempre se mencionó que debía utilizarse tecnología de riel para “resolver el problema”.

Posteriormente, el Consejo Nacional de Tránsito, con el apoyo del Gobierno Nacional (contrario políticamente al Municipio), dificultó la labor municipal expidiendo permisos de operación, para lo cual no tenía competencia legal. Esta situación ha cambiado con el nuevo gobierno y hay fundadas esperanzas de que se pueda seguir con el plan de racionalización del transporte de la ciudad.

5.4 El proceso burocrático para llevar a cabo el proyecto

Luego de los estudios correspondientes, se observó que tal vez una de las dificultades mayores fue el largo proceso burocrático, tendiente a la consecución del crédito, especialmente dentro del Gobierno Ecuatoriano. Este proceso duró aproximadamente dos años.

5.5 La excesiva demanda de pasajeros

Si bien la aceptación del sistema ha sido grande, también ha conllevado a acelerar la construcción de la segunda etapa del proyecto, para lo cual se están realizando los estudios pertinentes y es necesario también conseguir el financiamiento correspondiente. Mientras tanto se está optimando la operación con los recursos actuales.

6. La sostenibilidad del proyecto

La sostenibilidad del proyecto tiene varias dependencias, entre las que se puede mencionar: una política tarifaria coherente, un manejo eficiente del sistema, el fortalecimiento de la capacidad de gestión del Municipio y la voluntad política de los alcaldes de turno.

En cuanto a la política tarifaria, se están sentando las bases para que las tarifas sean fijadas siguiendo una metodología técnica, independiente de cualquier posible compromiso o presión política. Para ello es necesario pasar por ordenanza el modelo tarifario correspondiente. El incumplimiento de esto podría ser desastroso para la vida del proyecto.

El manejo eficiente del sistema tiene que ver con la capacidad de gestión de la Unidad Operadora del Trolébus y la eficiencia de la empresa pública. Por esta razón se ha planteado un sistema de concesión a la empresa privada que permita un manejo eficiente del sistema trolébus, ya que existe el riesgo de pérdidas ocasionadas tanto por la evasión y fraudes como por la falta de eficiencia, debido en parte a las trabas burocráticas y falta de tecnología.

En cuanto al fortalecimiento de la capacidad de gestión del Municipio, se puede decir que es un elemento clave en el cumplimiento del plan de racionalización del transporte de la ciudad, puesto que la Unidad de Planificación y Gestión del Transporte —encargada no solamente de supervisar la buena operación del sistema integrado, del que forma parte el trolébus, manejado por la Unidad Operadora (la cual es independiente de la UPGT), sino del sistema del transporte en general— es la responsable de la administración del transporte y tránsito de la ciudad.

Si no existe una buena capacidad de planificación y administración del proyecto global de transporte, existe el riesgo de tener serios tropiezos en la operación del sistema del trolebús.

Finalmente, la voluntad política de los alcaldes que gobiernen la ciudad en el futuro es un factor determinante para que el proyecto se sostenga en el tiempo. A este respecto es necesario mencionar que la opinión pública favorable al sistema podrá influir decisivamente en la posición que adopten las autoridades.

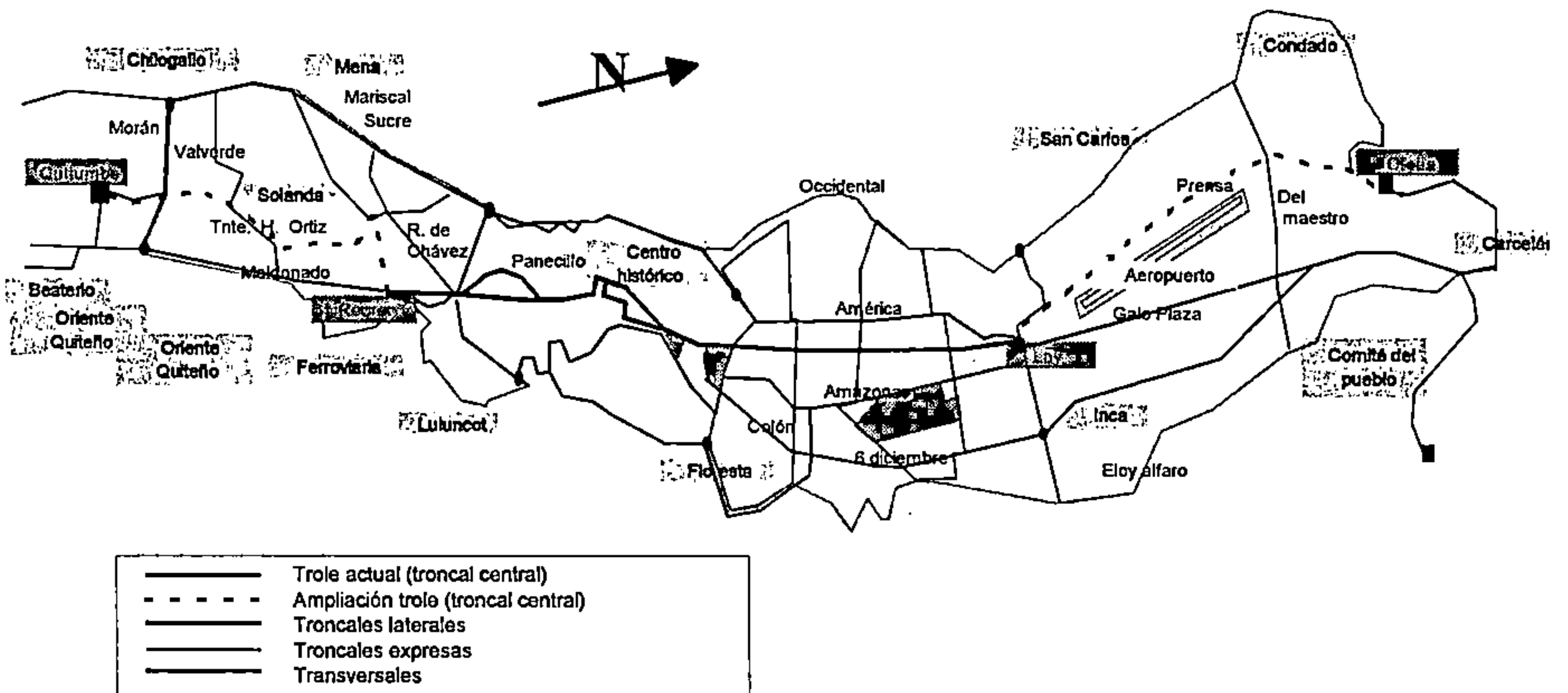
Anexos

Cuadro N° 1
 Datos operacionales de los trolebuses y alimentadores

| Línea | Nombre | Long. (km) | Vueltas/ día | Km/ día | Flota | pasaje/ día (ruta) | pasaje/ día (term) | pasaje/ día | IPK | Tiempo de viaje (min) | Veloc. (km/h) |
|----------|-----------------------|---------------|-----------------|------------|-------|--------------------------|--------------------------|----------------|-----|-----------------------------|------------------|
| AS 10 | Solanda H | 11.0 | 125 | 1375 | 5 | 2 521 | 3 354 | 5 875 | 4.3 | 32 | 20.6 |
| AS 11 | Solanda AH | 10.4 | 125 | 1300 | 5 | 4 014 | 4 350 | 8 364 | 6.4 | 32 | 19.4 |
| AS 20 | Chillogallo H | 15.5 | 114 | 1767 | 6 | 3 178 | 4 313 | 7 491 | 4.2 | 43 | 21.6 |
| AS 21 | Chillogallo AH | 16.4 | 114 | 1869.6 | 6 | 4 982 | 3 753 | 8 735 | 4.7 | 43 | 22.8 |
| AS 30 | Oriente Quiteño | 12.0 | 92 | 1104 | 4 | 2 488 | 2 968 | 5 456 | 4.9 | 34 | 20.9 |
| AS 40 | Lucha de los Pobres | 13.7 | 88 | 1205.6 | 4 | 2 670 | 2 688 | 5 358 | 4.4 | 34 | 24.2 |
| Total | | 8 621 | | 8 621 | 30 | 19 853 | 21 426 | 41 279 | 4.8 | | 21.7 |
| AN 10 | Cotocollao-Brasil | 13.0 | 114 | 1482 | 6 | 3 465 | 3 712 | 7 177 | 4.8 | 45 | 17.2 |
| AN 20 | Cotocollao-Aeropuerto | 13.0 | 114 | 1482 | 6 | 3 529 | 1 857 | 5 386 | 3.6 | 45 | 17.5 |
| AN 30 | Rumiñahui | 12.7 | 161 | 2044.7 | 7 | 5 099 | 4 369 | 9 468 | 4.6 | 37 | 20.7 |
| AN 40 | Kennedy | 8.0 | 136 | 1088 | 4 | 2 647 | 3 435 | 6 082 | 5.6 | 26 | 18.8 |
| AN 50 | Comité del Pueblo | 13.5 | 160 | 2160 | 8 | 4 340 | 3 931 | 8 271 | 3.8 | 37 | 21.8 |
| AN 60 | Los Laureles | 6.7 | 105 | 698.25 | 3 | 2 468 | 2 323 | 4 791 | 6.9 | 21 | 19.4 |
| Total | | 8 955 | | 8 955 | 34 | 21 548 | 19 627 | 41 175 | 4.6 | | 19.5 |
| Trolebús | | | | 27 768 | 54 | 71 114 | 82 454 | 153 568 | 5.5 | | |

Fuente y elaboración: Municipio Metropolitano de Quito.

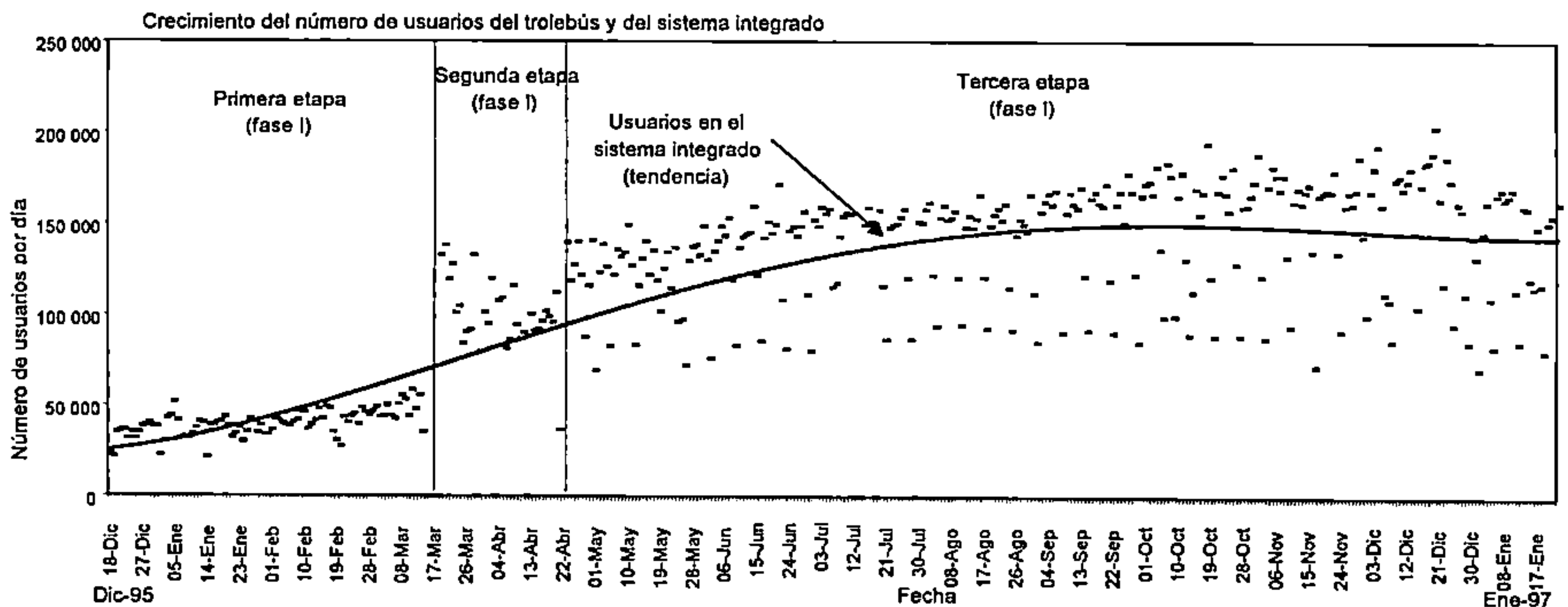
Gráfico N° 1
Esquema del sistema integrado de la ciudad de Quito



Fuente y elaboración: Municipio metropolitano de Quito.

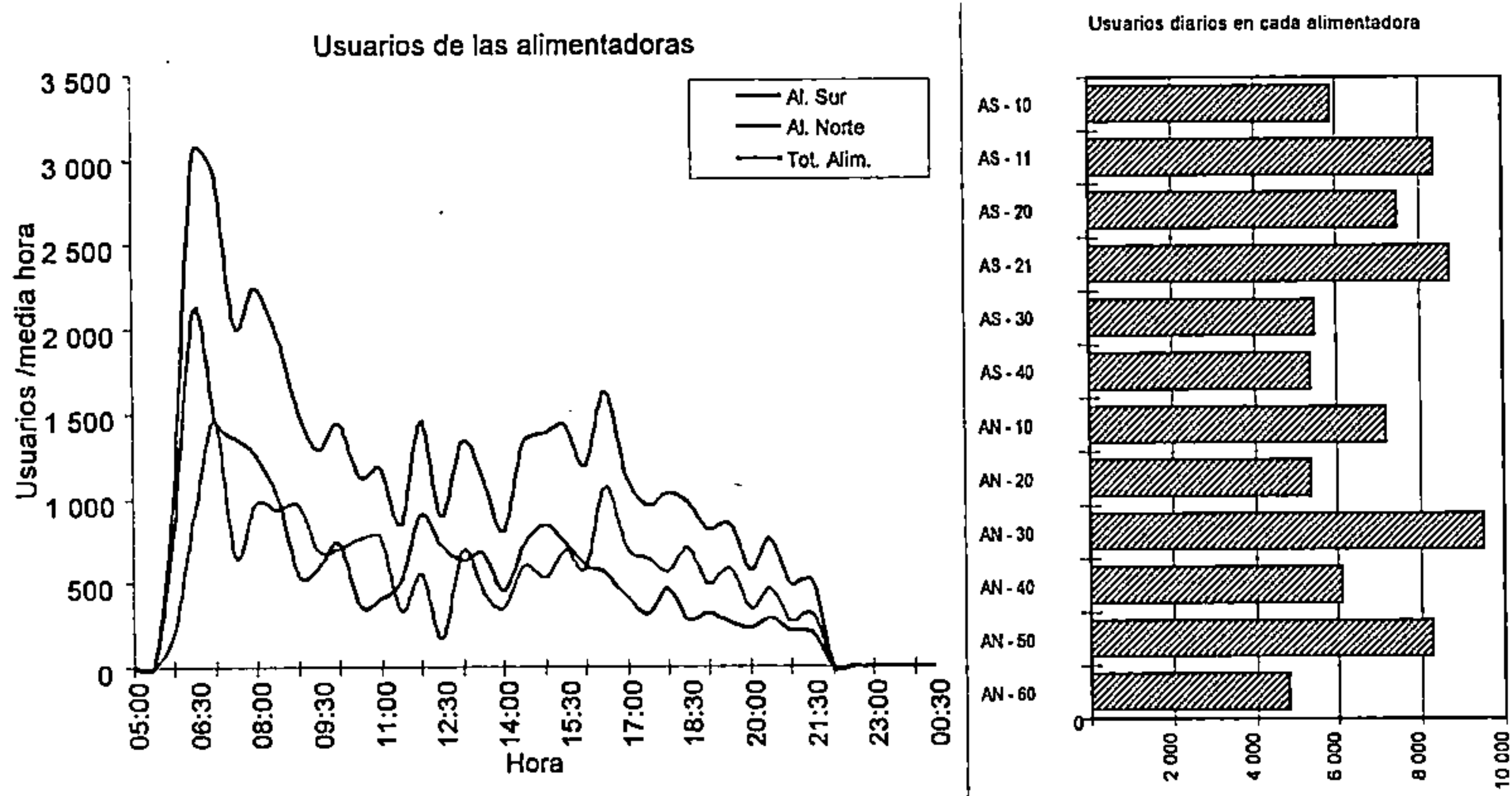
Gráfico N° 2
Demanda de viajes en el sistema integrado

Municipio del distrito metropolitano de Quito
 Unidad de planificación y gestión de transporte



Fuente y elaboración: Municipio metropolitano de Quito.

Gráfico N° 3
Variación horaria de la demanda en las líneas alimentadoras



Fuente y elaboración: Municipio metropolitano de Quito.

Prioridad para el transporte público

Guillermo Van Oordt

Regidor de la Municipalidad de Lima Metropolitana

Voy a analizar tres casos exitosos de transporte público masivo: los casos de Madrid, de Quito y Medellín. Y dejaré el caso de Lima para el final, porque creo que tiene mucho que ver con el hecho de que hasta ahora no le hemos dado la importancia debida al tema del transporte público y tránsito en la ciudad.

En el caso de Quito, un alcalde se propone buscar una fórmula o un esquema legal para poder implementar un proyecto y luego lo lleva a cabo, toma decisiones y resuelve el problema tomando una opción determinada. La opción de los trolebuses es una opción definida, pero que fundamentalmente está basada en los esquemas de transporte público donde se prioriza éste sobre el transporte privado, utilizando carriles exclusivos. No es tan importante qué tipo de vehículo se utiliza, si es un tren, o un metro subterráneo, de superficie, un tren eléctrico, un trolebús, un autobús articulado o autobús grande; lo importante aquí es que ellos han optado por un esquema de un corredor exclusivo para el transporte, que les permita llegar a los volúmenes de transporte por hora que son necesarios para poder movilizar cantidades importantes de población en un periodo corto.

Luego hemos visto el caso de Medellín, en donde un metro que demoró aproximadamente 10 años y costó aproximadamente tres veces lo que se había presupuestado, hoy en día transporta 310 mil pasajeros por día (los que, sin embargo, sólo representan el 12,3% del total de pasajeros del total de viajes que se realizan en la ciudad). Éste es un ejemplo de un metro que ha sido exitoso desde un punto de vista operativo. Tiene ingresos operativos mayores y ha resuelto un problema de transporte público en una ciudad con dificultades de otro tipo.

En el caso de Madrid, cuando se estableció el sistema de transporte integrado en el año 83, no existía en una pobla-

ción con cinco millones de habitantes un sistema integrado de transporte. Y todos los que hemos tenido la oportunidad de visitar Madrid en los últimos años hemos visto cómo funciona este sistema integrado con una coordinación de servicios, un marco tarifario integrado y una planificación global de la infraestructura, e incluso podemos observar de qué manera se dirige el tráfico de Madrid y cómo el canal español nos transmite cada una de las entradas a Madrid, el estado del tráfico y por dónde debe ponerse más énfasis en el transporte.

En el caso nuestro, a lo largo de los años en la Municipalidad de Lima y en el Ministerio de Transportes ha habido una suerte de indiferencia por el problema del transporte y el tráfico, poniendo énfasis solamente en buscar soluciones mágicas. Hemos estado trabajando en el tema del metro desde el año 71, en que se hizo el primer estudio integral, y en el año 85 se inició la construcción del metro. No lo hicimos en el momento en que teníamos la posibilidad de hacerlo y hoy en día resulta sumamente costoso hacerlo, a menos que se haga en un plazo largo de tiempo. En consecuencia, lo que nos queda es tratar de buscar soluciones que pasan por una serie de acciones simultáneas en varios campos, fundamentalmente en el tema de las concesiones de rutas de la organización de las empresas de transporte—como empresas de la semaforización y de la señalización— y de la educación vial.

Desde hace dos años funciona un Consejo de Coordinación de Transporte para Lima y Callao que desafortunadamente no ha recibido el apoyo político ni del Municipio de Lima ni del Ministerio de Transportes. Y en consecuencia las labores de coordinación de todas estas acciones que son necesarias, no se han producido como debieran. Es indudable que una ciudad como Lima, que ha tenido un

crecimiento desmesurado del número de unidades que ofrecen el transporte (que hoy en día están en el orden de los 50 mil unidades) y que son unidades pequeñas y le han resuelto el problema de transporte a la ciudad, hoy tiene que dar paso a un sistema más organizado, a un sistema más coordinado en donde los corredores viales para transporte público tienen que ser la solución de corto plazo. Y estos corredores se han venido estudiando en el estudio integral de transporte urbano que ha contratado el PROTUN, el Proyecto de Transporte Urbano de Lima, con fondos del Banco Mundial, y que ya están identificados. Se ha identificado los quince corredores viales principales y dentro de esos corredores principales se ha seleccionado uno o dos que se llaman vitrinas, para que en esos corredores vitrinas se muestre el funcionamiento de este sistema.

Lima, a diferencia de Quito y de Medellín, es una ciudad mucho más extendida y con una población mucho más distribuida en varias direcciones; entonces, se requiere una cantidad mayor de rutas para poder movilizar un 10, un 15 ó un 20% del número de pasajeros, para tener un impacto importante en el sistema del transporte público.

Se estima que Lima tiene aproximadamente siete millones de viajes diarios. Si estamos hablando alrededor de un millón o un millón y medio de viajes diarios se necesita tener en operación por lo menos unos cuatro o cinco corredores viales principales para que éstos puedan movilizar en todas las direcciones en que se dan las demandas de viajes. Entonces, esto nos va a tomar quizás un poco más de tiempo que lo que le tomó a Quito poder mostrar los éxitos de un sistema de transporte eficiente.

Lo que se debe hacer es tomar decisiones muy difíciles y muy duras, como

las que se han tomado por ejemplo en Quito de sacar del transporte aquellos vehículos obsoletos, ya sea por antigüedad o por pequeños, y eso va a ser un problema evidentemente político y muy complicado.

Mientras no se resuelva el problema de la autoridad única, el problema de la coordinación (ya sea a través de una coordinación en el Consejo Metropolitano en donde participan el Ministerio de Transporte, el Consejo de Lima y el Callao, el Ministerio de Economía y la Policía); o en tanto no se le dé efectivamente la autoridad plena al Consejo Metropolitano de Lima y que éste decida darle la prioridad a este tema y los recursos para poder tener personal capacitado, profesional y especializado en el asunto, va a ser muy difícil que podamos ver avances importantes en el mejoramiento en el transporte público y consecuentemente en el tránsito.

Eso es lo que debemos tratar de lograr: que políticamente se tome la decisión de darle prioridad a este tema dentro de la Municipalidad y del Ministerio de Transportes.

Transporte y vialidad

Roberto Vallejo
Consultor en transporte urbano

El transporte colectivo urbano no es similar a cualquier otra actividad que se realiza en la ciudad, porque en el transporte los beneficiarios son todos los ciudadanos que habitan la ciudad, usen el transporte o no lo usen. Es fundamental pensarlo, y en base a este concepto se desarrolla la temática económica. Quien utiliza el transporte público obviamente puede tener acceso a su centro de trabajo, a los centros comerciales, a su centro de estudios, etc.; y quien no lo utiliza es quien tiene el vehículo privado o no requiere desplazarse. Se beneficia con el funcionamiento de la ciudad. El industrial se beneficia porque sus trabajadores van a llegar a tiempo, cómodamente, adecuadamente, a su centro de trabajo; el comerciante, porque el público (los clientes) va a llegar en forma idónea y fácil a su centro de ventas. La administración pública igualmente.

El beneficiario no es solamente el usuario sino somos todos. Si esto es cierto, todos debemos contribuir de alguna manera al buen funcionamiento del transporte. ¿Y cómo contribuimos? Algunos pagando el pasaje y otros a través de impuestos y de otras funciones que podemos desarrollar.

De otro lado, el transporte no puede ser suplido por otra actividad, por su naturaleza no puede ser reemplazado ni cubierto por otro sistema. Si se paraliza el transporte, se paraliza una ciudad; se paralizan los teléfonos; es decir, se semi-paraliza una ciudad. Y considerando el caso de Lima, tenemos que el 80% de la población se desplaza en transporte colectivo. Lo que acabo de decir es una realidad, entonces, obviamente, la economía se afecta, nos afectamos todos. Por tanto el transporte es un sistema estratégico del desarrollo de una ciudad o una región.

Pero concentrándonos en las ciudades, lo que sucede es que hay políticas contradictorias y en el caso de Lima la población tiene bajos ingresos y no puede pagar el transporte

para desplazarse 20 ó 30 kilómetros y perder tres o cuatro horas en cada ocasión entre ida y vuelta a su centro de trabajo.

¿Quién debe cubrir esta diferencia? El otro beneficiario, es decir, aquél que no lo usa. Y esto no sólo sucede en Madrid sino en todos los países desarrollados: el transporte no es rentable, tiene que ser subsidiado, el transporte es rentable a la sociedad, pero no necesariamente rentable al operador o transportista. Por lo tanto, debe haber un ingrediente económico para suplir este diferencial que debiera ser generado por los otros beneficiarios.

Quiero insistir que en los países desarrollados no existen pequeñas empresas, pequeños transportistas privados individuales, que es lo que a mi juicio ha perjudicado notablemente la mecánica de la operatividad del transporte, la individualización, la atomización del servicio.

Cada transportista hoy está en una lucha constante por conseguir un pasajero, y hace peripecia y media para ir más rápido o cruza o frena para poder conseguir un pasajero porque hay una lucha por la caza del pasajero. Esto no sucede en ninguna otra parte, porque son empresas organizadas, en concesión, privadas o municipales, donde este sistema no tiene por qué existir, no tiene por qué haber pugna por un pasajero.

Entonces, debe haber una red integrada de transporte y obviamente una autoridad, que debe ser el municipio.

¿Qué debe haber? Debe haber un sistema que cubra todo el área urbana, no debe ser un sistema desperdigado, sino una red de todo el área urbana. Si es con metro, con buses o con trolers, eso ya es otra parte del tema, pero tiene que ser una red. ¿Qué debe hacer? Dicha red tiene que estar interconectada, es decir que con el mismo boleto yo puedo subir

a un vehículo y después tomar otro y luego un tercero. El abono es un instrumento muy importante para generar recursos adelantados y para poder propiciar la renovación de la flota.

Por ejemplo, si sabemos que actualmente se calcula que hay ocho millones de viajes al día en Lima (algunos dicen que hay siete y medio y otros dicen que hay ocho millones y medio), la economía, es decir, los recursos que mueve este gran ejército de transportistas alcanzan aproximadamente los 864 millones de dólares al año. Es una barbaridad. Si el 10% de este pasaje fuese retenido para la renovación de flota, podríamos comprar un articulado o dos omnibuses convencionales y uno mediano al día por los precios que resultarían de esta recuperación si es que se integraran todos los pasajes en un solo fondo metropolitano. Esto sería posible si hubiera una autoridad y una institución que responda por todo el transporte urbano.

Otro de los temas importantes, y que mucha gente confunde, es la vialidad. La vialidad es parte del transporte porque es el sitio donde circulan los vehículos, y se confunde transporte con vialidad. La vialidad es trascendente para que el transporte circule con libertad y con fluidez, pero no solamente la vialidad sino la ocupación de la vía. La ocupación de la vía con vehículos pequeños es aproximadamente 10 veces más que un vehículo grande.

Yo he calculado a veces en una cuadra, en una avenida, cerca de 16 ó 17 combis. Un vehículo convencional hubiera ocupado sólo 10 ó 12 metros de la vía, dejando libertad de tránsito.

Éste es un tema también importante: no debiera permitirse la circulación de vehículos pequeños, que son los que lamentablemente están ocasionando gran parte de la congestión del tránsito.

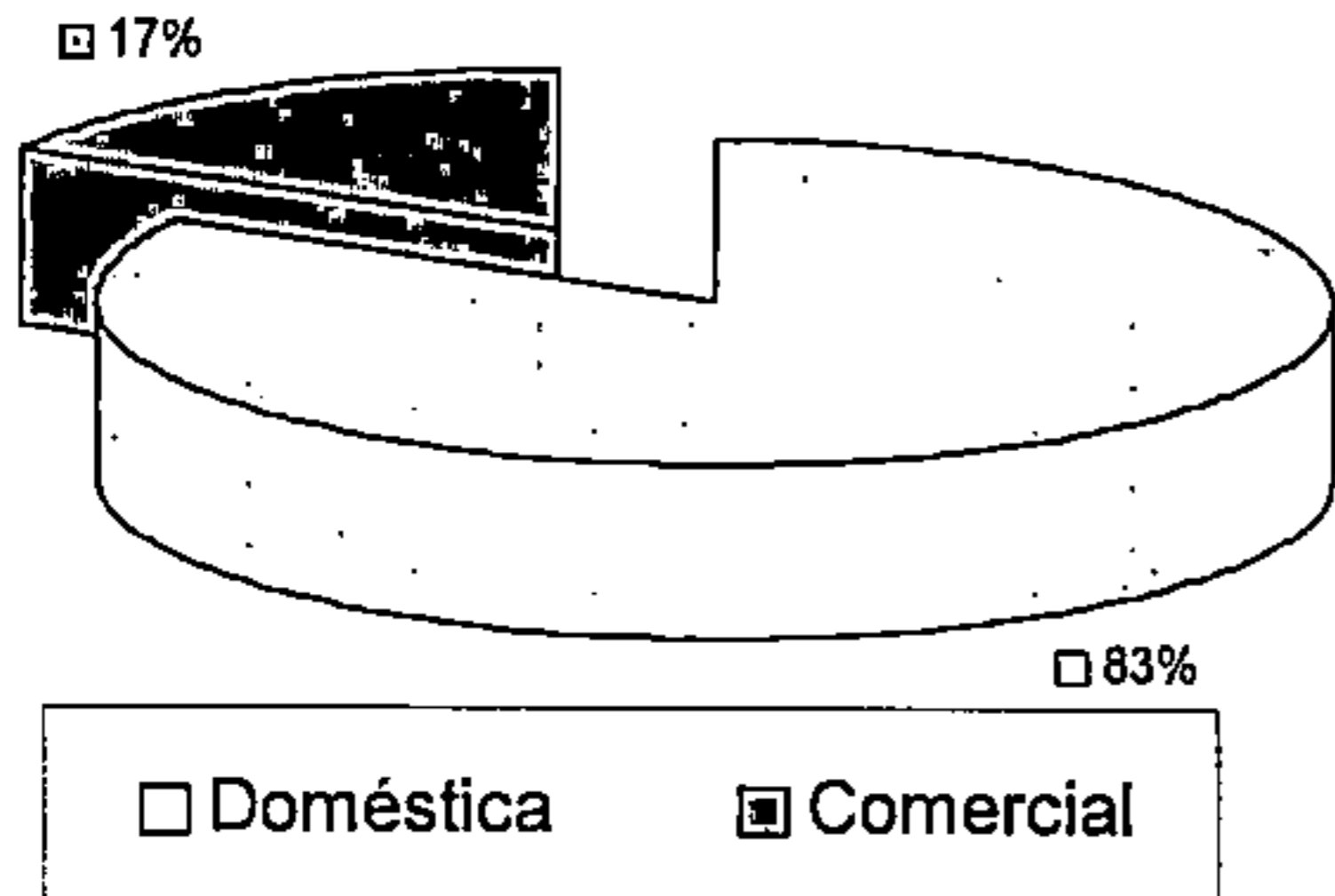
Temas importantes también son los paraderos o los terminales de transbordo.

En algunas ocasiones he presentado proyectos referentes al anillo del centro histórico de Lima para que no se cruce esta zona y en cuatro puntos lleguen y se creen terminales de transbordo. Éste es uno de los aspectos que puede ayudar a reducir la congestión del centro histórico de Lima.

Quisiera referirme al Decreto Legislativo 651, que permitió la liberalización del transporte. Éste ha sido un concepto equivocado de lo que significa la política del transporte, porque no se puede liberalizar el tipo de vehículo cuando el transporte público colectivo debe ser un vehículo especial, de una carrocería integral, que tiene generalmente condiciones mecánicas especiales. No se puede liberalizar las rutas para que puedan ir por donde quieran los transportistas. Y tampoco se puede liberalizar los precios por la situación económica de la población.

Limpieza y medio ambiente

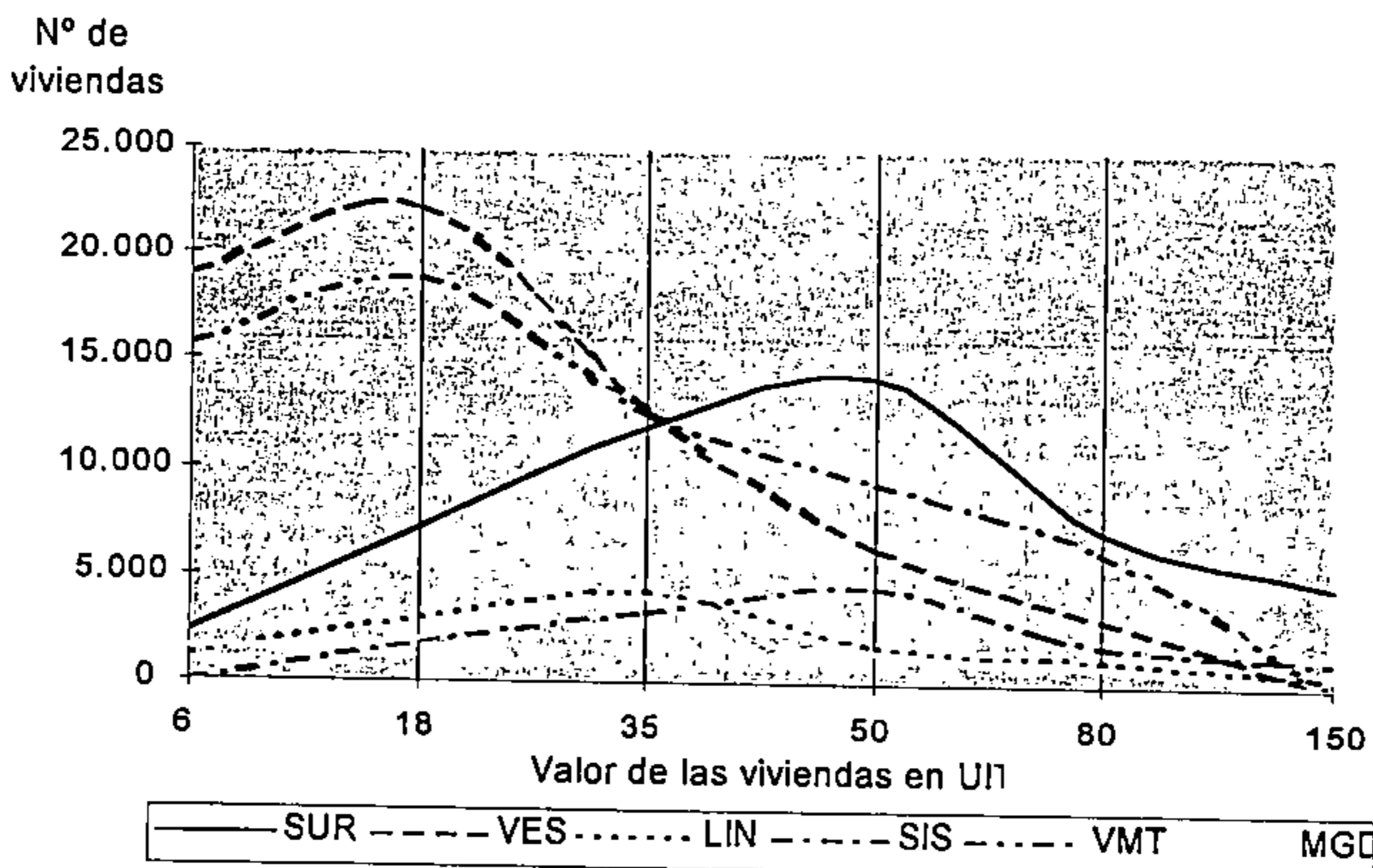
**Origen de los desechos sólidos
(4.400 ton/día)**



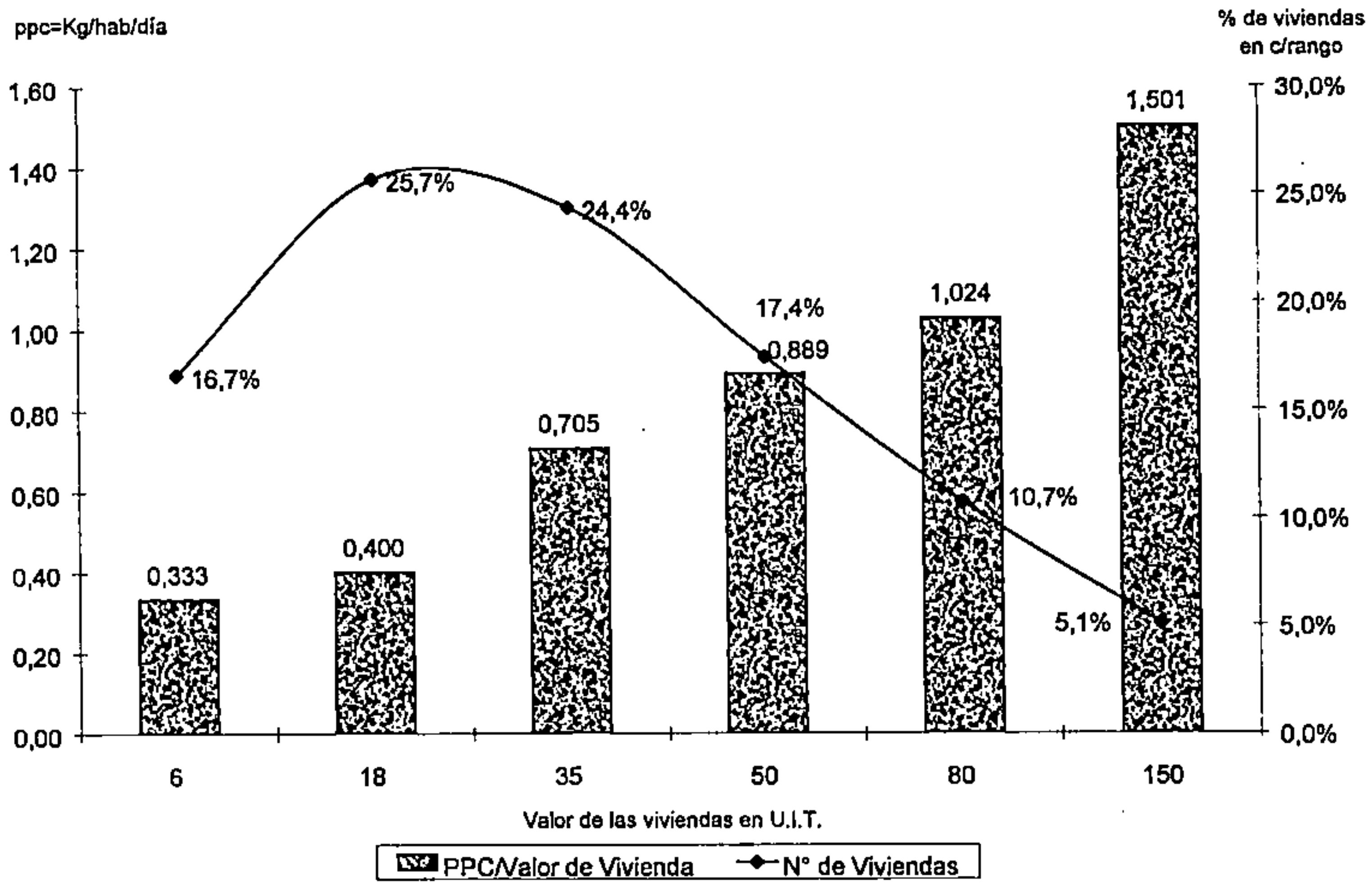
- En Lima metropolitana existen 43 autoridades municipales responsables del manejo de sus desechos sólidos.
- La producción de desechos varía entre los municipios, dependien-

- do de las condiciones sociales, económicas y de desarrollo relativo; desde 0,33 Kg/Hab/Día para Villa El Salvador hasta 1,5 Kg/Hab/Día para Lima Cercado.
- En cada municipalidad la prestación de los servicios de recolección de los desechos se realiza de manera diferente, con resultados (buenos o malos) y eficiencias (costos altos o razonables) que dependen principalmente de:
 - La voluntad de las autoridades políticas.
 - La capacidad técnica y administrativa de cada municipio.
 - La capacidad financiera disponible.
- Esto se debe en gran medida a que no existe un marco legal regulatorio, ni metropolitano ni nacional, que establezca mandatoriamente las "reglas de juego" de la prestación de dichos servicios

Distribución de viviendas según su valor en UIT y según distritos en Lima metropolitana

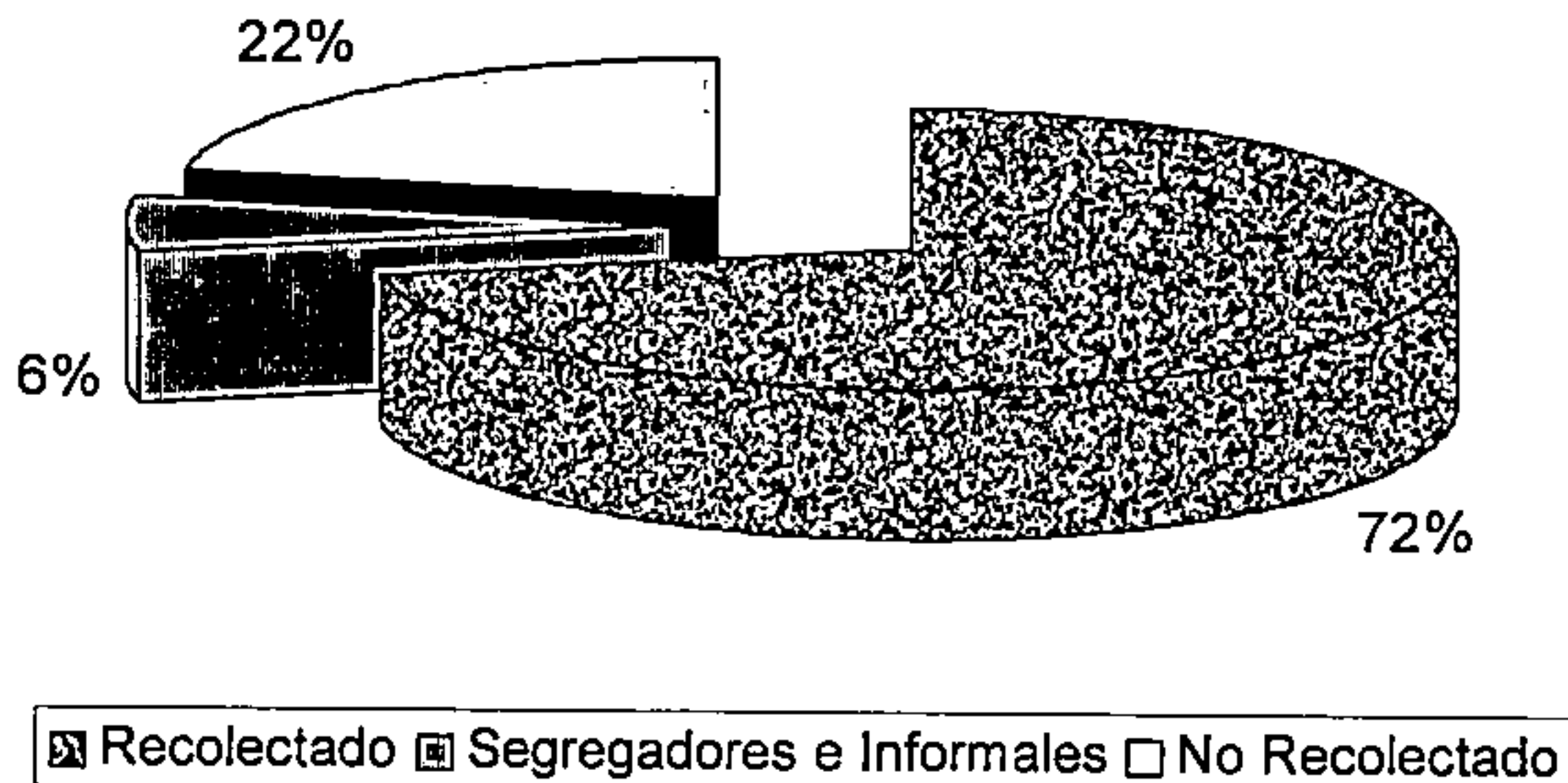


**Determinación del ppc total aparente en Lima metropolitana
(0,670 kg/hab/día)**



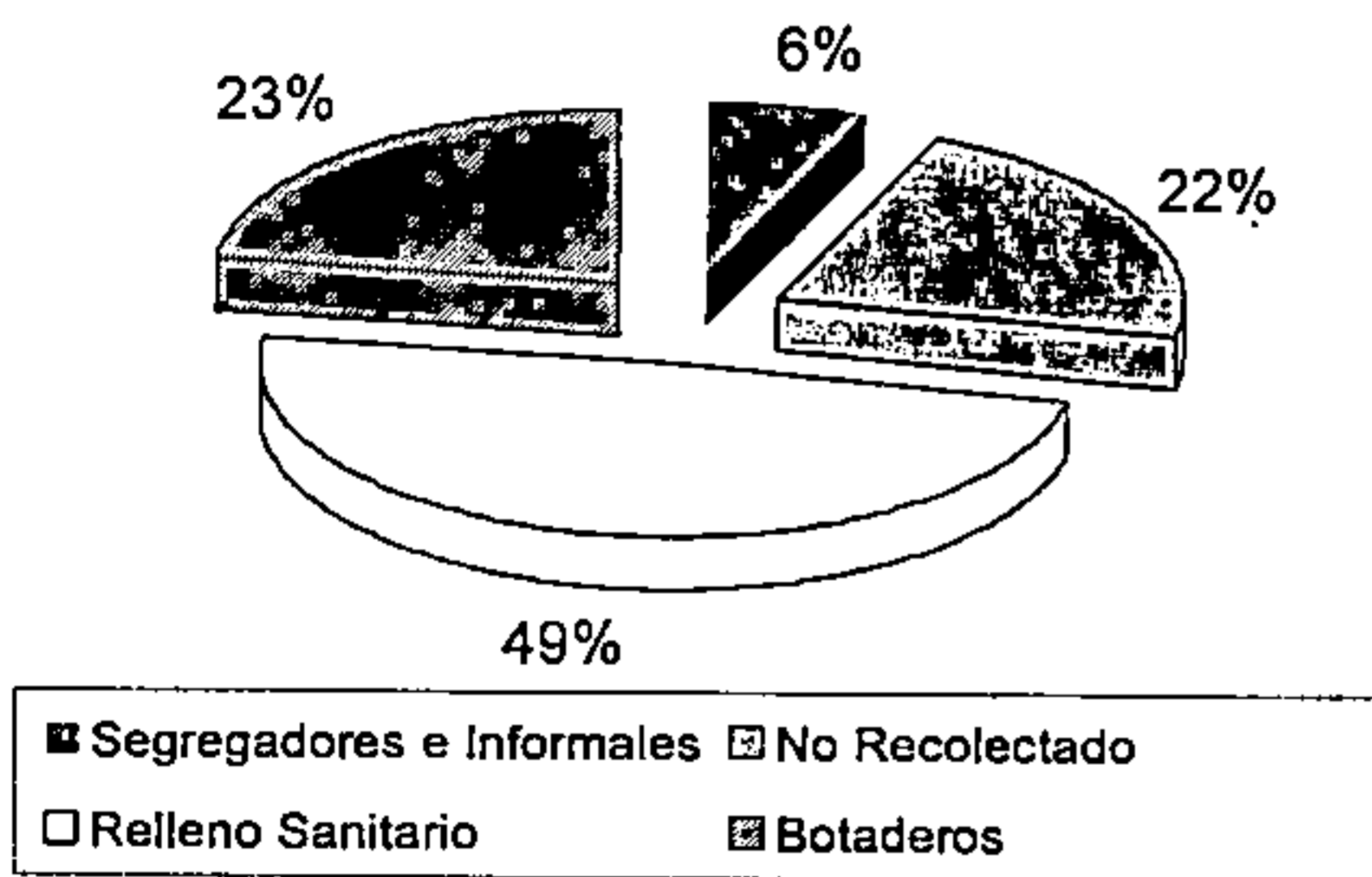
- en todas sus fases: recolección, transporte, transferencia, disposición final.
- Esta situación se repite en todas las municipalidades, grandes y pequeñas, a nivel nacional.
- Como resultado se tiene que en Lima sólo se recolectan 3.150 Ton/Día (72%).
- 968 Ton/Día (22%) no son recolectadas y unas 284 Ton/Día (6%) son recolectadas por segregadores o recolectores informales.

**Manipulación de los desechos sólidos urbanos en Lima metropolitana
(4.400 ton/día)**



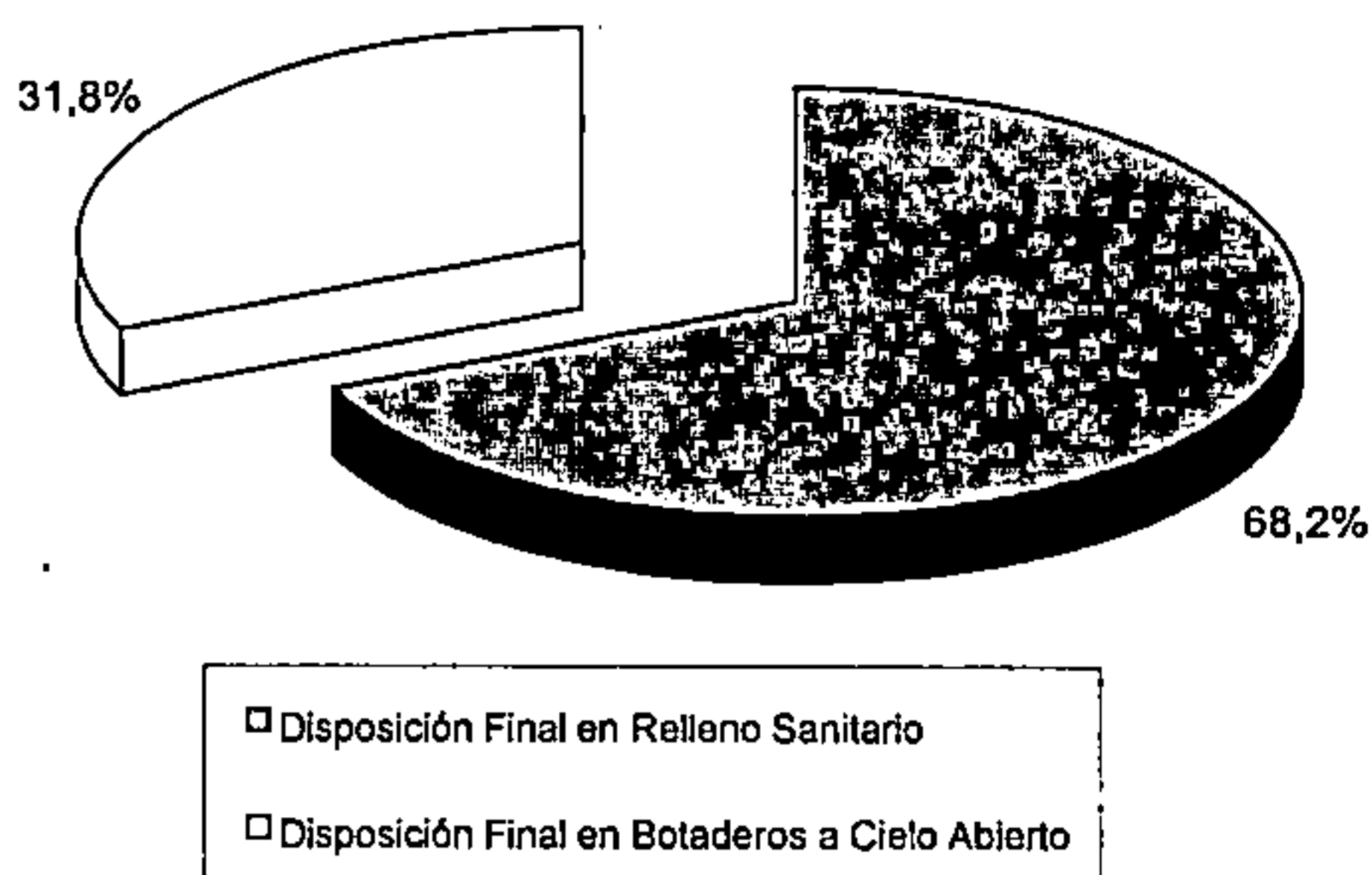
- 600 TPD no recolectadas corresponden a los desechos producidos por más de 1.800.000 habitantes, es decir, casi 1/3 de la población total de Lima metropolitana que vive en áreas periurbanas de los municipios distritales de menores ingresos relativos, lo que implica un serio deterioro de la salud pública.
- En la actualidad, la mitad de la totalidad de los desechos sólidos producidos en Lima metropolitana (2.150 TPD) tienen un destino final ambientalmente adecuado en uno de los dos rellenos sanitarios oficiales, que cumplen con todas las exigencias técnicas de la normatividad vigente en materia ambiental.

Destino de los desechos sólidos urbanos en Lima metropolitana (4.400 TPD)



- El importante logro en la disposición final de desechos se debe a la decisión de la autoridad municipal de contratar un operador privado para los rellenos sanitarios oficiales de Lima metropolitana. En la actualidad se reciben en estos rellenos sanitarios más del 68% de todos los desechos recolectados en la ciudad.

Destino de los desechos sólidos recolectados en Lima metropolitana



- Las 2.250 TPD que no son llevadas a los rellenos sanitarios oficiales, contaminan el ambiente de Lima metropolitana, porque no son recolectadas o porque son arrojadas en lugares inadecuados, como terrenos eriazos o de cultivo, riberas de los ríos, orillas del mar o el aire de la ciudad, por el quemado indiscriminado y permanente de los desechos.
- La inadecuada disposición final de las 2.250 TPD de desechos sólidos urbanos en Lima metropolitana es el resultado de la carencia de un marco legal regulatorio que reglamente, de manera estricta, la prestación de dicho servicio.

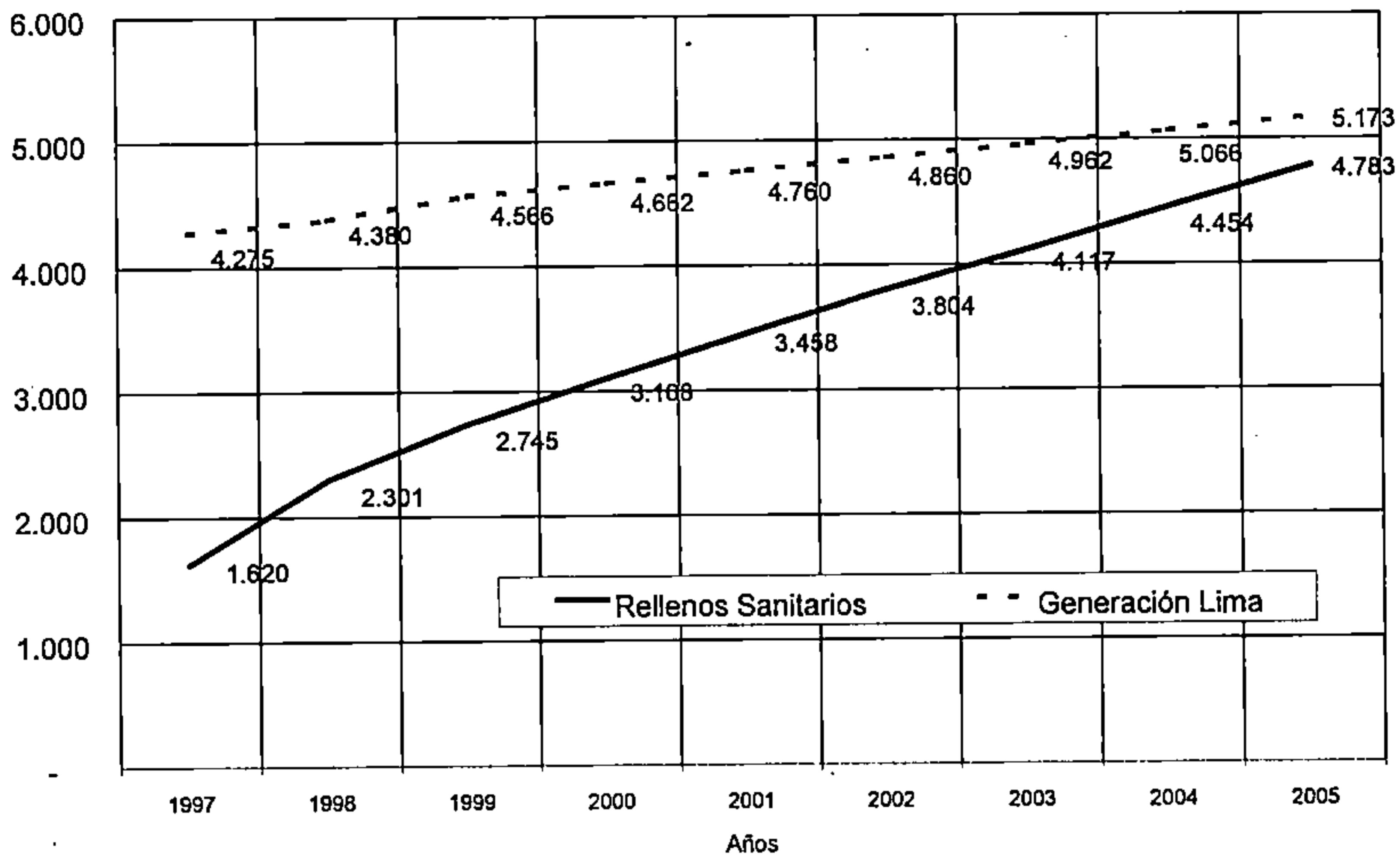
Perspectivas

Mejoramiento del manejo de los desechos sólidos urbanos en Lima metropolitana

Desde el inicio de 1996, esta gestión municipal decidió llevar a cabo la contratación de los servicios de limpieza pública para:

Proyección del empleo de los rellenos sanitarios oficiales en Lima metropolitana

Toneladas/Día



- Mejorar los niveles de los servicios, en tipo, calidad y frecuencia, aumentando los servicios de barrido y otros.
- Aumentar la cobertura de los servicios, recolección y disposición final.
- Hacer transparentes los costos de los servicios de limpieza pública.
- Reducir los riesgos para la salud de las personas.
- Mitigar la contaminación del ambiente, generada por la mala disposición final de los desechos sólidos urbanos de Lima metropolitana.
- Generar una solución efectiva, eficaz y sostenible del problema de los desechos sólidos.
- Reforzar la capacidad de supervisión y monitoreo de la Municipalidad Metropolitana de Lima para hacer el seguimiento de los contratos de servicios.
- Mejorar la capacidad de facturación y cobranza de las municipalidades.
- Lograr que se lleve a cabo la disposición final de por lo menos el 90% de todos los desechos sólidos urbanos hasta el año 2005.
- Ampliar la cobertura de los servicios de recolección en toda la jurisdicción de Lima metropolitana, hasta alcanzar un mínimo de 90% hasta el año 2005.
- Crear un mercado con reglas claras para promover la participación efectiva del sector privado en la prestación de los servicios de limpieza pública.
- Mejorar la capacidad de facturación y cobranza de los servicios de limpieza pública hasta alcanzar una recuperación de costos de 90% hasta el año 2005.

Experiencia reciente en la dirección de las metas fijadas para limpieza pública

Perspectivas

- La contratación de EILP (Empresa Internacional de Limpieza Pública) para los servicios de limpieza pública en el Cercado de Lima ha permitido:
 - Alcanzar la meta de recolección de más del 90% de todos los desechos sólidos urbanos producidos.
 - Realizar la transferencia y relleno sanitario del 100% de los desechos sólidos recolectados.
- La contratación de ENLP (Empresa Nacional de Limpieza Pública) para los servicios de recolección en el distrito de San Borja ha permitido:
 - Alcanzar la meta de recolección de más del 90% de todos los desechos sólidos urbanos producidos.
 - Realizar la transferencia y relleno sanitario del 100% de los desechos sólidos recolectados.
- La contratación de MELP (Micro Empresa de Limpieza Pública) para los servicios de recolección en el distrito de Villa El Salvador demuestra que:
 - Es posible realizar la recolección de más del 90% de los desechos sólidos generados en áreas periurbanas bajo contrato.
 - Es posible llevar a cabo la disposición final del 100% de los desechos recolectados.
- La prestación de los servicios de limpieza pública por contrato

demuestra que los usuarios están dispuestos a pagar:

- Si reciben un buen servicio.
 - Si el monto está dentro de su capacidad de pago.
 - Si el costo es transparente para el usuario.
- Además:
- En el Cercado de Lima se recauda más del 70% de lo facturado y en Villa El Salvador hasta el 80%, en limpieza pública.
 - Los servicios de recolección son prestados en Villa El Salvador por MELP al costo de S/. 2.00/Familia/Mes.
 - 13 personas de una MELP atienden a 40 mil hab.
 - La inversión es de US\$ 1.5/habitante servido.

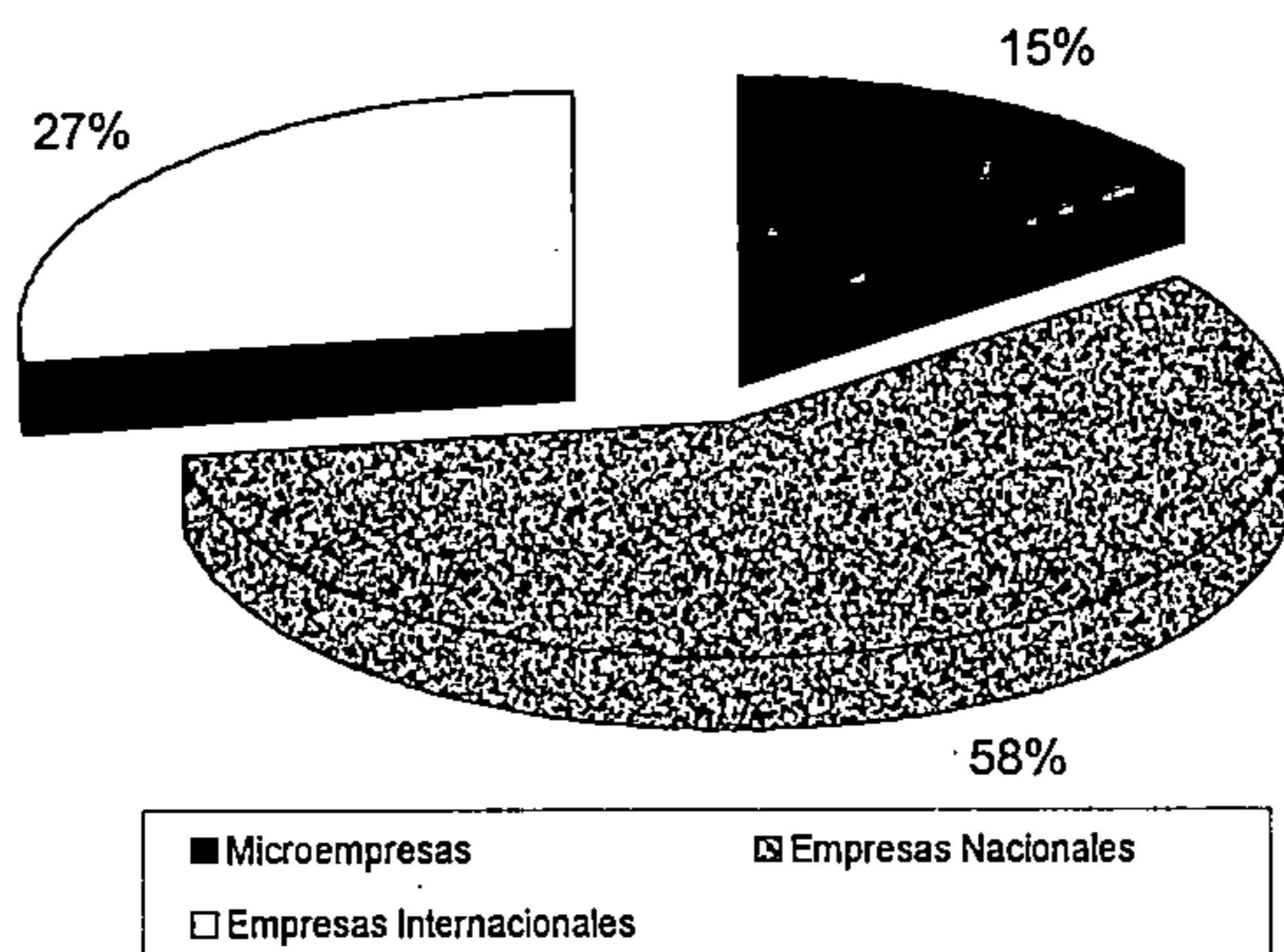
“Reglas del juego”

- Las “reglas del juego” en materia de la prestación de los servicios de limpieza pública deben estar perfectamente establecidas y ser conocidas por las autoridades y por los usuarios. El objetivo de la regulación del sector de limpieza pública es lograr mejores estándares de salud pública y defender el medio ambiente.

Acciones

- Concretamente se recomienda:
 - Contratación del 27% de los servicios de recolección con EILP, con costos de hasta US\$ 55/Ton (recolección + transporte).
 - Contratación del 58% de los servicios de recolección con ENLP, con costos de hasta US\$ 40/Ton (recolección + transporte).

Contratación de los servicios de limpieza



- Contratación del 15 % de los servicios de recolección con MELP (unas 45), con costos de hasta US\$ 25/Ton (recolección + transporte).
- Contratación de los servicios de disposición final del 50% de los desechos recolectados que en la actualidad no llegan a los rellenos sanitarios oficiales, con empresas privadas que cumplan con la normatividad vigente en Lima metropolitana.
- Publicación de la ordenanza 124 TMDF que regula las actividades de transporte, transferencia y disposición final.
- Preparación de la ordenanza metropolitana que regule la prestación de los servicios de limpieza pública en el ámbito de Lima metropolitana.
- Establecimiento de la Superintendencia Metropolitana de Limpieza Pública.

- Empleo de tarifas transparentes.
- Reforzamiento de capacidad de facturación y cobranza de servicios efectivamente prestados con eficiencia y efectividad para lograr la sostenibilidad financiera.

Beneficios

- Recolección de todos los desechos producidos.
- Disposición final ambientalmente adecuada para todos los desechos recolectados.
- Costos y tarifas transparentes y con montos dentro de la capacidad de pago del usuario.
- Reducción de los riesgos para la salud de las personas.
- Mitigación de los efectos negativos de la contaminación del ambiente como resultado de una mala disposición final.
- Creación de empleo permanente y no dependiente en las empresas

prestadoras de los servicios de limpieza pública.

Conclusiones

- La prestación de los servicios de limpieza pública por contrato ha demostrado resultados muy buenos en todos los tipos de municipalidades de Lima metropolitana.
- Para contratar la prestación de los servicios de limpieza pública, es indispensable llevar a cabo un proceso de reforzamiento de la municipalidad para hacer el monitoreo.
- La contratación de la limpieza pública permite tener costos reales y transparentes, lo que hace más fácil su recuperación.
- Se establece el principio de la competencia por brindar más y mejores servicios a menores precios por los contratos de limpieza pública.
- Se reducen los riesgos para la salud de las personas.
- Se reduce la contaminación del ambiente al llevarse a cabo la disposición final de manera ambientalmente adecuada.
- Se mejora la calidad de vida de los habitantes de Lima metropolitana.
- Se dispondrá de reglas claras en el marco legal regulatorio para la prestación de los servicios de limpieza pública en Lima.

Limpieza urbana y medio ambiente

J.H. Penido Monteiro

**Asesor jefe del directorio industrial de la Comlurb
(Cía. Municipal de Limpieza Urbana de Río de Janeiro)**

1. Introducción

El interés particular del tema "limpieza urbana" en un Seminario Internacional de Gestión y Ciudadanía indica un importante cambio en las prioridades que el asunto toma normalmente, no sólo en la administración pública sino dentro de la propia sociedad.

La propia denominación "limpieza urbana" es hoy más conocida en los medios técnicos como "gestión de residuos sólidos", con una connotación más amplia de lo que antiguamente se conocía como "basura".

Por otro lado, con el desarrollo de la conciencia de la sociedad así de como los problemas que hay, se fue creando una mayor especificidad en relación a los residuos, llegándose hoy a una clasificación básica normalmente aceptada entre los que estudian las materias y que tienen como importante meta clasificar el tipo de tratamiento que deben recibir para que no causen daños al hombre y al medio ambiente.

La importancia de la gestión de los residuos sólidos se debe básicamente a dos factores:

- A la posibilidad de degradación del medio ambiente, suelo, aire y agua a través de la manipulación inadecuada de los residuos sólidos.
- A la relación directa con la salud del hombre, sea a través del contacto directo de los residuos sólidos, sea de forma indirecta a través de los vectores de la contaminación del agua y del suelo.

2. Concepto

El concepto primario del término "residuo" es formulado como el conjunto de los productos no aprovechados de las actividades humanas (así entendidas las actividades domésticas, comerciales, industriales, de servicios, de salud, etc.) o

generados por la naturaleza (como hojas, malezas, tierra, arena, etc.).

Podemos definir residuos sólidos como aquellos que no se encuentran ni en estado líquido ni gaseoso, pudiendo entre tanto estar entre las dos fases, "o sea pastoso", con un porcentaje mínimo de materias sólidas del 30%, permitiendo así su manejo. Normalmente son clasificados siguiendo su origen y subclasificados de acuerdo con el riesgo en relación al hombre y al medio ambiente.

Así existen los siguientes tipos de residuos sólidos:

1. Residuos urbanos.
2. Residuos especiales.
3. Residuos de las áreas rurales.

El primer grupo incluye los residuos generados en las residencias, en el comercio (o en otras actividades esencialmente urbanas) y los encontrados en los lugares públicos (como calles, plazas, etc.), siendo más conocido como basura doméstica el primer grupo y como basura pública el segundo.

Los residuos especiales son aquellos generados en industrias y servicios de salud y otros que, por su características, exigen mayores cuidados en su acondicionamiento en el transporte, en el tratamiento y en su destino final, como materiales radioactivos alimentos u otros medicamentos deteriorados, residuos de camales, residuos industriales, etc.

Finalmente, los residuos del área rural que merecen atención especial son básicamente los embalajes de productos químicos que ofrecen riesgo al hombre, como pesticidas, herbicidas, etc.

Trataremos en este trabajo de los dos primeros grupos; aquellos con los que las grandes ciudades como Lima tienen que luchar día a día.

Residuos sólidos urbanos o públicos

Son aquellos constituidos por papel, papelón, vidrios, latas, plásticos, trapos, hojas, maleza y tierra; resto de alimentos, madera y todos los otros residuos acumulados en los lugares públicos por los habitantes de las ciudades (la basura pública).

Su generación en prácticamente todo el país es de responsabilidad del municipio, ocurriendo eventualmente la interferencia de Estado como en el caso de las legiones metropolitanas.

El manejo de los residuos sólidos urbanos, realmente conocido en su conjunto como servicio de limpieza urbana o de limpieza pública, engloba diversas actividades como las siguientes:

1. Recolección.
2. Limpieza de botaderos públicos.
3. Destino final.

Cada uno de estos segmentos puede presentar variaciones diversas en sus procedimientos operacionales en los equipos utilizados y en la cantidad de personal alquilado a los servicios. Para cada uno de ellos se hará enseguida un breve resumen sobre las formas como normalmente son realizados en las ciudades latinoamericanas.

La recolección de la basura en una ciudad es generalmente hecha puerta a puerta, por personas o vehículos que pueden variar desde los de tracción animal hasta los camiones compactadores de gran porte; en frecuencias de variación al día (generalmente en zonas de comercio) hasta una vez por semana; con la utilización de equipos de uno a cinco trabajadores por vehículo.

En algunas circunstancias, por ejemplo en locales donde falta el acceso adecuado, la recolección no es hecha puerta a puerta, quedando a los moradores la obligación de llevar los residuos a un

punto de acumulación (un contenedor por ejemplo) en donde son entonces removidos por vehículos convencionales hasta su destino final.

Cabe también mencionar otros dos modelos de recolección que vienen siendo implantados con mayor frecuencia y con buenos resultados:

La recolección comunitaria, generalmente utilizada en aglomerados urbanos de baja renta y sin posibilidades de acceso por cualquier vehículo (por ejemplo, un pequeño microtractor), sea por estar situados en cerros, sea porque poseen vías internas muy estrechas. La recolección de la basura es hecha puerta a puerta por los trabajadores residentes en el local y contratados y administrados por la asociación de moradores, que reciben, por ese servicio, un salario de la administración municipal. Los residuos recolectados son transportados por los trabajadores hasta los locales de almacenamiento temporal, en espacios accesibles a los vehículos convencionales, que los remueven diariamente para su destino final: la colecta y la recolección selectiva, que en realidad es una forma de complementar el modelo convencional. Se trata de la separación, por los propios moradores, de materiales posibles de ser reciclados (papeles, plásticos, vidrios, metales) y que son posteriormente clasificados y preparados para la comercialización, cuyo resultado económico retorna para la propia comunidad. Los otros residuos, entre tanto, necesitan ser recolectados por el sistema convencional, ya que los materiales reciclados no pesan más que el 30% de la basura total generada en las residencias.

La limpieza de los basurales públicos comprende una serie de servicios realizados por los trabajadores que utilizan pequeñas herramientas y utensilios, pero que deben ser apoyados por equipos ne-

cesarios en la remodelación de los residuos. Entre estos servicios pueden ser relacionados:

1. El barrido de las calles y las plazas.
2. La pintura de las señales de tránsito en las pistas.
3. La poda y limpieza de matorrales.
4. El lavado de las calles y las calzadas.
5. La limpieza de las ferias.
6. La limpieza de las playas.
7. La limpieza del alcantarillado.
8. El desatoro del alcantarillado.
9. El asfaltado de las vías de tránsito.

Son tareas que generan muchos empleos; para que sean eficaces requieren planeación y fiscalización adecuada, así como un buen nivel de conciencia para que la población colabore no echando desechos en las calles.

El destino final de la basura es uno de los procesos de limpieza urbana más críticos. Esto es algo que no ha merecido del poder público la atención necesaria. La acumulación de los residuos en un determinado local potencializa su carga contaminadora, adquiriendo por lo tanto mayores cuidados en su tratamiento. Las formas más usuales del destino final de la basura urbana en los municipios latinoamericanos es el conocido relleno sanitario, o sea, depósitos en los lugares apartados de las aglomeraciones urbanas, sin cualquier tipo de tratamiento, causando daños al medio ambiente, tales como la contaminación de las capas freáticas, la proliferación de elementos transmisores de enfermedades (roedores, cucarachas, mosquitos), la contaminación de los ríos y los canales, así como la contaminación de recursos hídricos y de la atmósfera por la combustión de los residuos o por el desprendimiento del biogás; además de comprometer la estética del local.

Las formas adecuadas del tratamiento y la disposición final de los residuos urbanos son el reciclaje, la compostura, la incineración y los rellenos sanitarios. Los rellenos son siempre necesarios, sea por la disposición de la totalidad de los residuos, sea por el destino final de lo reciclado para las características de su composición y de las cenizas de incineración. La incineración es una forma eficaz del destino final de residuos desde el punto de vista sanitario, envolviendo entre tanto a la tecnología y elevados costos de implantación y de operación. Su operación, fuera de los rígidos patrones, puede provocar ciertos problemas de contaminación ambiental secundaria.

Para cada una de estas opciones existen tecnologías y procedimientos diversos más o menos sofisticados, mano de obra, capital intensivo, procesos importados y desarrollados en el país. Su elección debe ser hecha teniendo en cuenta tocar el tratamiento sanitario y ambientalmente adecuado al menor costo posible, respetando las características socioeconómicas y culturales de cada región y de cada municipio.

Residuos de fuentes especiales

En esta categoría están incluidos los residuos industriales y los provenientes de servicios de salud. Normalmente son clasificados en tres tipos básicos:

- **Peligrosos:** son los que presentan riesgos al medio ambiente si se manejan o se disponen de forma inadecuada, o traen peligro a la salud pública, provocando o contribuyendo, significativamente, un aumento de la mortalidad o de las enfermedades, en función de su carácter inflamable, corrosivo, retroactivo, tóxico o patológico.

- **No inertes:** Son los que no se encuadran en las clases uno y tres y son básicamente los residuos con características de basura doméstica.
- **Inertes:** Son los que no poseen ningún constituyente soluble en concentración superior a los patrones de potabilidad del agua (exceptuando los patrones de aspecto, color, turbidez y sabor).

El órgano de control ambiental de Río de Janeiro, la FEEMA, adopta una clasificación más pragmática:

Residuos comunes: Son aquellos que poseen características físicas y químicas semejantes a los residuos sólidos urbanos (basura).

Residuos peligrosos: Son los no pasables de tratamiento convencional que, por sus características, presentan peligro potencial o efectivo para la salud humana, para el medio ambiente y para el patrimonio público o privado.

Residuos de alta peligrosidad: Son aquellos cuya peligrosidad se manifiesta incluso en pequeñas cantidades de residuos.

En cualquier clasificación son peligrosos los residuos inflamables, corrosivos, reactivos, tóxicos y patógenos.

Los residuos inertes y no inertes pueden ser dispuestos en rellenos sanitarios implantados para residuos urbanos, desde que, preparados para tal asunto, estén sometidos a controles y manejos rápidos.

Los residuos incluidos en la clase "peligrosos" (o sea aquellos que no pueden ser acondicionados, manejados, recolectados, tratados o dispuestos de la misma forma que la basura urbana, en función de su riesgo para el hombre y el medio ambiente) deben tener un tratamiento diferenciado y ser controlados y supervisados por un órgano de control ambiental, una vez que su gestión sea

reglamentada por la legislación específica.

Los residuos de los servicios de salud son considerados especiales por su capacidad de contaminar al hombre y los recursos naturales. Aunque deben ser muy estudiados, porque apenas una pequeña parcela de basura producida por estas fuentes puede ser considerada realmente patógena, mereciendo por tanto un tratamiento especial. Este procedimiento deberá envolver una manipulación diferenciada de los residuos dentro de las unidades de salud, de forma que sean separadas las fracciones potencialmente peligrosas de aquellas que pueden ser clasificadas como residuos domésticos o comerciales (restos de comida, restos de áreas administrativas), etc. Las primeras fracciones deberán tener un acondicionamiento, una recolección, una desinfección, incineración y/o destino final especial, en tanto que la segunda puede ser tratada como basura común. En la práctica es difícil asegurar la segregación correcta en los hospitales, por ejemplo, donde son generados y manipulados por muchas personas, lo que dificulta la identificación de los responsables por eventuales fallas de procedimiento.

3. La relación con la salud del medio ambiente

La interdependencia de los conceptos del medio ambiente, salud y saneamiento es bastante clara, y las acciones en estos sectores deben, por ello, ser integradas y miradas en último análisis en relación a la mejoría de la calidad de vida de la población de las ciudades.

En lo que se refiere específicamente a los residuos sólidos, tanto los urbanos como los especiales, no hay duda de que su gerenciamiento y su operación inadecuada

constituyen un grave riesgo para la población y para el medio ambiente.

Considerado uno de los sectores de saneamiento básico, la gestión de los residuos sólidos no ha merecido la atención necesaria por parte del poder público, comprometiendo cada vez más a la ya golpeada salud de la población y degradando los recursos naturales, especialmente los recursos hídricos y el suelo. La falta de recolección regular de los residuos urbanos expone a la población al contacto directo con materias orgánicas en descomposición (proceso que en nuestro país, de clima tropical, ocurre con mucha rapidez), que pasan a constituir un nuevo caldo de cultivo de bacterias patógenas que propician la proliferación de elementos transmisores de enfermedades. Además de eso, la población, por falta de opciones, acaba lanzando sus residuos en lugares inadecuados, como la vera de los cerros o canales, alcantarillas, ríos y hasta en la propia playa, lo que puede causar serios problemas de obstrucción de canales e inundaciones.

Por otro lado, a pesar de haber un servicio de recolección, si el destino final no está bien manejado, la concentración de basura generará también problemas de proliferación de graves daños al medio ambiente, como la contaminación de la capa freática, la polución en mayor escala de los ríos, la contaminación de los recursos hídricos y la contaminación atmosférica, cuando la masa de residuos entra en combustión o cuando el escape del biogás no es controlado. Con relación a los residuos especiales, los problemas pueden ser más graves, porque algunos de ellos tienen un alto poder contaminante, y su manejo, transporte y destino final, al ser descontrolados, han causado serios accidentes, con daños irreversibles al hombre y al medio ambiente.

4. Competencias y responsabilidades de los sectores público y privado

La caracterización de la responsabilidad como gestión de los residuos sólidos y su relación con el medio ambiente es fundamental para mirar los problemas, reduciendo el conflicto que existe con otros sectores de saneamiento en los diversos niveles del poder público.

De un modo general, la cuestión del medio ambiente y el control de la fiscalización de la producción industrial competen a los gobiernos centrales o a los gobiernos regionales. Así, por lo menos teóricamente, el municipio debe atender las determinaciones de los órganos estatales del control ambiental, cuando algunas de sus responsabilidades, desde el punto de vista sanitario y/o ambiental, no están siendo cumplidas adecuadamente.

Este control sobre los municipios se hace hoy presente en algunos países de América Latina, cuando sus órganos de control ambiental exigen adecuaciones, como, por ejemplo, los sistemas de destino final de los residuos urbanos encargados por el municipio. Estas instalaciones de cualquier forma deberían ser siempre debidamente permitidas, como cualquier actividad potencialmente contaminadora, de acuerdo con las leyes ambientales de cada país, cosa que no siempre ocurre.

Con relación a los residuos industriales, prevalece internacionalmente el principio consumidor-pagador, el cual atribuye al generador la responsabilidad por su residuo. Esta responsabilidad se extiende a los daños personales y ambientales causados por el manejo inadecuado de los residuos en cualquiera de las etapas de acondicionamiento, movimiento, tratamiento, aprovechamiento y disposición final.

Los efectos ambientales sobre el hombre, provocados por los residuos industriales, pueden pasar los límites de un municipio, afectando los recursos naturales de otras regiones abarcadas, por una misma área, por ejemplo obedeciendo las divisiones políticas y administrativas. Por este motivo, los problemas son más de responsabilidad del Gobierno Central y de los estado-gobiernos regionales, debiendo y pudiendo el municipio, por tanto, fiscalizar y exigir las acciones preventivas y correctivas que fueran necesarias. Aparte, y de un modo general, los órganos de control ambiental tienen su competencia apoyada en tres actividades básicas:

1. La elaboración de directivas e instrucciones técnicas.
2. El otorgamiento de las licencias.
3. La fiscalización de las actividades contaminantes.

Finalmente, aun en la cuestión de responsabilidades y competencias existen observaciones: Siempre que se toca este tema se discute solamente de quién es la responsabilidad, si del sector público y en qué lugar del poder, o si es del sector privado; se olvida, entre tanto, el papel de la población, que tiene una participación más o menos importante en la generación de los servicios de la limpieza urbana en su ciudad, en el ejercicio pleno de su ciudadanía.

Esta participación se puede dar en la generación de residuos (elección de productos que usan menor cantidad de embalaje, por ejemplo), pasando por el acondicionamiento apropiado para la recolección como para la limpieza de la puerta de la calle de las casas, para la poda de sus jardines o por no echar residuos en los lugares públicos y en los terrenos baldíos; obligaciones mínimas del ciudadano con relación a la limpieza de su ciudad.

Por otra parte, la participación de la población puede y debe ir más allá, sea a través de la actuación en programas de tipo de recolección selectiva, sea fiscalizando o exigiendo del poder público y del sector privado que desempeñen sus papeles convenientemente, no sólo en las rutinas del servicio de limpieza sino también en la aplicación de los recursos públicos en ese sector, que muchas veces podría ser utilizado de forma más racional y eficaz.

5. Reducción del problema y la situación actual

La valoración de los progresos de los últimos años en lo que concierne a los residuos sólidos pasa por el análisis de los diversos aspectos que integran el problema descrito a seguir:

Generación

Como vimos anteriormente, el gran impacto causado por los residuos sólidos se encuentra en las aglomeraciones urbanas y en las zonas industriales.

La violenta transformación sufrida por los países de América Latina en las últimas décadas, invirtiendo la relación ciudad-campo en lo que corresponde a la localización de sus habitantes, provocó un crecimiento absolutamente desordenado en nuestras ciudades, haciendo imposible al poder público ofrecer los servicios en la misma proporción que el aumento de la demanda, problema que en el caso de la limpieza urbana es todavía más grave para el aumento de la producción de los residuos, que se da de dos formas: en el incremento de la producción de basura "per cápita" y teniendo en vista el aumento del consumo de los productos industrializados en la mayor producción absoluta de los residuos domésticos y públicos en función del aumento

de la población y de la cantidad de basureros públicos. Hoy se considera que la producción media latinoamericana "per cápita" se sitúa en la línea de 0,4 a 0,7 kilogramos/día para basura domiciliaria, y de 0,10 a 0,30 kg./día, para residuos públicos, dependiendo este último promedio de las características de las ciudades (como la pavimentación y la arborización de los botaderos, hábitos de la población con respecto al destino de los sobrantes de las obras, muebles y utensilios domésticos inservibles, etc.). También la producción domiciliaria media varía en función de la situación económica del ciudadano en sus hábitos de consumo y alimentación. Las aglomeraciones urbanas extremadamente pobres pueden producir no más de 0,20 kg/día "per cápita"; en cuanto a las más ricas, llegan a 1,5 kg. habitante/día.

Gerenciamiento del sector

Las ciudades latinoamericanas, desgraciadamente, nunca privilegiaron la limpieza de sus botaderos públicos. En la época en que no habían servicios regulares de limpieza urbana, los residuos de todos los orígenes eran colocados indiscriminadamente en las calles y en los botaderos públicos, esperando que las lluvias los removieran hasta el lugar más próximo como receptor. Evidentemente esta situación facilitaba la explosión de epidemias, hecho que, con tristeza, vemos hoy nuevamente ocurrir en nuestras ciudades, quedando la población no atendida por la infraestructura de saneamiento básico, exactamente más pobre y desprovista de facilidades de atención médica adecuada; en suma, más expuesta a los riesgos de la contaminación.

De todos los segmentos de la limpieza urbana, a pesar de los bajos niveles de desempeño, la recolección es lo que más

se desarrolló y lo que mayor sensibilidad tiene sobre la población a pesar de que exija el mayor aporte de los recursos de la municipalidad. La explicación para este hecho es simple: La presión ejercida por la población y por el comercio para que se ejecute la recolección con regularidad, evitándose de este modo lo incómodo de tener que convivir con la basura en las calles. Esta presión es diferenciada; la prioridad de la administración municipal, cuando no puede ofrecer el servicio a toda la población, se dirige a los sectores comerciales, a las unidades de salud y para la atención de la población de renta más alta. La expansión de los servicios para los sectores de la ciudad donde viven las clases más pobres raramente alcanza las áreas realmente necesitadas, porque la ausencia de una infraestructura apropiada exige la adopción de sistemas alternativos, como el uso de microtractores o la recolección comunitaria, todos de baja eficiencia y por lo tanto de alto costo.

La mala gestión de los servicios de recolección puede ser debido más a la deficiencia institucional y a la falta de capacitación técnica y de información sobre el sector que a la carencia de recursos. Generalmente se cree que los servicios de limpieza urbana no necesitan de una administración competente y técnicamente preparada. El resultado de la ausencia de los dos componentes es debido a la mala aplicación de los pocos recursos disponibles, ya sea por la compra de equipos inadecuados a las características locales, ya sea por la deficiente utilización y mantenimiento o quizás por la contratación de personal operativo poco calificado.

Con relación a la limpieza de los botaderos, la situación es todavía más deficiente. Sólo los grandes municipios mantienen servicios regulares de barrido en

toda la zona urbanizada, con frecuencias y rutas predeterminadas. La mayoría, cuando tiene algún tipo de servicio, se resume al barrido apenas de las calles pavimentadas o de los sectores comerciales de la ciudad y la acción de algunos equipos de trabajadores generalmente apoyados por un camión que, premunidos de azadas, guadañas y otras herramientas, salen a las calles y plazas de la ciudad en rutas determinadas de acuerdo con la prioridad política del alcalde, ejecutando los servicios de poda, limpieza y barrido de los demás botaderos públicos.

No hay prácticamente ninguna disponibilidad de datos estadísticos sobre este sector de limpieza urbana. Incluso si lo desearan, las municipalidades tendrían dificultades en presentarlos, ya que existen diversos patrones de medición de estos servicios, como metro lineal de canaletas o el metro cuadrado de calle barrida, áreas podadas, metros de señalización de pistas pintados, etc. Se puede afirmar, sin embargo, que en cualquier ciudad latinoamericana existen por lo menos algunos de estos servicios en ejecución, aunque esporádicamente. De cualquier forma, las deficiencias en este sector no traen mayores riesgos al hombre o al medio ambiente, ya que por lo menos teóricamente los residuos encontrados en las zonas públicas no son de grandes riesgos contaminantes.

El problema de los residuos sólidos en América Latina asume así una magnitud alarmante. Hablando sólo de residuos urbanos, la administración pública municipal, a lo largo de los años, se resume en alejar de las zonas urbanas la basura recolectada, depositándola a veces en lugares absolutamente inadecuados como en costas, ríos, bahías y valles, en la escala de prioridades de los administradores municipales, en el sector de limpieza urbana; el destino final va en último lugar,

ya que una vez conseguido un lugar apartado de la zona urbanizada y fuera del alcance sensible de la población, el problema se considera resuelto.

Ocurre que el casco urbano de las ciudades crece y muchas veces en dirección al local del botadero público; los órganos municipales de control ambiental se estructuraron y pasaron a ejercer mayor fiscalización en el territorio de su responsabilidad; la sociedad, más organizada en asociación de pobladores, pasó a tener mayor conciencia de la necesidad de preservación de los recursos naturales y de su papel como fiscalizadora de las acciones del poder público. La conjugación de estos factores, aliada a la concientización de los representantes y políticos municipales como responsables del tratamiento del problema, está cambiando el panorama del sector. Iniciativas, aunque tímidas, están siendo adoptadas por los alcaldes, intentando adecuar el destino final de los residuos municipales a una nueva política administrativa y operacional.

En relación al gerenciamiento de los residuos provenientes de los residuos de salud, sólo en los últimos años se inició una discusión más consistente del problema. Algunas municipalidades, generalmente de las grandes ciudades, implantaron sistemas independientes de recolección de estos residuos, pero sin atacar el punto más delicado de esta cuestión: su manipulación correcta al interior de los centros de salud, de manera que se puedan separar los residuos con real potencial de contaminación, de aquellos que pueden ser considerados basura común.

Además de esto, la forma adecuada de destino final no es consensual entre los técnicos del área. Algunos consideran la incineración como el proceso sanitariamente más adecuado para ser adoptado, a pesar de sus altos costos y de la

posibilidad de la contaminación atmosférica; otros defienden la ubicación de un terraplén junto con la basura doméstica, o en células o en trincheras específicas, con la aplicación de cal virgen sobre los residuos después de cada jornada de trabajo para neutralizar su poder contaminante; otros todavía sugieren el reciclaje, después de someter los residuos a un proceso de autolimpieza.

Actualmente, la práctica, en la mayoría absoluta de los municipios, es la disposición final en botaderos o terraplenes más o menos controlados, en algunos de los cuales los recicladores se disputan estos residuos teniendo en vista que poseerán un buen porcentaje de materias reciclables de buena calidad. La disposición final de los residuos industriales por su lado, constituye tal vez la mayor dificultad del sector y aquel que traerá serios problemas futuros. El poder público municipal hoy no tiene responsabilidad sobre esta actividad, o sea "cada generador es responsable por su residuo".

El Gobierno interfiere en el problema a través de sus órganos de control ambiental, exigiendo, de los generadores de residuos peligrosos, sistemas de manejo, de embalaje, de transporte y de destino final adecuados. Esta interferencia es eficaz en apenas pocos países latinoamericanos, teniendo en vista la debilidad institucional de los órganos de control ambiental "vis a vis", con la enorme cantidad de industrias a ser fiscalizadas, aparte de la diversidad de sobrantes producidos. El resultado es que apenas una pequeña cantidad de estos residuos viene recibiendo un tratamiento y/o un destino final adecuado. A pesar de que generalmente la legislación exige del generador el embalaje de forma segura de residuos —hasta que pueda tratarlos o destinarlos en unidades debidamente permitidas por

los órganos de control ambiental—, se sabe que esto no ocurre, pues, debido a la inexistencia de estos locales o al elevado valor del pago cobrado por el tratamiento, los residuos terminan siendo retirados por basureros autónomos que a precios irrisorios se encargan también de “eliminarlos”, o sea disponerlos inadecuadamente en algún lugar lejos de la fiscalización.

Situación política institucional

Como se dijo anteriormente, la competencia de la gestión de los residuos urbanos recae generalmente en las administraciones municipales. En las áreas metropolitanas, como es el caso de Lima, otras esferas de poder pueden ser responsables por el planeamiento, captación de recursos y ejecución de funciones públicas de interés común a los municipios que integran, pudiendo eventualmente ser contemplados proyectos integrados de tratamiento y/o destino final de residuos urbanos.

En prácticamente todas las organizaciones municipales, hay un sector encargado de la ejecución de los servicios de limpieza urbana. Su importancia en la estructura administrativa del municipio es función exclusiva de la voluntad política del alcalde.

La aplicación de mayor o menor cantidad de recursos humanos, materiales y financieros a un determinado sector de la administración municipal, es menos el resultado del estado económico y de la salud financiera del municipio que del grado de prioridad que se le concede en relación con los demás problemas a ser administrados por la municipalidad, lo que a su vez depende del interés político del principal mandatario municipal. Éste es determinado fundamentalmente por los intereses más inmediatos de la pobla-

ción, por las presiones externas y sus propias convicciones personales y su capacidad administrativa.

En los últimos años, en lo que concierne a la limpieza urbana, se siente una eminente revalorización del problema en el seno de la administración municipal, lo que no significa necesariamente una mejoría en la calidad de los servicios, ya que la crónica debilidad institucional y la falta de capacidad técnica de los órganos responsables de este sector impiden revertir a corto plazo esta situación. Por estos motivos, es común, en esta fase de cambios, el alquiler de recursos considerables para este sector, de forma poco racional, ya sea por la obsesión de la compra de nuevos equipos de recolección (que por falta de mantenimiento adecuado se deterioran en poco tiempo) y la contratación de personal (generalmente subordinada a criterios políticos), ya sea por la utilización de tecnologías para tratamiento de basura inadecuadas a las condiciones locales (por la fuerza de los “lobbys” poderosos de empresas de estos equipos).

Como modelo de gestión, con más frecuencia hemos encontrado el contrato de servicio de recolección, barrido, tratamiento y/o destino final con empresas privadas como forma de lograr mejor eficiencia y calidad en los servicios de limpieza urbana. Si por un lado esto puede ser verdadero, hay otros aspectos a considerar; por ejemplo, la contratación integral de los servicios de recolección o destino final con una sola empresa fragiliza la posición de la alcaldía, que en determinadas circunstancias puede verse obligada a aceptar condiciones comerciales no apropiadas para evitar la discontinuidad de los servicios; además, habrá siempre la necesidad de un cuerpo técnico capacitado, competente, para planear, coordinar y fiscalizar, pues sin planificación y fiscalización apropiadas los ser-

vicios podrían ser peor ejecutados y costar más caro que si fueran hechos directamente por la alcaldía.

Si el cuadro es difícil en el sector de la recolección, se torna más complicado en cuestión del destino final de la basura. Municipalidades que instalaron fábricas de tratamiento, por haber encontrado facilidades de crédito o porque se sometieron a la seducción de las empresas que proporcionan equipos, se encuentran en dificultades para mantener la operación de estas unidades. Tratándose de planes industriales requieren agilidad administrativa y financiera para la solución de problemas que ocurren en los temas del día y que no siempre se encuentran en las administraciones municipales.

En relación a los depósitos sucede lo mismo. Para ser bien operados necesitan de equipos (tractores, camiones, pala mecánica), personal especializado (ingenieros, topógrafos) e infraestructura adecuada (accesos, cercos, portones, oficinas, sanitarios, vestuarios, lugares para guardar y ubicar equipos, etc.) que cuestan caros y no siempre están disponibles en las municipalidades. Por ello, estos lugares se vuelven invariablemente espacios descontrolados, causando daños al medio ambiente y también al presupuesto público; además, con accesos y locales de depósito de basura en malas condiciones, los vehículos que lo demanden se deterioran con rapidez (neumáticos, suspensión, chasis, etc.).

Otro aspecto que debe ser abordado es el absoluto desconocimiento de los costos presupuestados por el poder público para la limpieza urbana, en sus diversos segmentos.

Como los órganos responsables no son bien estructurados, desde el punto de vista organizacional y administrativo muchas veces operan los servicios con personal y equipos de otros sectores, no

computando sus costos correspondientes.

Por otro lado, no existe el hábito en la administración pública del cálculo de costos por los servicios específicos que ejecuta, tampoco considera ítems como costo de capital o depreciación en su estructura de costos. Este hecho genera distorsiones muy grandes, especialmente cuando se pretende contratar servicios con la iniciativa privada, sin conocer sus propios costos. Tampoco se puede establecer parámetros de eficiencia, ya que éstos también están relacionados con los costos de servicios realizados.

Con relación a los residuos de los servicios de salud, como ya vimos, su gestión compete al municipio de la misma manera que las unidades, sean privadas o de otro nivel del poder público.

Institucionalmente, hay tanto que hacer dentro de las unidades de salud como afuera. Aparentemente no hay mucho conocimiento sobre la forma como los residuos eventualmente patógenos deben ser separados, acondicionados, manipulados, transportados y almacenados temporalmente dentro de una unidad hospitalaria, hasta que la recolección municipal vaya a recogerlos. Se trata, por lo tanto, de una acción de los órganos de salud que debería incluir una necesaria normatividad de este tratamiento y manipulación interna de los residuos, aparte del ejercicio permanente de la fiscalización de las unidades de salud.

Finalmente, en lo que se refiere al punto de vista institucional, es interesante recordar que las actividades de limpieza urbana son grandes generadores de mano de obra, que en su mayoría no requieren un alto nivel de calificación. Además, la limpieza urbana se puede considerar como impulsora de la actividad industrial, ya que para su ejecución exige una gran cantidad de equipo, como camiones, tractores, palas mecánicas, etc.

En cuanto a la situación financiera para la gestión de los residuos industriales, el equilibrio y la autosustentabilidad tienen que ser ubicados dentro del universo de los propios generadores y de los centros de tratamiento con disposición final, también apoyados por la iniciativa privada. Como las inversiones en estas unidades son elevadas y su licencia junto a los órganos de control ambiental son un proceso complejo, el sistema todavía no está equilibrado. De cualquier forma, se supone que cuando una industria prepara un determinado producto, en su precio de venta ya debe estar colocado el valor necesario de cobertura de los costos con la disposición final adecuada de los residuos provenientes de su proceso productivo.

6. Tendencias del sector

El desarrollo actual de la llamada conciencia ecológica ha provocado un retroceso del cuadro deplorable en el que se encontraba la gestión de los residuos sólidos en nuestro continente.

Con la reducción de las tasas de crecimiento de las ciudades después del crecimiento sufrido en las últimas décadas; con la conciencia cada vez mayor de los líderes municipales con relación a la vinculación de la limpieza urbana con la salud de la población, con la presión de esta misma población de que los órganos de control ambiental, en el sentido de que se implante servicios con la calidad y llegada necesarias; con la creación de programas de financiamiento, por los gobiernos nacionales y por agencias multilaterales internacionales, para la expansión y mejoría de la eficiencia del sector con el aumento del interés de técnicos e ingenieros por el asunto del saneamiento básico, en especial de la limpieza urbana, reciclaje y aprovechamiento de la basura;

se siente una tendencia evidente de mejoría de la gestión en este sector, a pesar de que el camino sea largo, hasta llegar a una situación aceptable.

Las crisis económicas que siempre asolan a los países latinoamericanos traen dificultades para el sector, que exige inversiones razonables, a veces poco financiadas por los presupuestos municipales. Por otro lado, un número cada vez mayor de alcaldes está consciente de la necesidad de aplicación de cobros realistas y socialmente justos, buscando el autosostenimiento financiero de determinados servicios prestados a la población, como es el caso de la limpieza pública, aunque para eso tenga que bregar durante un cierto período con algún asunto político frente a la población.

La participación de la iniciativa privada en el área de la limpieza urbana es cada vez mayor, ya sea en la fabricación de equipos de recolección, de tractores, palas mecánicas y rodillos compactadores para los terraplenes, sea en la construcción y suministro de equipos para instalaciones de tratamiento de residuos (a domicilio o especiales), ya sea en la operación de los servicios de recolección, limpieza de botaderos así como tratamiento y/o destino final, como servicios contratados por el municipio. Son nuevas perspectivas que se abren y que ya comienzan a ser fuertemente disputadas, incluso por las empresas que nunca se interesaron anteriormente por este sector.

Finalmente, se debe de resaltar la actitud de la sociedad civil, que asume también un papel cada vez más activo en el área de la limpieza urbana, pagando sus impuestos y participando de programas de recolección selectiva implantados o incentivados por el sector público y por algunas empresas privadas. Esta participación debe ser siempre estimulada a

través de campañas de sensibilización y conciencia, pues sin la compañía responsable de la población, ningún servicio de limpieza urbana llegará a los niveles de calidad ambiental y sanitaria que todos buscamos para nuestras ciudades.

El caso de Chile

Julio C. Monreal

**Jefe del Departamento de Programas sobre Ambiente
del Ministerio de Salud de Chile**

1. Introducción. Antecedentes generales del país

1.1 Población y urbanización

La población de Chile, en el año 1995, se estima (de acuerdo con las proyecciones oficiales hechas por el Instituto Nacional de Estadísticas, INE, en base al último censo realizado en 1992) en 14.418.864 habitantes, de los cuales 12.371.385 (85,8%) residen en localidades urbanas y 2.047.479 (14,2%) residen en el sector rural, considerándose urbanas todas aquellas localidades clasificadas por el INE como ciudades o pueblos, lo que en la práctica, en términos de población, equivale a considerar urbanas todas las localidades de más de mil habitantes.

La tasa media de crecimiento de la población total del país muestra un descenso sostenido en los últimos quinquenios, tendencia que se estima se mantendrá durante el quinquenio 1995-2000, en el cual, de acuerdo a las estimaciones hechas por el INE, la tasa media de crecimiento anual será de 1,4%.

La población rural del país ha presentado una disminución importante en las últimas décadas; es así como de acuerdo a cifras censales, en 1970 ésta alcanzaba al 24,4% de la población total, en tanto que en 1992 el porcentaje de población rural arrojado por el censo fue de 16,5%. De acuerdo a las proyecciones disponibles para este sector de la población nacional, se espera que este porcentaje continúe disminuyendo en el próximo quinquenio.

Inversamente, la proporción de población urbana del país ha experimentado un crecimiento sostenido que, se espera, continúe durante el quinquenio 1995-2000. La tasa media de crecimiento anual de la población urbana en los últimos diez

años fue de 1,92%, estimándose que la población urbana alcanzará, para el año 2000, al 88,2% de la población total del país.

Del total de población urbana, el 43,1% reside en la ciudad de Santiago, capital del país, el 37,6% siguiente se distribuye entre 18 ciudades de más de 100 mil de habitantes y el 19,2% restante se reparte en 390 localidades de tamaño mediano y pequeño. La población rural se divide en 1,49 millones que vive en localidades rurales concentradas y 0,56 millones que vive en el sector rural disperso.

Administrativamente el país se encuentra dividido en un sistema estructurado jerárquicamente, compuesto por 13 regiones, 51 provincias y 336 comunas. Cada comuna es administrada descentralizadamente por una municipalidad encargada de atender y satisfacer las necesidades locales y de promover el desarrollo comunal. Dentro de este sistema administrativo los ministerios actúan, también descentralizadamente, a través de las secretarías regionales ministeriales. La ciudad de Santiago está formada por un conglomerado de 34 comunas autónomas, cada una de ellas dirigida por un alcalde de elección popular.

2. Programa Nacional de Residuos Sólidos

Hasta principios de la década de los 70, si bien se habían desarrollado algunas experiencias interesantes y exitosas de rellenos sanitarios en algunos municipios del país, éstas no habían tenido continuidad y no habían logrado perdurar más allá del período del alcalde que las impulsó, de manera que al año 1975, si bien se disponía en la mayoría de las localidades urbanas del país de servicios de recolección de calidad y coberturas satis-

factorias, la disposición final sanitaria era prácticamente inexistente. Particularmente grave era la situación de la ciudad de Santiago, en donde las basuras urbanas eran depositadas en diversos basurales diseminados tanto dentro de la ciudad como en su periferia inmediata.

Entre las razones que permiten explicar la falta de solución sanitaria para la disposición final de los residuos sólidos urbanos que enfrentaba el país, se pueden mencionar la falta de personal capacitado a nivel directivo, técnico y administrativo en los municipios y la carencia de un marco regulatorio específico en relación con los diversos aspectos inherentes al sector, tales como el sanitario y el financiero. A lo anterior se agregaba, en la ciudad de Santiago, la existencia de, los en ese entonces, 15 municipios desprovistos de toda intención y mecanismo formal de coordinación.

La gravedad de la situación sanitaria y ambiental generada por la proliferación de microbasurales dentro de los límites de la ciudad de Santiago, junto a la existencia de basurales de gran tamaño ubicados en la periferia inmediata de la ciudad, en torno a los cuales se desarrollaba una intensa actividad de recuperación de materiales ejecutada al margen de toda consideración de la salud y la seguridad de las personas que allí laboraban, llevó al Sector Salud a proponer la creación de una Comisión Intersectorial que se abocara en forma específica a buscar solución al problema de la disposición final de las basuras urbanas de la ciudad. Es así como, en el año 1975, la Intendencia de Santiago, a proposición del Sector Salud, crea la Comisión Técnica Asesora en Materias de Residuos Sólidos, en la cual un planteamiento básico es el de considerar que cualquier solución al problema de la disposición final de las basuras urbanas de la ciudad, requería agru-

par y coordinar a los municipios en la búsqueda de soluciones conjuntas que respondieran a criterios técnicos uniformes y claramente definidos. Para estos efectos el Ministerio de Salud emitió el año 1976 las Normas Sanitarias Mínimas para la Operación de Basurales en el Gran Santiago, cuyo contenido correspondía a los requisitos básicos para el diseño y operación de un relleno sanitario y cuyo ámbito de aplicación se limitaba a la Región Metropolitana.

Es en el marco de esta Comisión que comienzan las acciones sistemáticas de mejoramiento de la disposición final de los residuos sólidos urbanos con la habilitación, en la Región Metropolitana de Santiago, del relleno sanitario de La Feria, en el año 1977, el que fue diseñado para recibir el 60% de los residuos sólidos generados por la ciudad. Un año después de la puesta en operación del relleno sanitario de La Feria, se inaugura el segundo relleno sanitario de la ciudad, denominado Cerros de Renca, con capacidad para recibir un 30% de los residuos que aún no tenían disposición final sanitaria; y, por último, a comienzos de 1979, se inicia la operación del relleno sanitario Lepanto, que da solución al 10% restante de los residuos sólidos generados por la ciudad de Santiago.

Dados los logros obtenidos por la Comisión Técnica Asesora a nivel regional, el año 1979 se crea, mediante decreto supremo, la Comisión Técnica para Estudiar y Coordinar a Nivel Nacional todas las Materias Relacionadas con el Tratamiento de los Residuos Sólidos y el Aseo Público, cuyo objetivo fundamental es extender la experiencia obtenida en la Región Metropolitana hacia el resto del país. Para tal propósito, el Ministerio de Salud realiza, ese mismo año, una Encuesta Nacional de Residuos Sólidos, con el fin de disponer de un diagnóstico

de situación confiable sobre el cual sustentar las políticas y acciones a desarrollar en el área.

En base a la información obtenida mediante la encuesta se realizó, el año siguiente, 1980, el Estudio Sectorial de Desechos Sólidos, en el que participaron el Ministerio de Salud, la Organización Panamericana de la Salud y el Banco Mundial. Paralelamente, el Ministerio de Salud emitió las Normas Sanitarias Mínimas para la Operación de Basurales, de contenido similar a la norma emitida para la Región Metropolitana, pero, esta vez, de aplicación en todo el resto del país.

Con el respaldo normativo y el conocimiento de la situación diagnóstica sectorial, el Ministerio de Salud propone la creación y a continuación implementa el Programa Nacional de Residuos Sólidos, adoptando como estrategia fundamental la creación de comisiones regionales y provinciales para abordar en forma multisectorial el diseño y la implementación de soluciones concretas a los problemas de manejo de residuos sólidos urbanos existentes a nivel local. La conformación de estas comisiones locales incluía, por lo menos, intendencias, gobernaciones, salud, vivienda, planificación y municipios, haciendo recaer, en lo posible, la presidencia de la comisión en la máxima autoridad política regional o provincial, según el caso, con el fin de darle mayor peso a las decisiones tomadas en su seno.

La evolución del sector residuos sólidos, al cabo de 16 años de aplicación del Programa Nacional de Residuos Sólidos, puede resumirse en el siguiente cuadro, obtenido de la información anual entregada por el Ministerio de Salud:

| Año | Población urbana con servicio de recolección % | Residuos recolectados dispuestos en rellenos sanitarios % |
|------|--|---|
| 1980 | 93,5 | 46,5 |
| 1985 | 97,4 | 60,4 |
| 1990 | 98,5 | 70,5 |
| 1995 | 99,2 | 85,0 |

3. Aspectos institucionales

3.1 Rol del Ministerio de Salud

En la organización del sector residuos sólidos en Chile participan en lo fundamental el Ministerio del Interior y el Ministerio de Salud. Estos dos entes se integran a diferentes niveles, estructurando, en la práctica, un sistema de aseo urbano, sin que dicho sistema esté formalmente institucionalizado.

El Ministerio de Salud es el organismo encargado de definir políticas, de dictar normas y de evaluar y controlar los aspectos sanitario-ambientales del sector residuos sólidos en el país, a través del Departamento de Programas sobre el Ambiente. Adicionalmente, al Ministerio de Salud le corresponde desarrollar una importante función de promoción y coordinación intersectorial.

Dentro de las líneas de acción sobre el medio ambiente impulsadas por el Ministerio de Salud, el manejo de residuos sólidos urbanos está identificado como un problema prioritario de saneamiento básico, junto al abastecimiento de agua potable y a la evacuación y disposición de excretas. El Código Sanitario, aprobado por Decreto Supremo N° 725 del 11 de diciembre de 1967, establece las atribuciones y obligaciones que en orden sanitario competen a las municipalidades, (artículos 11 al 15). Establece, asimismo, las facultades normativas del Ministerio de Salud y las contraloras de los servi-

cios de salud locales en el área específica del manejo de los residuos sólidos (artículos 78 al 81). En el ejercicio de tales facultades, el Ministerio de Salud ha dictado diversos cuerpos normativos y reglamentarios y ha establecido un Programa de Residuos Sólidos de cobertura nacional.

Un aspecto digno de destacar del Código Sanitario es su carácter de ley marco, esto es, ser una ley que establece disposiciones sanitarias generales, dejando a la potestad reglamentaria la definición de las normas específicas. Esta concepción le da un gran dinamismo, ya que el dictado o modificación de los reglamentos que de él emanan, mediante decretos supremos, puede hacerse en forma bastante más expedita que si dichos cuerpos reglamentarios fuesen materia de ley. Otras de las características importantes de destacar son su imperio legal y la agilidad de su aplicación, ya que la autoridad sanitaria, una vez constatada una infracción al Código o a sus reglamentos, puede iniciar de inmediato el sumario sanitario respectivo, y si de allí así se desprende, aplicar directamente la sanción que corresponda.

Los servicios de salud locales, a través de sus respectivos departamentos de programas sobre el ambiente, son los encargados de ejercer las funciones de vigilancia, evaluación y control derivadas de las directrices y normas establecidas por el Ministerio de Salud.

En materia de residuos sólidos el Ministerio de Salud ha desarrollado un importante rol, definiendo, en primer término, la normativa sanitaria que rige al sector. Al respecto, el Ministerio de Salud ha propuesto como procedimiento de elección, para dar adecuado tratamiento y disposición final a los residuos sólidos urbanos, el relleno sanitario; de forma que si un municipio en particular quiere

utilizar otro proceso o sistema de tratamiento para sus residuos sólidos, debe justificar técnicamente dicha opción, antes de obtener la necesaria aprobación sanitaria. En este sentido, el planteamiento del Ministerio de Salud es que el relleno sanitario no sólo debe considerarse como un procedimiento para manejar las basuras, sino que debe abordarse, además, como una herramienta para recuperar áreas deterioradas del territorio urbano o de su entorno inmediato. Es así como los rellenos sanitarios han servido en varios casos, y han sido concebidos y diseñados con tal propósito, para recuperar antiguas zonas de extracción de áridos, eliminando horados del terreno que interfieren la continuidad del territorio urbano y con frecuencia sólo sirven para albergar basuras clandestinas. Esta concepción del relleno sanitario implica que todo proyecto de relleno debe definir explícitamente el destino final que tendrá el terreno a rellenar y la forma como éste se materializará, ya sea que se destine a áreas verdes, recreación o cultivos. De hecho, el área verde de mayor extensión con que contará la ciudad de Santiago en un futuro próximo corresponderá al parque de alrededor de 40 hectáreas que contempla el proyecto del relleno sanitario Lo Errázuriz, de las cuales más de 20 hectáreas ya se encuentran terminadas.

Paralelamente a lo anterior, y como una forma de incentivar el uso del relleno sanitario, el Ministerio de Salud ha desarrollado, en conjunto con algunas universidades del país, tecnología para la captación y aprovechamiento del biogás producido por los rellenos sanitarios. Particularmente exitosas han sido las experiencias de las ciudades de Santiago y Valparaíso, en donde se ha hecho un extensivo uso del biogás generado por los rellenos sanitarios locales. En el caso de la ciudad de Santiago, en la actualidad se

recupera un promedio mensual de 4 millones de m^3 de biogás de un poder calorífico del orden de 5.000 Kcal/ m^3 . Este biogás es mezclado directamente con el gas de nafta fabricado por la empresa de gas en una proporción de 30% de biogás y 70% de gas de nafta, agregándosele posteriormente un 10% adicional de biogás previamente sometido a un proceso de craking catalítico. La mezcla final, constituida aproximadamente por un 40% de biogás y un 60% de gas de nafta, es distribuida a través de la red de tuberías de la ciudad para consumo doméstico e industrial.

Similar tipo de utilización se está realizando en la ciudad de Valparaíso; si bien ahí la mezcla distribuida se compone de un 30% de biogás y un 70% de gas de nafta, ya que en esta ciudad no se dispone de planta de craking.

Se han desarrollado, además, investigaciones tendientes a encontrar alternativas de utilización de biogás en localidades de tamaño medio que no cuentan con red de distribución de gas, buscando posibilidades de utilización directa por parte de la industria local. Entre las actividades productivas identificadas como probables usuarias de biogás están algunas faenas agroindustriales, particularmente la industria productora de fruta fresca de exportación y la industria productora de fruta deshidratada, pero también las actividades de secado de áridos y la producción de cal.

Otra de las líneas de trabajo relevantes del Ministerio de Salud, en materia de residuos sólidos urbanos, ha sido la de desarrollar una capacidad de asesoría hacia los municipios, para colaborar con éstos en la búsqueda, formulación e incluso en la implementación de las soluciones más adecuadas a sus problemas y deficiencias en materia de manejo de residuos sólidos a nivel local.

3.2 Rol de los municipios

El Ministerio del Interior es el organismo encargado de definir, reglamentar y controlar las diferentes funciones que deben desarrollar las municipalidades en el área del manejo de los residuos sólidos, tales como la función operativa, la función financiera o aquellas funciones de auditoría y control.

A nivel comunal, las municipalidades son los entes operativos y financieros de los servicios de aseo urbano. A su vez los servicios de salud locales, a través de sus respectivos departamentos de programas sobre el ambiente, son los encargados de ejercer las funciones de vigilancia, evaluación y control derivadas de las directrices y normas establecidas por el Ministerio de Salud.

Si bien la gestión y manejo de residuos sólidos domiciliarios en Chile presenta niveles de cobertura y calidad aceptables, se hace evidente la necesidad de contar con definiciones institucionales claras que permitan formular políticas integrales para el sector, a la vez que formular e implementar planes para el desarrollo del sector. Los municipios, en general, carecen de planes en donde se planteen objetivos, estrategias y metas, asignándose los recursos sin una exigencia respecto del cumplimiento de metas específicas.

Conforme a lo establecido por la legislación vigente, el municipio es el responsable del manejo de los residuos sólidos urbanos, el que puede realizar dicho manejo directamente o a través de la contratación de los servicios de terceros, sin que esto signifique que el municipio se desligue de su responsabilidad. Esto ha permitido una creciente participación del sector privado en las actividades de aseo urbano, mediante la modalidad de licitación pública. En general, las licita-

ciones se hacen en forma independiente para la recolección y transporte y para la disposición final, encontrándose tanto la modalidad de contratación del servicio a suma alzada (lo cual obliga al oferente a prestar el servicio exigido por un monto fijo mensual) como por cantidad (lo cual significa un pago proporcional al tonelaje o volumen efectivamente transportado o dispuesto, según sea el caso). También existe diversidad en cuanto a la proporción de los servicios que son contratados con la empresa privada; de forma que hay municipios que contratan tanto la recolección y transporte como la disposición final en su totalidad, mientras que otros municipios contratan sólo la disposición final o la recolección; e incluso en algunos casos la contratación de la recolección es sólo parcial, extendiéndose sólo sobre ciertas áreas de la comuna.

Si bien la participación del sector privado en la ejecución de las tareas correspondientes a los servicios de aseo urbano significó en un principio una notable mejoría en la eficiencia y, como consecuencia de ello, una significativa reducción de los costos, en la actualidad se ha generado una distorsión que en algunos casos se expresa en aumentos absolutamente injustificados de los costos. Según antecedentes entregados por el ente de fiscalización antimonopólica, en 1996 se registró un total de 34 empresas prestadoras de servicios de recolección en la Región Metropolitana, que se han presentado en recientes licitaciones, realidad positiva para el sistema, ya que evidencia competencia por el mercado; sin embargo, al analizar los resultados finales de los procesos de licitación, tal competencia queda puesta en tela de juicio, ya que de las 34 empresas registradas sólo 5 atienden a 32 de las 34 comunas de Santiago, lo que corresponde al 82% del universo analizado y al 79,6% de la basura generada.

4. El caso de la ciudad de Santiago

La ciudad de Santiago representa un caso único en el país, ya que está conformada por 34 municipios autónomos, sin que exista una autoridad coordinadora legalmente instituida. No obstante lo anterior, se tiene una buena experiencia de coordinación, al menos en algunos aspectos del manejo de los residuos sólidos urbanos. Es así como desde la creación de la Comisión Técnica Asesora, el año 1975, se tomó conciencia de la necesidad de buscar soluciones conjuntas, por grupos de municipios, para el problema de la disposición final. De esta manera se formaron consejos de alcaldes, que correspondían a agrupaciones de los alcaldes de los municipios que concurrían a un mismo relleno sanitario.

El procedimiento anterior obedeció a la estructura institucional de la época, en donde, dada la falta de definición legal respecto de las asociaciones posibles de constituir entre municipios, se optó por crear consejos de alcaldes con el fin específico de posibilitar la ejecución conjunta de rellenos sanitarios. Estos consejos de alcaldes eran figuras administrativas sin mayores antecedentes en el ámbito del manejo de los residuos sólidos municipales, pero su creación permitió que los diferentes municipios participantes en un determinado consejo pudieran concurrir con aportes monetarios específicos, proporcionales a los residuos ingresados, para solventar el pago correspondiente a la ejecución del relleno sanitario.

Dada la precariedad institucional de los consejos de alcaldes, en particular la dificultad para establecer compromisos y obligaciones legalmente vinculantes entre sus miembros, en el mes de agosto de 1986, se creó la Empresa Metropolitana de Disposición y Tratamiento de Basuras

Limitada, EMERES, en cuya constitución participaron 14 municipios concurrentes en aquel momento al relleno sanitario de Lo Errázuriz. En el acta constitutiva de la empresa se estableció como objetivo específico administrar y operar por cuenta de los socios (los municipios concurrentes) los lugares que en la actualidad o en el futuro éstos tengan destinados a la disposición final de residuos, a través de la ejecución de obras de relleno sanitario u otras relacionadas directa o indirectamente con la materia y que los socios acuerden dentro del ámbito de la competencia municipal. Dentro de las cláusulas comprendidas en la escritura notarial de constitución de la empresa se consigna la posibilidad de que ésta preste servicios de disposición final a otros municipios de la Región Metropolitana —caso en el cual debe cobrar por los servicios prestados— y la continuidad de los compromisos contraídos por el anterior consejo de alcaldes en relación con la venta de biogás.

Cabe señalar, por último, que la empresa EMERES, si bien ha sido una empresa que ha cumplido con sus objetivos y ha conducido a la ejecución de un excelente relleno sanitario, es una figura administrativa única e irrepetible en el país, ya que poco tiempo después de su creación fue modificada la Ley Orgánica de Municipalidades, quedando expresamente prohibida la creación de nuevas empresas municipales, cualquiera sea el rubro o naturaleza de la misma

5. Marco regulatorio

La legislación que regula el funcionamiento del sector comprende dos cuerpos legales básicos:

- Ley Orgánica de Municipalidades, Decreto Ley N° 18.695 del 31 de marzo de 1988, que esta-

blece la estructura y funciones de las municipalidades, estipulando expresamente aquellas referentes a limpieza pública.

- Código Sanitario, Decreto Supremo N° 725 del 11 de diciembre de 1967, que define, en términos generales, las obligaciones sanitarias de las municipalidades y la forma en que tales obligaciones deben ser cumplidas, entregándole facultades normativas y contraloras sobre la materia al Sector Salud.

Adicionalmente, existen varios cuerpos legales, normativos y reglamentarios emanados tanto del Ministerio del Interior como del Ministerio de Salud, que regulan el funcionamiento del sector:

- Decreto Ley N° 3.063 del 24 de diciembre de 1979. Ley de Rentas Municipales. Establece el cobro del servicio domiciliario de aseo.
- Decreto N° 261 del 7 de marzo de 1980. Reglamento para la aplicación de la Ley N° 3.063. Establece el procedimiento para calcular la tarifa del servicio de aseo urbano.
- Ley N° 19.388 del 30 de mayo de 1995. Modifica la Ley de Rentas Municipales, entregando una mayor participación a los municipios en el cálculo y cobro de la tarifa de aseo y estableciendo la posibilidad de que éstos puedan aumentar su recaudación por tal concepto.
- Resolución N° 7539 del 8 de noviembre de 1976 y Resolución N° 2.444 del 31 de julio de 1980. Normas Sanitarias Mínimas para la Operación de Basurales. Establece requisitos sanitarios mínimos para el diseño y operación

de rellenos sanitarios en la Región Metropolitana y en el resto del país, respectivamente.

La principal característica de los instrumentos legales y reglamentarios mencionados es que ellos conforman un conjunto normativo de aplicación progresiva, tanto en términos temporales como espaciales. Esto ha permitido abordar la resolución de los problemas planteados por el sector residuos sólidos en forma escalonada a partir de situaciones prioritarias localizadas geográficamente. Una vez consolidada la solución de un aspecto específico en un área geográfica determinada, los esfuerzos se han dirigido a extender la cobertura de dicha solución y, paralelamente, a abordar aquellos aspectos que se encuentran en el orden siguiente de prioridad.

El cinturón ecológico de Lima

Antonio Andaluz

Ex presidente del "cinturón ecológico" de Lima

Pienso que lo interesante del proyecto "cinturón ecológico" de Lima metropolitana fueron dos cosas fundamentalmente: 1) La concepción, no como unas cuantas filas de árboles alrededor de la ciudad, sino como incorporación al manejo integrado de los valles metropolitanos bajo un criterio de cuencas: Chillón, Rímac, Lurín, y el ecosistema marino de borde, desde la bahía de Ancón hasta la caleta de Pucusana. 2) El diseño institucional de segundo piso para lograr el máximo de resultados, sin crear o con los mínimos recursos nuevos o con la mínima nueva burocracia. Voy a referir cuáles fueron las ideas fuerza clave en cuanto a la concepción y luego con respecto al diseño institucional en el segundo piso.

En síntesis, las ideas fuerza claves del cinturón ecológico de Lima metropolitana fueron: Ecología y ambiente para el desarrollo sostenible. No un cinturón ecológico con unas cuantas filas de árboles en torno a la ciudad para sacar coartada de ecologistas y calmar la conciencia mientras se sigue degradando la base de recursos naturales, hasta que el entorno metropolitano quede como trapeador; pero, eso sí, con sus filas de arbolitos bien verdecitos. Pues no, así no es. Qué mejor cinturón y qué mejores jardines que los tres valles metropolitanos cultivados y arborizados con un criterio y manejo integral, recursos e integración e instituciones de cuencas. Y con lo que a su vez se garantiza la conservación de las despensas alimentarias más inmediatas a la ciudad que más come en todo el país y la recarga de los únicos acuíferos de la ciudad que más bebe. Así como una Costa Verde, verdeada y un mar balneable (sic). Esto fue recogido en el artículo primero del decreto supremo de creación: Créese el cinturón ecológico de Lima metropolitana, el mismo que está conformado por las cuencas de los ríos Lurín, Rímac y Chillón, así como por el ecosistema marino de borde y zonas de playas desde la bahía de Ancón hasta la caleta de Pucusana.

Ya hay pozos que están aflorando, aguas fósiles confinadas que —como el petróleo— son recursos geológicos no renovables. Y, en todo caso, todos los años perforamos más pozos y profundizamos más los existentes. Que no nos pase como en el valle de San Joaquín donde los acuíferos acabaron salinizados por la depresión del agua dulce y la intrusión de agua salada por la presión hidrostática del mar. Esto fue recogido en el artículo segundo del decreto de creación.

Los vientos predominantes en Lima soplan de suroeste a noreste. El valle de Lurín y los bosques de San Bartolo serían el filtro (recogido en el artículo segundo, inciso “b”, del decreto de creación). Preservar puntos de reencuentro con la naturaleza que constituyan refugios reparadores para los habitantes de Lima metropolitana (recogido en el artículo segundo, inciso “c”). Conservar el patrimonio histórico y cultural de los tres valles, así como sus riquezas culturales, costumbristas y de paisajes (recogido en el inciso “e” del artículo segundo). Y, desde luego, garantizar la preservación de las áreas de playa y del ecosistema marino de borde.

Quiero recordar que cuando esto se consiguió, el ecosistema marino de borde recibía 27 metros cúbicos por segundo de aguas cloacales crudas y que parte del proyecto era derivar una parte sustancial de estas aguas a las pampas de San Bartolo para exponerlas a la infiltración en 500 hectáreas de laguna de oxidación, con lo cual los mejores bosques implantados de toda la costa peruana iban a ser los de San Bartolo; y que parte del cinturón ecológico, siendo el tema el agua, era también aprovechar un vaso natural en el callejón de Manchay, donde se almacenarían los millones de metros cúbicos del río Lurín que se pierden en el mar en tiempo de los períodos pico de

avenida (inclusive se logró que el presidente de entonces, Alan García, fuera y aplaudiera muy entusiastamente la idea ante las cámaras; pero, desgraciadamente, acabado el flash de las cámaras, acabó todo).

En cuanto al diseño institucional de segundo piso, la idea fuerza fue aprovechar y potenciar las capacidades instaladas y lograr el máximo de resultados con el mínimo de nuevos recursos y burocracia. Esto no sólo para garantizar la viabilidad presupuestaria del proyecto sino porque la lógica era precisamente la gestión integral e integrada de los recursos naturales en un marco espacial de cuencas, por lo que tratar de reproducir en un solo aparato faraónico todas las funciones ya asignadas a las demás instituciones, en vez de hacerlas funcionar —además de inorgánico, antitécnico, materialmente inviable y presupuestariamente dispendioso—, sería contraproducente al eje conceptual mismo del proyecto, tanto desde la perspectiva de su misión institucional de integrar a los diversos actores como desde una teoría sana del Estado que respondiese a estos factores de realidad. Esto fue recogido en el artículo tercero del decreto, cuando se conciben la comisión con su asamblea y su consejo directivo y una burocracia mínima, pero de excelencia, que es la dirección ejecutiva del cinturón ecológico de Lima metropolitana.

Herramienta

Aguijonear a que cada institución cumpla efectivamente, en el marco espacial del cinturón ecológico de Lima metropolitana, con las funciones que de hecho ya le asigna la ley y para la labor que fue creada, optimizando el uso de sus recursos o palanqueando adicionales y actuando de agentes catalíticos y facilitado-

res entre ofertas y demandas a la par que ser puentes con la suprema instancia de gobierno, surgiendo como órgano de consulta y de coordinación multisectorial de las acciones, estudios y proyectos que deban ejecutarse dentro de su área de influencia (recogido en el artículo tercero del decreto de creación).

Necesidades estratégicas

Colocar la institución en un nivel supraministerial que permita coordinar eficazmente con los distintos ministerios y entidades públicas y tener capacidad de convocatoria y poder decisorio: Presidencia del Consejo de Ministros y delegados públicos con grado de directores generales o grado equivalente como mínimo (recogido en el artículo cuarto del decreto de creación y el decimosegundo del reglamento general de organización y funciones) y deslegitimarla como instancia coordinadora con la representación adecuada de los actores públicos y privados más relevantes (aquí se incluyó a los representantes de tres ONGs que trabajaban en estos tres valles y esto fue recogido en el artículo cuarto del decreto de creación).

Y para concluir, lo que pienso fue una propuesta interesante desde estas dos perspectivas:

1) Concepción de lo que debe ser un cinturón ecológico: no una mera fila de árboles para sacar coartada de ecologistas y seguir degradando la base de recursos del entorno metropolitano, sino integrar al manejo los tres valles metropolitanos y el ecosistema marino de borde; ésta es la propuesta seria para conservar desde las expensas alimentarias hasta los acuíferos que abastecen Lima.

2) Propuesta de un diseño institucional de segundo piso para no reproducir funciones de otras entidades, sino para

optimizar y actuar de agentes catalíticos, poniendo en contacto ofertas y demandas.

Seguridad ciudadana

La delincuencia y la seguridad pública: Un diagnóstico global

David Haddad Carvallo
General PNP (r)

Introducción

La seguridad personal

Los conceptos de orden público y seguridad pública surgen con la sociedad moderna. Con la llegada de la Revolución Francesa se emite la famosa “Declaración universal de los derechos del hombre y del ciudadano”, donde, además de establecerse la existencia y mantenimiento de una “fuerza pública”, se delinea claramente los derechos de las personas. Y esta situación hace exigir que la tarea de esclarecer la comisión de un delito sea investigada con probidad y respeto, surgiendo la necesidad de perfeccionar los procedimientos policiales en cuanto a la investigación de los delitos; y aparece entonces un nuevo término: la investigación criminal –y por ende los detectives– en la terminología anglosajona.

En toda constitución política moderna y en toda declaración o convenio internacional referente a derechos humanos se considera ineludiblemente: la seguridad personal (Art. 2º Nº 24 de la Constitución). Este término se relaciona necesariamente con la seguridad de la persona en su vida y propiedad y es un derecho de las personas y una obligación del Estado.

En el uso internacional, esta obligación se enmarca dentro de lo que se conoce como seguridad pública y está obviamente referida a los riesgos intencionales que afectan o pueden afectar a las personas y su patrimonio (Art. 166 de la Constitución).

En España, como una parte de la seguridad pública, a cargo del Estado, ha aparecido el término “seguridad ciudadana”, atribuido a las municipalidades y territorios autó-

nomos, y está referido en parte a los riesgos accidentales (Art. 195 de la Constitución).

Pero, actualmente, la situación es clamorosa en cuanto a la existencia de una delincuencia que no retrocede y, por el contrario, se mantiene y crece.

1. Delincuencia y criminalidad

La prensa informa que en muchos países sin fama de violentos ha comenzado una etapa de alarmante delincuencia que, junto con la de los países ya célebres por tal situación, ha llevado a la opinión pública internacional a pensar que el problema delictivo es de carácter mundial y globalizado.

En muchos países, las multitudes han realizado manifestaciones públicas para exigir a sus gobiernos que tomen medidas para acabar o controlar la ola de criminalidad.

Constantemente vemos o leemos que en Europa, la cuna de la cultura occidental —y específicamente en España, Francia, Alemania e Italia—, la población se queja públicamente por la inseguridad. En Rusia, los atentados violentos han alarmado a la población, y en Polonia se pide protección al Gobierno con manifestaciones públicas.

En Estados Unidos, el presidente Clinton pide una investigación para determinar las causas de la violencia en los colegios. Igualmente, pide incrementar el personal policial de los estados y ciudades. La policía de Nueva York realiza una transformación para mejorar, teniendo un presupuesto que es el 40% del que tiene el Perú. Además, EEUU tiene la más alta tasa en robos de viviendas y vehículos. La Asociación de Empresarios señala que, por sustracción sistemática de los clientes y trabajadores, se pierden 500 millones de dólares anuales. Igual-

mente, la Asociación de Bancos se queja de que las defraudaciones hechas por sus propios empleados llegan a 100 mil millones de dólares anuales.

En México se han hecho gastos en exceso para modernizar a la policía de la capital, donde se ha llegado a cometer 666 delitos diarios. Los pobladores de Centroamérica, inclusive Costa Rica, se quejan de inseguridad. En Cuba el número de homicidios anuales pasó de 623 a mil en los últimos 10 años.

Igual en Venezuela, donde hubo manifestaciones masivas. La India y Colombia son considerados los países más violentos del mundo, aunque hasta hace poco Guatemala y El Salvador tenían 150 muertes por cada cien mil habitantes. En Chile están haciendo esfuerzos para enfrentar integralmente a la delincuencia, y el Gobierno ha decidido pasar a la policía —Carabineros y Policía de Investigaciones— del Ministerio de Defensa al del Interior. En Uruguay se informó que el número de delitos había aumentado de 1.800 a 5.000, y en Argentina los robos han aumentado en la capital.

En Filipinas, donde reina la corrupción política, y en Australia, los ciudadanos claman por seguridad; Japón toma medidas drásticas y costosas para atender el problema de la delincuencia. En la República Popular de China, durante 1997, en una campaña denominada “mano dura”, se ejecutó a 4.367 acusados.

El Banco Mundial señaló en 1997 que el crimen violento le cuesta a América Latina más de 30 mil millones de dólares. En Brasil fueron 7 mil millones de dólares, o sea el 1% del PBI. En el Perú se calcula una pérdida de unos mil millones de dólares.

El costo del delito se siente de dos formas: menos crecimiento y aumento de la pobreza. Las tasas de criminalidad en

Trinidad, Panamá, Perú y Colombia aumentan entre 4 y 6 veces.

La Oficina Panamericana de la Salud describe el problema como una "pandemia social". En su estudio "Violencia en las Américas" señala que el aumento de la criminalidad está acompañado por un incremento de la violencia hogareña contra mujeres y del abuso de menores. 6 millones de menores en América son objeto de malos tratos graves. 80 mil mueren cada año como consecuencia de heridas por familiares.

Por todo ello se ha establecido que las consecuencias de la criminalidad son las siguientes:

- Afecta el capital físico, mediante la destrucción de infraestructura y el impacto negativo sobre el clima global de inversiones.
- Socava el desarrollo del capital humano, con costos directos evidentes en la educación.
- Demanda adicional de servicios de emergencia y rehabilitación.

Por eso, en unos países más que en otros se habla de que:

- "La violencia sigue en aumento".
- "La ola de criminalidad es incontrolable".
- "Ha aumentado la delincuencia".
- "Las víctimas eran todos menores".

Veamos los términos utilizados:

Violencia: es aplicar medios de fuerza física o coacción mental contra personas o cosas para vencer su resistencia. Todo delito es violencia.

Los diversos estudiosos establecen que la violencia nace y está con el hombre. A menos que uno quiera complacerse con la utopía o caer en el totalitarismo, no se puede mantener la esperanza de llegar a su supresión. Un mundo sin conflictos, sin contestaciones, sin "mar-

ginados" no es más que una quimera, al decir de Alain Peyrefitte en *Reponses a la violence. Rapport du Comité d'études sur la violence, la criminalité et la delinquance* (1977).

La violencia es dañina y no se puede eliminar, pero sí se puede controlar y reducir poco a poco.

Crimen: Es una grave infracción de orden moral y legal; también se considera como tal la maldad grave que lesiona a la sociedad. En el derecho penal equivale a delito, aunque más a delito grave. En Roma, hablar de crimen era para referirse al *delictum*, un acto de esa magnitud pero privado.

Criminal: Autor de una infracción penal penada como crimen; el delincuente.

Criminalidad: Es la calidad y circunstancia por la cual es criminal una acción. También es el volumen total de infracciones legales o proporción en que se realizan los crímenes en general.

Endógena: Cuando designa el tipo de delincuencia por factores hereditarios y de constitución, tanto física como mental.

Exógena: Delincuencia cuya etiología se funda en factores de situación.

Criminogenia: Es el estudio del delito como manifestación de una patología individual o social. Es también establecer de dónde se origina el delito.

Criminología: Es la ciencia o rama de la ciencia que estudia el delito, el delincuente y las causas de los delitos con arreglo a los principios dominantes de la antropología, la psiquiatría, la psicología y la sociología criminales. Los iniciadores fueron los italianos Cesare Lombroso con su famoso libro *El hombre delincuente*, Enrique Ferri con su *Sociología criminal* y Rafael Garófalo con *La criminología*.

Criminalista: Autor o jurista dedicado al estudio de materias criminales; similar a penalista.

Criminalística: Es la investigación científica del crimen o delito y el descubrimiento y comprobación científica del delito y los responsables.

Delito: Viene del latín *delictum*, que se usaba para algo grave pero privado; posteriormente el concepto se amplió a lo público. Es la calificación de un hecho antijurídico (ilegal) y doloso (intencionado) sancionado con una pena. También es culpa, crimen, quebrantamiento de una ley impositiva.

Su origen es el término *delinquere* que significaba toda violación, acto ilegal o falta que en derecho romano se consideraba *delictum*. Después se extendió a toda negligencia en el cumplimiento del deber, omisión o descuido.

Delincuente: Es la persona que delinque, que comete una falta, infracción, delito o crimen. El sujeto activo de un delito o falta, sea como autor, cómplice o encubridor, y tanto si es ejecutor material como si se trata del intelectual o inductor. También se usa para el sentenciado por un delito.

“Delito” y “crimen” son usados indistintamente ahora, pero antes su significado fue distinto. En nuestro mundo, delincuencia es un término similar a criminalidad como delincuente lo es a criminal. Modernamente se entiende delincuencia como la conducta resultante del fracaso del individuo en adaptarse a las demandas de la sociedad en que vive.

Víctima: Quien sufre violencia injusta en su integridad física o un ataque a sus derechos. El sujeto pasivo del delito.

Victimología: Estudio que integra el reverso de la delincuencia: la víctima. Son sujetos cuantos son propensos a ser víctimas de un delito.

La relación delincuente-víctima es la pareja penal como sujetos activo y pasivo del delito.

Victimización: Término nuevo que se usa para referirse al estudio del conjunto de victimados o agraviados.

En los últimos tiempos, tanto en Latinoamérica como en el mundo, se puede hablar de la existencia de las siguientes formas de criminalidad:

Grupos organizados de delincuentes profesionales. Lo que se conoce como “crimen organizado” “sindicato del crimen”, la “*maffia*”, “*la cosa nostra*” (italiana), la “*yakuza*” (japonesa). Están organizados como una empresa y actúan de diversa forma en las modalidades rentables.

Bandas organizadas. Las que se conoce como bandas, pero que funcionan como una empresa mediana. Son traficantes de blancas, proxenetas, ladrones de alto vuelo de bancos, secuestradores, traficantes de drogas, etc. No tienen una sola cabeza, varían su actividad, tienen conexiones con algunas autoridades. Se calcula que hay unas 20 en Lima.

Grupos aislados o bandas chicas o grupos que actúan aisladamente. Particularmente se dedican al robo y a delitos contra la propiedad. Algunos actúan como sicarios. No siempre actúan juntos. Se calcula la presencia de unos 50 en Lima.

También han aparecido las “bandas o pandillas juveniles”, que, en unos casos derivados de las “*barras bravas*” (grupos juveniles que alientan a equipos de fútbol) y en otros provenientes de barrios, actúan en conjunto para enfrentarse o para producir daños y asaltos callejeros.

Delincuentes aislados. Actúan solos, entre dos o tres, para robos menores, asaltos esporádicos, etc.

Además, la delincuencia moderna se ha incrementado en la criminalidad económica y financiera, produciendo los delitos de “*cuello blanco*” mediante la estafa, tráfico de divisas, delitos de

bolsa, fuga de impuestos, tarjetas de crédito, etc. Si bien estas formas son para países desarrollados, ya han comenzado en los subdesarrollados.

Por otro lado también se está dando la internacionalización de la delincuencia, tanto por el transporte aéreo barato y rápido como por el turismo y la apertura de fronteras.

1.1 Causas de la delincuencia

1.1.1 Congénitas

Dentro del aspecto humano puede considerarse los aspectos biológicos, es decir, los correspondientes a la constitución anatómico-fisiológica que puede hacer propender al hombre a cometer delitos. Algunos estudiosos criminólogos creen haber encontrado en las hormonas, específicamente en la testosterona, un factor criminógeno por el cual los varones son más propensos a ser violentos que la mujer.

Otro aspecto es el psicológico, por el cual, por aspectos de influencia mental —fruto de rechazos, celos, insultos, envidias, ridiculizaciones, etc.—, puede irse incubando el germen de una conducta psicótica. Cuando se expone a una persona a experiencias límites de vergüenza y humillación, se pone violenta. Un hombre rechazado por una mujer se violenta, y peor si lo es sexualmente.

La violencia se manifiesta progresivamente desde lo mínimo, como:

- El niño que come a hurtadillas el dulce prohibido; que hace lo contrario de lo que le dicen sus padres.
- El escolar que hurta el lápiz o la regla de un compañero de aula en el colegio.

- El menor que rompe con una piedra el vidrio de una ventana de casa ajena.
- El joven que roba “alguieto” en forma “graciosa” o maliciosa en el mercado o en un supermercado.
- El adulto que en grupo abusa de mujeres jóvenes indefensas o que arroja piedras a la policía en manifestaciones públicas, y empeora progresivamente cuando hurta o roba algo en su trabajo, o cuando en la calle asalta, hiere y mata.

1.1.2 Entorno

Está referido a las influencias negativas que afectan a la persona.

a) Entorno social: Estas causas tienen mucha variación. Veamos en forma genérica.

La sociedad. Esta entidad abstracta pero también concreta se manifiesta entre nosotros por lo siguiente:

- Desorganización social: Aunque no parezca, nuestras sociedades, sea de países desarrollados o subdesarrollados, están en algún grado desorganizadas o con conflictos sociales; en una palabra, no están en armonía.
- Patología social: El organismo social está enfermo por hechos contundentes de conducta como la prostitución, la vagancia, el alcoholismo, la ilegitimidad, la pobreza mayoritaria, las disoluciones familiares, etc.
- Cultura y subcultura: El delito es consecuencia de un conflicto cultural o una subcultura con ciertas normas de conducta. Otras causas: El ausentismo escolar, el lenguaje soez u obsceno, relaciones sexuales promiscuas, vandalismo, inmadurez mental de una mayoría, fugas del hogar, drogadicción y violencia, pequeños hurtos pero continuados. Existe

un sistema de valores predominantes que no se compagina con la manera de pensar o conducirse. En este último caso se critica la "coima" pero se la practica.

En una sociedad patriarcal la violencia se incluye dentro de la masculinidad.

– Desarraigo y dislocación social: Provocada por la migración a las ciudades y desplazamientos forzados durante el terrorismo y sublevaciones.

– Cambios demográficos: El incremento de la natalidad y el movimiento migratorio interno o externo en un país traen conflictos de cultura e incremento de la criminalidad.

– Cambio social: La rápida velocidad del cambio social acelera la inseguridad y facilita el incremento del delito.

La educación: Es muy elitista y superficial, además de abusar de exigencias de la memoria como supuesto medio de captación del conocimiento teórico. Es poco útil, no es dedicada al trabajo y el mal ejemplo de algunos profesores poco profesionales o mal pagados empeora las cosas. No se enseña moralidad ni el respeto a la ley y la autoridad.

La familia: Desorganizada, madres solteras y padres ausentes, además de inconducta o mal ejemplo de madres o padres que se han dedicado a la prostitución, al alcoholismo, la drogadicción; pleitos constantes entre cónyuges; decadencia de valores familiares; hogares deshechos. Padres solos por separación, ausencia, en la cárcel, o que por su exigente ocupación dejan solos a sus menores hijos. Extrema pobreza que obliga a dormir en un solo dormitorio a esposos e hijas y a veces los padres cometen incesto con hijas o hijastras. Carencia de amor maternal o exceso de protección. Los niños juegan con juguetes bélicos.

Industrialización y progreso tecnológico: Los aspectos denominados progreso y desarrollo traen consigo el alza de la

criminalidad o el cambio de las formas de delincuencia, incrementándose los delitos de "cuello blanco".

Urbanización: El incremento de la vida urbana contra la rural, la despersonalización en grandes urbes, exceso de población, incremento de marginación y de mal ejemplo de mayores. Cuando una población urbana es menor de cien mil habitantes, la tasa de criminalidad es muy baja; comienza a subir geométricamente por cada cien mil más.

Vecindad y amigos de barrio: Sobre todo malas relaciones de la periferia del individuo, que generan el aprendizaje de malas costumbres, creencia en la impunidad, deseo de rebelarse contra la autoridad, formación de bandas o pandillas juveniles (al principio con criterio de barrio o deportivo y luego en delitos mayores que van creciendo en magnitud).

Medios de comunicación: Tienen mucha influencia en la vida cotidiana. La prensa y la televisión, supeditadas al tiraje o al "rating" con fines solamente de lucro, de obtener ganancias, salvo excepciones, se ven forzadas a exaltar la noticia alarmante y poco edificante, mezclando lo escabroso con la violencia y fomentando esta última.

La TV aprovecha que a la gente le gusta la distracción basada en maldad, luchas, sexualidad ajena, etc., y escográn lo que le hace daño, hiere, rebaja y degenera, con sus series nacionales o importadas que exhiben como cosa común la violencia, la muerte de policías, las formas de matar, de asaltar, los errores o virtudes de los procedimientos delictivos, usando menores indebidamente.

Además pasan anuncios de series, novelas o programas escabrosos en horas de menores o cuando todavía están despiertos, fomentando el uso de tabaco y alcohol. Sin querer se han convertido en escuelas superiores de enseñanza del

delito. La magnificación de los hechos, la historia de los delincuentes famosos, privilegiando los hechos sangrientos o escandalosos, han convertido lo malo en algo digno de mostrar; y muy poco se muestra de lo bueno, edificante o virtuoso.

Vicios: Los vicios o malos hábitos como el tabaquismo, el alcoholismo y otros, pueden acarrear situaciones de violencia; pero la drogadicción siempre es un factor tan gravitante que se está creyendo que cerca del 50% de delitos o de violencia se origina por los adictos.

La marginación: Por la discriminación "racial" las minorías son tratadas con desprecio. Tanto por su extrema pobreza como por conductas ingenuas o también por el color de la piel o características anatómicas, se margina a muchas personas, cuyos descendientes absorben la carga negativa que han acumulado los padres o ancestros y, en cierto modo, tratan de reivindicarlos actuando negativamente o con rebeldía.

b) **Entorno económico:** Estas causas tienen relación con la cantidad disponible de recursos, de dinero o de comodidades que tienen las personas.

La pobreza: En América Latina se calcula que la mitad de la población vive en pobreza, y de esta proporción la mitad vive en extrema pobreza. Esta situación de carencia de dinero en la familia o en la persona mayor de edad podría motivar la comisión de delitos considerados violentos en que se mezcla la necesidad y el resentimiento. La pobreza no es un factor de inseguridad pero la estimula social y económicamente por las tremendas dudas en cuanto al futuro personal y familiar. Tampoco es necesariamente un factor de delincuencia. El concepto de pobreza real debería entenderse no por la falta de recursos sino por el exceso de necesidades.

La riqueza: Es el exceso de dinero que permite la opulencia y donde las personas, además de dedicarse al ocio, consideran que todo les pertenece, y su actitud linda, a veces, con la vehemencia del poderoso. Estas personas pueden cometer delitos económicos, sexuales, monopolios, subvaluaciones, narcotráfico, etc.

Sin embargo, la riqueza real debería entenderse como la falta de necesidades.

Los criminólogos consideran como un factor gravitante cuanto mayor es la brecha que hay entre los que tienen mucho y los que carecen de todo.

Concepción económica imperante: Esta situación tiene relación con la ideología económico-política imperante, en este caso el neoliberalismo y la globalización, que innegablemente posibilitan un trastoque de valores y la prioridad del capital sobre la persona, la cual se convierte en un valor más.

Mentalidad lucrativa: Por la cual todos quieren obtener un beneficio —pago o premio de valor económico— a como dé lugar, en detrimento de todo. Toda relación con otra persona es para ellos una transacción comercial.

c) **Entorno político:** Estas causas se refieren a la conducta pública y privada de los que tienen un cargo público de importancia en la ciudad o en el país.

Impunidad: Cuando es notorio que un funcionario de alto nivel ha cometido algún delito o hecho irregular de trascendencia económica y no sucede nada, no hay denuncia y si la hay no se toma ninguna medida. Unido a la sensación de desigualdad ante la ley, desatada y acentuada por la impunidad otorgada a los responsables de graves violaciones de la moral, ley y derechos.

Corrupción: cuando las autoridades realizan actos delictuosos que se descubren públicamente, tanto en las adquisi-

ciones de bienes como en la recepción irregular de dinero por realizar determinadas actividades que beneficien o perjudiquen a alguna persona.

Tráfico de influencias: Sobre todo cuando es frecuente que una persona de posición en los poderes públicos reciba o cobre una cantidad de dinero por realizar alguna gestión o presión sobre otra para que alguien se beneficie indebidamente con un servicio.

Inconducta política: Cuando algunas personas vulneran las reglas establecidas, la decencia y la ética, para obtener una elección fraudulenta o un cargo que no le corresponde por sus calificaciones o méritos.

Sistema policial-judicial-penitenciario corrupto: Cuando las autoridades policiales se conducen en la atención de delitos con notoria parcialidad, fruto del soborno o extorsión; y de similar forma se desempeñan los fiscales del Ministerio Público y los jueces del Poder Judicial. Las personas involucradas a favor o en contra comentan estas incidencias y forman una opinión negativa de los mencionados y se expande la idea de que todo está corrompido.

Los centros penitenciarios en el mundo son lugares de reclusión humana en que, por un concepto antiguo y superado de venganza pública, la sociedad, como castigo, encierra tras unas rejas y entre cuatro estrechas paredes a los que han cometido delito. Este sistema penal —está comprobado hasta la saciedad— no rehabilita, ni educa ni reeduca, es muy corrupto y no hay seguimiento al que egresa del establecimiento. En la práctica, antes que rehabilitar, estos centros posibilitan dos opciones: el delincuente se perfecciona por su relación con otros similares, o sale tan dolido y resentido que delinca o no, hace todo esfuerzo, hasta la muerte, con tal de no regresar.

1.1.3 La oportunidad

Es también causa cuando una persona que no está dentro de las anteriores o lo está parcialmente, llega a un cargo o función o se le presenta una circunstancia favorable o desfavorable y comete un hecho delictivo para lograr un beneficio indebido.

Podemos concluir que hay una causa primaria: el egoísmo del hombre en la etapa actual de evolución, que lo lleva a tener ansias desesperadas de obtener riqueza y poder. Los factores que, además, han contribuido son el dinero acumulable y la propiedad privada.

1.2 Efectos

En este caso nos estamos refiriendo a las consecuencias derivadas de las causas o sea la comisión de hechos delictuosos.

1.2.1 Los delitos

Para fines de este estudio vamos a separar arbitrariamente los delitos en tres grupos:

- Delitos que afectan a las personas y a su propiedad en lugares públicos, empleándose violencia sobre ellas (Dentro de estos delitos se encuentran los callejeros: robos, asaltos, agresiones, etc.).

Su característica fundamental es que, como se producen en la calle, son bastante previsibles por acción de la policía o, en todo caso, son objeto de disuasión.

Entre estos delitos tenemos:

Contra la vida, el cuerpo y la salud: homicidio, lesiones, genocidio.

Contra la libertad: secuestro, tráfico de menores, violación de domicilio, violación de la libertad de reunión, violación sexual.

Contra el patrimonio: hurto, robo, estafa, extorsión, daños.

Contra la salud pública: tráfico ilícito de drogas.

Contra la tranquilidad pública: terrorismo.

- Delitos que afectan a las personas y su propiedad en lugares privados o no públicos.

La característica es que estos hechos no son previsibles por la policía. En todo caso pueden ser objeto de una intervención policial inmediata si es que la persona tiene tiempo de llamar por teléfono o de gritar y ser oída por vecinos o circundantes, y la policía pueda tener los medios de transporte y comunicaciones necesarios para acudir con prontitud.

Contra la vida, el cuerpo y la salud: homicidio pasional, infanticidio, eutanasia, instigación al suicidio, aborto, lesiones, exposición o abandono de personas en peligro, genocidio.

Contra la libertad: tráfico de menores, violación de intimidad, violación de domicilio, violación del secreto de las comunicaciones, violación del secreto profesional, violación de la libertad de trabajo, violación de la libertad de expresión, violación sexual (familiar), proxenetismo.

Contra el patrimonio: hurto, apropiación ilícita, receptación (compra de robos), estafa (privada), fraude, usurpación (de inmuebles), daño (privado).

Contra la confianza y buena fe en los negocios: libramientos indebidos (cheques sin fondo).

Contra los derechos intelectuales: derechos de autor, fabricación o uso no autorizado, empleo de modelo o diseño industrial.

Contra la salud pública: Contaminación y propagación, venta de medicamentos afectados, tráfico ilícito de drogas.

Contra la seguridad pública: peligro común, desastre por acto culposo, contra

los medios de transporte, comunicación y otros servicios públicos.

Contra la tranquilidad pública: contra la paz pública, terrorismo (daño indirecto).

Contra la administración pública: abuso de autoridad, concusión, peculado, corrupción de funcionarios.

Contra la fe pública: falsificación de documentos en general, falsificación de sellos, timbres y marcas.

Delito tributario: contrabando.

- Delitos que afectan otros aspectos.

Estos delitos no afectan con violencia a las personas y a la propiedad y en otros casos afectan al Estado y sus funciones. No son objeto de prevención policial y a veces ni de intervención por ser privados o por ser atendidos directamente por la fiscalía o por los jueces.

Contra el honor: injuria, calumnia, difamación.

Contra la familia: matrimonios ilegales (bigamia).

Contra el estado civil: alterar o suprimir el estado civil, fingir embarazo, contra la patria potestad, omisión de asistencia familiar.

Contra la confianza y buena fe en los negocios: quiebra, usura.

Contra el patrimonio cultural: contra los bienes culturales.

Contra el orden económico: abuso del poder económico (obstáculos contra la libre competencia), acaparamiento, especulación y adulteración, venta ilícita de mercaderías.

Contra el orden financiero y monetario: delitos financieros (aprobación ilegal de créditos), delitos monetarios (falsificación de dinero).

Delitos tributarios: defraudación fiscal (evasión de tributos), elaboración y comercio clandestino de productos.

Contra el Estado y la defensa nacional: atentados contra la seguridad na-

cional y traición a la patria, comprometer las relaciones exteriores del Estado, contra los símbolos y valores de la patria.

Contra los poderes del Estado y el orden constitucional: rebelión, sedición, motín.

Contra la voluntad popular: contra el derecho de sufragio.

Contra la administración pública: usurpación de autoridad, títulos y valores, violencia y resistencia a la autoridad, destrucción o extracción de marcas, desacato.

Contra la administración de justicia: contra la función jurisdiccional, prevaricato, denegación y retardo de justicia.

También hay que tomar en cuenta que cuando se produce un hecho tipificado y penado, hay teóricamente dos personas: la víctima y el victimario o delincuente. Y ambos requieren un tratamiento integral como personas. Pero esto no se hace. Sólo actuamos contra el delincuente, y con ánimo de castigo.

Los primeros efectos que sienten las personas son, de forma general:

- Sensación de inseguridad personal.
- Inhibición de la vida social: temor de estar en lugares públicos.
- Búsqueda de protección: compra de armas, conversión de las casas en fortalezas, contratación de vigilantes privados, etc.
- Represalias mediante diversas formas de justicia privada.

No debe perderse de vista la idea de que si aumenta la inseguridad, aumenta el riesgo, disminuye el retorno –rentabilidad– y esto puede significar el encarecimiento y/o abandono del negocio; también significa mayor costo por tener que tomar servicios de seguridad privada, que es una especie de impuesto.

1.2.2 Medición de la delincuencia

Cuando se desea medir la delincuencia, se inciden en aspectos muy relativos. La medida tradicional es la estadística, que significa establecer una cantidad de hechos en un período determinado de tiempo, un día, un mes, un año y en un lugar. Por ejemplo: En Lima hay 12 muertos diarios, 360 al mes; las zonas de mayor incidencia son El Rímac, El Porvenir, etc. Sin embargo, no todas las personas agraviadas denuncian los hechos por diversas razones, entre ellas por falta de confianza en la policía o porque el monto o el daño es menor. Las encuestas establecen que hay un 70% de desconfianza en la policía. Y las circunstancias varían mucho.

Otra medida que está muy en boga es, además, la cuantificación en base a una unidad de medida poblacional. Por ejemplo: En Colombia hay 90 muertos por cada 100 mil habitantes. También se contabiliza la delincuencia por la cantidad de detenidos por determinado delito o en conjunto.

La calificación de los hechos como determinado delito varía a veces de un técnico a otro. La subida o bajada de un delito o de un período de tiempo es, muchas veces, por problemas administrativos.

Cuando no hay datos o no son actuales o confiables, se recurre a los sondeos y encuestas entre la población para conocer frecuencias y magnitud y consiguiendo porcentajes. lo cual es sólo apreciación. Se pregunta, por ejemplo: “¿Se siente Ud. seguro en las calles de Lima?”. Consideramos que esta forma de medición es especulativa, porque se hace con muestras. Por ejemplo, en abril del 98, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) realizó una encuesta a hogares sobre victimización en Lima

metropolitana, con una muestra de 2.474 hogares y con 8.617 entrevistados; y luego, como una encuesta cualquiera, se hace la proyección, lo cual consideramos que lleva a una apreciación relativa.

Las medidas mencionadas son solamente referenciales, para tener puntos de comparación y establecer ciertas magnitudes con otras épocas o con otras ciudades o países. Y también se usan de acuerdo al interés del que lo usa. Por ejemplo, sirven para magnificar una organización policial en cuanto a intervenciones, detenciones, investigaciones y trabajo en general. También sirven, en caso contrario, para dar a entender “la ola delictiva que asola la ciudad” o “el incremento o decremento de la delincuencia” o la “frecuencia de determinados delitos”.

No podemos dejar pasar por alto el mencionar la falta de cualificación en cada delito. Si se habla de “muertes”, por ejemplo, no es igual cuando se mata en un asalto en una casa que cuando se mata en un asalto en la calle. Las diferencias y motivaciones saltan a la vista en cuanto a la diferencia, cosa que las estadísticas no registran.

Creemos que lo importante en la medición es conocer debidamente cuántos hechos delictivos, según características, se han producido el año anterior, y cuánto ha disminuido el porcentaje ahora. Y también es importante establecer en la medición las causas de los delitos cometidos.

1.2.3 Medidas contra la delincuencia

Las medidas son múltiples, dependiendo del órgano correspondiente, pero todas las actuales son de represión. Para los estados-gobierno preocupados por otros aspectos, basta con la represión de los delitos por acción de la Policía, luego

la Fiscalía y finalmente del Poder Judicial. El tramo final, de ser necesario, es la reclusión en centros penitenciarios para cumplir la pena.

Todos los estudiosos sobre el particular consideran que la prevención es muy importante dentro de las medidas. Pero toda actividad preventiva se centra en el quehacer policial y fundamentalmente en la disuasión, es decir, en las actividades encaminadas a desanimar —mediante diversos procedimientos policiales de vigilancia e investigación— a cometer hechos delictivos.

Según datos de la ONU, los países desarrollados destinan del 2 al 3% de su presupuesto a la policía y a la lucha contra la delincuencia; y los países subdesarrollados del 9 al 14%. Algunos gobiernos endurecen las leyes contra el delito, pero éstas son tan estrictas como ineficaces.

1.2.4 Acción de la policía

De forma específica, la policía no es el antídoto contra la delincuencia, pero sí dedica gran esfuerzo a combatirla, sea para controlar sus efectos o para detener a los responsables y ponerlos a disposición del órgano jurisdiccional correspondiente.

En este sentido, realiza actividades de prevención, dedicadas, como dijimos, a disuadir a los delincuentes a cometer sus fechorías. Con ésta o sin esta actividad, realiza la necesaria e impostergable intervención o recepción de la denuncia de la parte afectada para establecer el procedimiento correspondiente según el caso. Si es necesario, realiza una investigación con el objeto de conocer lo que sucedió, las motivaciones, e identificar a los presuntos responsables para formalizar la denuncia al fiscal.

No está demás mencionar que la policía peruana, en 1997, ha atendido más

de 200 mil faltas o infracciones, investigado 250 mil delitos, detenido por lo mismo a 100 mil personas que fueron puestas a disposición de la Fiscalía. Igualmente, la policía ha formulado 400 mil certificados diversos entre domiciliarios, peritajes, identificación, etc.

La policía limeña y de la costa en general ha rescatado de las aguas a 1.500 bañistas en riesgo; ha recuperado el 80% de los 8 mil vehículos robados; ha recuperado 200 millones de dólares en materia de contrabando; ha investigado 3 mil accidentes de tránsito con muerte. En Lima se imponen diariamente 3 mil papeletas por infracción a las reglas del tránsito. A 3.500 menores en situación irregular se ha puesto a disposición de las autoridades respectivas.

En cuanto al tráfico ilícito de drogas, en 1997 la policía del Perú ha realizado 7.232 operativos, capturando a 11.734 personas vinculadas al narcotráfico, ha incautado 226 toneladas de insumos, 160 toneladas de droga y cuatro aviones. Este año de 1998, el Perú ha dejado de ser el primer país productor de coca.

En cuanto al terrorismo no olvidemos que detuvo a 2.500 miembros de cúpula de los grupos terroristas, incluidos sus máximos líderes, con lo cual se desmoronaron estas siniestras agrupaciones y el país pudo respirar y actuar con más tranquilidad, pese a los no reconocidos 1.500 policías muertos y los 600 inválidos.

Y en referencia a los delincuentes comunes, es notorio que permanentemente se captura a las bandas delictivas de todo tipo, asaltantes y secuestradores, incluyendo los asuntos más sonados en 1998. En este último caso, el año pasado se denunciaron 10 secuestros típicos, de los cuales se resolvieron 9; y de los llamados "secuestros al paso", fueron 132, de los cuales se resolvieron 119.

La policía, asimismo, continúa vigilando 82 centros penitenciarios, los puestos de vigilancia de frontera, se continúa protegiendo los recursos de flora y fauna así como actuando en la lucha contra la contaminación. Y se sigue brindando seguridad a los establecimientos bancarios y a altos dignatarios del Gobierno.

1.2.5 Tratamiento del delincuente

Las leyes modernas de procedimientos establecen una serie de garantías en favor de los inculcados, entre ellas el presumir su inocencia, la nulidad de la confesión obtenida ilegalmente o por la fuerza, el derecho a no declarar en contra propia, la asistencia de un abogado y el juicio público.

Los criminólogos y penalistas discuten mucho sobre las medidas más eficaces para imponer al que delinque, ya que deben aplicarse en proporción al delito. Y éstas van desde la multa, trabajo comunitario, limitación de derechos, libertad condicional o prisión en lugares adecuados a su condición y por tiempo relativo, hasta la muerte.

Estos procedimientos o medidas de seguridad son muy antiguos en cuanto la concepción y han variado muy poco en esencia. Sin embargo, hay mucho consenso en cuanto a su inutilidad para controlar la violencia y la delincuencia.

En el Perú hay 82 cárceles, con una capacidad física para 19 mil internos, pero albergan a 25.310; de éstos, el 69% son inculcados o procesados y el 31% son sentenciados. Las cantidades se incrementan en un 10% anual, además de que los reincidentes son numerosos.

La pena de prisión, o sea el encierro durante un tiempo entre cuatro paredes, tanto para evitar que el individuo siga cometiendo delitos como para que al salir no lo vuelva a hacer, ha resultado un verdadero fracaso mundial e histórico.

Las teorías retributivas y expiatorias se basan en ficciones, mitos y costumbres, así como en una concepción del hombre totalmente desacreditada por la ciencia moderna. No se puede afirmar que la experiencia del castigo intimide al delincuente castigado.

Las penas clásicas no parecen haber probado la eficacia que de ellas esperaba el legislador, ya que el porcentaje de reincidentes es elevado y la mayoría de los condenados son insolventes. El delincuente debe ser tratado como persona enferma y no por el delito en general. No es un ser distinto.

Y la pena de muerte —sea a pedradas, en despenadero, con bebidas mortales, clavados en una cruz o en un tronco, en la hoguera, en la horca, la guillotina y ahora con fusilamiento, en la silla eléctrica, en la cámara de gas o con una inyección letal— ha resultado otro verdadero fracaso en cuanto a propósito. Cuando se reinstaura en 1972 en EEUU, resultó una paradoja: en los estados donde se aplica, la tasa de homicidios es mayor que donde no se aplica.

Definitivamente debemos afirmar que la violencia no se combate ni aniquila con la violencia. Cuanto más severa es la pena, más violencia habrá. El crimen es la violencia ilegal, pero el castigo es la violencia legal.

2. Acciones a realizar para prevenir las causas y combatir los efectos

2.1 Acciones para prevenir las causas

Es indudable que las personas necesitan de una primera seguridad destinada a satisfacer las necesidades primarias. Los seres humanos necesitan seguridad en:

- Alimentación.
- Abrigo, tanto en ropa como en vivienda o techo.
- Salud, tanto en atención médica como en medios para diagnóstico, medicamentos.
- Educación para uno mismo y para los hijos.

La seguridad física que se debe recibir tiene ser:

- De sobrevivencia, en vida y salud, contra riesgos intencionales y accidentales.
- De circulación pública, sea a pie o en vehículos.
- De libertad de acción, de pensamiento y de otras garantías personales.

Y finalmente, seguridad para trabajar.

El Estado-gobierno (es decir el Poder Ejecutivo y el Congreso) debe propender, por todos los medios, a procurar que la población tenga esta situación, que es el medio social propicio para que el hombre se realice.

La idea fundamental que consideramos en este caso es que haya justicia social o el orden social justo del que hablaba Tomás de Aquino, pensando en la responsabilidad de los gobernantes. Si la riqueza es distribuida con equidad y con justicia, si hay armonía en la sociedad, si se trabaja con el solo interés de lograr el bien común de la población y se gobierna con la idea del respeto supremo para el ser humano, es probable que se reduzcan significativamente las causas de la delincuencia.

En estos momentos sería imposible y utópico pensar en algo así. Por lo tanto tenemos que pensar solamente en remediar algunos defectos que tienen los gobiernos y que por aplicar ideologías puramente económicas se margina sensiblemente a sectores mayoritarios de la po-

blación que son excluidos de disfrutar del PNB.

En forma expresamente concreta, podríamos proponer algunas acciones para eliminar las causas de la delincuencia:

- Mayor conocimiento del hombre para establecer sus orígenes, anhelos, virtudes, defectos, composición del cuerpo, etc.

- Necesidad de una organización social más armónica.

- Procurar eliminar la prostitución y la vagancia tratando de proveer de más empleo.

- Luchar contra el alcoholismo, comenzando por prohibir la publicidad, sobre todo por TV.

- Luchar contra la pobreza generando empresas y fuentes de trabajo.

- Luchar contra la drogadicción en todas sus formas.

- Revisar la exposición de valores y su devaluación.

- Cambiar el actual sistema educativo por uno más efectivo dedicado al trabajo y revisar el tratamiento económico-social de los profesores. Aumentar las posibilidades para todos y eliminar el analfabetismo.

- Apoyar a las madres solteras.

- Hacer esfuerzos por aumentar significativamente el número de las viviendas populares a fin de que estén al alcance de las mayorías.

- Priorizar preferentemente la atención a menores en situación irregular.

- Procurar que la atención médica sea para todos los residentes en el país.

- Apoyar la agricultura y la agroindustria en el campo para sostener la producción, evitando la migración a las ciudades.

- Promover permanentemente la actividad deportiva en la juventud.

- Procurar –de ser posible– que lo es-

cabroso o pernicioso no figure en las primeras planas de los diarios. Hacer el esfuerzo para lograr que se elimine de las pantallas de TV las series y películas de violencia, sexo o delincuencia organizada, donde se degrade la relación sexual y se magnifique la violencia o las diversas formas de matar y delinquir.

- Promover y favorecer una campaña contra el tabaquismo además de la ley vigente, prohibiendo todo tipo de publicidad.

- Activar los órganos pertinentes para que eviten de inmediato cualquier tipo de discriminación por razones de etnia, color de piel, sexo u otro.

- Procurar dar normas legales severas contra la corrupción política y financiera.

- Implementar debidamente de medios y recursos a la Policía, al Ministerio Público y al Poder Judicial.

- Procurar tener centros de rehabilitación reales para los delincuentes reincidentes sentenciados, a fin de que sean tratados como enfermos. Mientras tanto, los actuales centros de reclusión deben ser más humanos y procurar que los delincuentes aprendan lo que necesitan para la vida común.

- Ensayemos un lema: “Educación, salud y trabajo para todos”.

2.2. Acciones contra los efectos

2.2.1 Situación jurídico-doctrinaria

La Constitución Política del Perú, en su artículo 166, establece que la “finalidad de la Policía Nacional es garantizar, mantener y restablecer el Orden Interno...”. Es decir, la PNP:

- Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad.

- Garantiza el cumplimiento de las leyes.

- Garantiza la seguridad del patrimonio público y del privado.
- Previene, investiga y combate la delincuencia.
- Vigila y controla las fronteras.

En la misma carta magna, el Art. 195 establece que “la Ley regula la cooperación de la Policía Nacional con las municipalidades en materia de seguridad ciudadana”.

Como se entiende que no hay error en los enunciados, entonces aceptamos que son correctos. Veámoslos a cada uno.

El Orden Interno: Es la situación de normalidad sustentada en la legalidad para lograr tranquilidad y seguridad públicas.

El mantenimiento del Orden Interno es la adopción de medidas y previsiones que la Policía debe realizar para garantizar la situación de orden y seguridad públicos.

El Orden Público es un término circunscrito al poder político y se considera como tal una situación de normalidad que busca lograr la tranquilidad pública y el cumplimiento de las leyes.

Esta actividad implica hacer respetar el derecho a las libertades y demás garantías.

La Seguridad Pública está referida genéricamente en constituciones y tratados, a la seguridad personal. La ONU la usa en ese sentido. Se la puede definir como el conjunto de medidas y acciones que realiza la policía para proteger a las personas y su propiedad.

Estas medidas de seguridad son contra los riesgos intencionales. Y a esto se refiere la Constitución cuando se menciona la protección a las personas, la seguridad del patrimonio privado y el prevenir, investigar y combatir la delincuencia.

La Seguridad Ciudadana es un término originado en España y que el mismo

Tribunal Constitucional ha reconocido como parte de la seguridad pública, puesto que también protege personas y propiedades. Consideramos que se refiere al conjunto de actividades dedicadas a proteger a la colectividad de los riesgos accidentales y naturales como los desastres –sismos, inundaciones, incendios–, medidas y previsiones de salubridad pública, emergencias médicas, auxilios en general, etc.

En estos casos, como lo establece la Constitución, la Policía debe cooperar con las municipalidades.

2.2.2 El ciclo de la seguridad pública

Para adoptar acciones contra la delincuencia y la victimización es necesario tener en cuenta un denominado “ciclo de la seguridad pública”, con el objeto de que se entienda que hay varias entidades comprometidas en el asunto.

Se debe reconocer que el problema delictivo es un ciclo que cuando falla una de las partes de la cadena trasciende a todo. En nuestro medio hay muchas fallas.

Veamos cada una de las partes:

- Participación ciudadana.

- Autoprotección: Las personas, de por sí, deben adoptar una serie de acciones y medidas para prevenir contingencias e incidentes en riesgos intencionales y accidentales.

- En la casa: Medidas a tomar.

- En la calle: Cómo conducirse debidamente.

- Organización vecinal: Es muy importante que la población se organice en juntas vecinales (“de calle” o “de barrio”) y en comités de cooperación con la policía. Así pueden demostrar fuerza y decisión ante los malhechores y cooperar con la policía, convirtiéndose en sus

ojos. También pueden cooperar en asuntos de desastres.

– La cooperación ciudadana: Consistiría en que por cualquier medio –radio, teléfono, etc.– toda persona pueda comunicarle a la central de policía cualquier incidente o problema. Y la policía debe dar rápida y oportuna respuesta.

- Sistema preventivo.

– Municipalidad: La autoridad municipal, que en la práctica representa al vecindario, tiene también que interesarse en apoyar las acciones necesarias contra la delincuencia, tanto en apoyo a la policía como en recomendaciones públicas. Actualmente, mediante el servicio denominado “serenazgo”, personal de la Policía Nacional y de la Municipalidad en vehículos ediles realizan una vigilancia primaria con procedimientos entusiastas que deben mejorarse.

– Policía Nacional: Debe tratar de cumplir eficazmente con la finalidad constitucional que se le ha encomendado y desarrollar las funciones y procedimientos básicos:

- Prevención: mediante el patrullaje.
- Intervención: rápida y técnica.
- Investigación: mediante el personal debidamente especializado.

Sería de utilidad que en todo distrito y/o provincia se forme un Consejo de Seguridad distrital o provincial, presidido por el alcalde e integrado, entre otros, por el comisario de policía y representantes de instituciones como empresarios, vecinos, el fiscal, Defensa Civil, etc., a fin de que establezcan la política de seguridad. Ante este órgano, el comisario debe informar de sus resultados periódicamente.

Además, el patrullaje distrital debe ser bajo planeamiento y operación de la policía del distrito que asignará el personal y llevará la estadística de las inter-

venciones. Los vehículos –automóviles y camionetas– serán proporcionados por la Municipalidad y estarán bajo su control administrativo y mantenimiento. Igualmente las motocicletas, que estarán en los puestos de atención o garitas con personal policial para la atención de llamadas.

El personal dependiente de la Municipalidad –policía municipal o “serenos”– deberá dedicarse en esas garitas a la vigilancia permanente y estática y a la recepción de denuncias y comunicación a la policía para su intervención.

- Sistema judicial.

– Ministerio Público: Debe cumplir con eficiencia y autonomía su finalidad, manteniéndose alerta ante cualquier infracción de la ley. Es necesario seleccionar debidamente a sus integrantes para que –bien capacitados y pagados– actúen con idoneidad y honestidad en sus dos actividades principales:

- Investigación.
- Dictamen o denuncia.

– Poder judicial: Es necesario que sea lo más autónomo posible para que su imparcialidad haga una respetable justicia, con jueces debidamente preparados, idóneos y honestos. Pero no se debe juzgar solamente desde la óptica jurídica; la persona merece un juicio de forma integral.

- Sistema penitenciario.

– Centros penales: El sistema penitenciario debe ser realmente de rehabilitación y reeducación, en las acciones siguientes:

- Medidas de seguridad.
- Rehabilitación y reeducación.
- Tratamiento interno.
- Seguimiento externo.

- Sector privado.

– Organismos privados: De acuerdo con sus características, deben cooperar

con el Estado en la prevención y lucha contra la delincuencia:

- Las empresas privadas, haciendo donaciones deducibles de impuestos.
- Los medios de comunicación para apoyar las acciones y evitar propagar programas de violencia.
- Las empresas de seguridad privada, convirtiéndose en ojos de la policía.

2.3 La prevención

Césare Beccaria, en *De los delitos y las penas* (1764), escribía: "Es mejor evitar los delitos que castigarlos". Y Antonio Beristáin, en *Crisis del derecho represivo* (1977), recoge los resultados del V Congreso de las Naciones Unidas para la prevención del delito y tratamiento del delincuente en Ginebra en 1975.

Ahí se constató que "la delincuencia adopta formas nuevas que crean problemas graves a la convivencia y al progreso de los derechos humanos. Frente a esta cuestión resultan ineficaces los remedios del derecho penal tradicional. Por eso urge reelaborar un nuevo sistema penal y una nueva planificación a nivel nacional y transnacional".

La prevención debe considerarse como el conjunto de medidas y previsiones que adoptan las autoridades responsables para evitar que se produzcan transgresiones a la ley, especialmente la penal.

La prevención puede ser general cuando se dedica al conjunto de la población. Y específica cuando se dedica a un grupo de personas o lugares o actividades especiales.

La justicia social constituye el mejor medio de prevenir la criminalidad. Hay que basarse más en la acción social que en la penal.

Se ha usado en total exceso el principio de represión, sin conceder suficiente atención a las formas de control social no penal.

Los países deben reevaluar constantemente sus sistemas de justicia penal para que se ajusten a las necesidades sociales actuales. Esto exige la sustitución de leyes o instituciones que estén anticuadas o que no sean necesarias.

Toda modificación del sistema penal, al igual que la aplicación práctica de sus procedimientos, debe respetar siempre los derechos humanos y las libertades fundamentales de toda persona interesada.

La política penal debe ser coordinada en sus múltiples aspectos y su conjunto debe integrarse en la política social general propia de cada país.

El sistema actual de justicia criminal produce algunos efectos negativos, se apoya en la creencia falsa de que el delincuente es un anormal y distinto a los demás y puede contribuir al aumento de la injusticia social existente. "Una paz fundada en la injusticia y la violación de los derechos del hombre no puede durar y conduce inevitablemente a la violencia" Resolución 18 c/11.1 1975 de la Unesco. (Unesco: *La violencia y sus causas*. París, 1980).

Es innegable que la justicia penal está en crisis. Los códigos y las leyes penales no corresponden a necesidades contemporáneas: son un aspecto conservador y la gente no participa. Sólo se combate o legisla sobre lo genérico o mayoritario. No hay prueba científica del valor intimidatorio de la pena.

No se puede afirmar que la experiencia del castigo intimide al delincuente: las penas clásicas no son eficaces, los reincidentes son muchos. El tratamiento penal es inadecuado y con resultados mediocres.

Los tribunales estudian sólo algunos casos. Los jueces sólo poseen formación jurídica que les limita conocer aspectos humanos. La imagen de los jueces es negativa: se les acusa de todo lo malo.

2.3.1 La policía y la prevención

Hay muchas definiciones y conceptos y criterios sobre la policía, dependiendo del que las emite y del país o ciudad y del tipo de policía.

Lo que podemos establecer es que la policía es un órgano del poder público, jerarquizado, encargado de mantener el orden público y de garantizar la seguridad pública. En algunos países se encarga también de vigilar las cárceles y las fronteras, como en el caso del Perú, y de la lucha contra incendios (bomberos), como en Colombia y Argentina. Dentro de la seguridad pública se ubica la función de la investigación criminal.

La policía es un servicio democrático y profesional que debe estar al servicio de la comunidad y cumplir estrictamente con su finalidad constitucional y funciones legales.

Es necesaria la planificación y la evaluación permanente de sus actividades. El presupuesto asignado debe estar distribuido por logros, por objetivos funcionales.

Los cambios supuestamente necesarios deben hacerse siempre previo estudio.

La prevención policial es el conjunto de acciones que puede llevarse a cabo con un espíritu de preservación y asistencia, con los fines —de una parte— de evitar que ciertas personas caigan o reincidan en la delincuencia y —de otra— de que ciertas personas se conviertan en víctima de ellos.

Una policía, con toda la cobertura que debe tener para cumplir la tarea enco-

mendada, requiere contar con no menos de 5 policías por cada mil habitantes; o sea que actualmente se debería tener 120 mil efectivos; pero sólo hay unos 85 mil policías.

Además, en cuestión de vehículos de patrullaje y con las limitaciones ciudadanas en cuanto la posesión de sus propios vehículos y del uso de las líneas telefónicas, se requiere tener una flota de vehículos en cantidad suficiente. Solamente en automóviles patrulleros, si se desea que cada policía vigile a unas 5 mil personas —lo que en “estándares” internacionales es excesivo—, se requeriría a nivel nacional de 4.400 patrulleros.

En Lima y Callao, si un patrullero vigilase a 4.000 personas —que es lo mínimo— se requerirían 1.750 patrulleros. Actualmente, hay unos 120, de los cuales cerca de la mitad están dedicados a la seguridad de dignatarios —presidentes de poderes, ministros, parlamentarios y sus familiares— y el resto —unos 60— vigilan la ciudad, donde hay 90 comisarías y 43 distritos; en conclusión, tenemos un patrullero por cada 100 mil habitantes o por cada dos distritos, lo cual es poco menos que absurdo.

La prevención policial implicaría:

- Presencia policial en las calles mediante patrullaje y rondas.
- Aplicación de medidas administrativas:
 - Reglamentación sobre posesión y uso de armas.
 - Documentos de identidad.
 - Control del consumo de alcohol, drogas, etc.
 - Vigilancia directa sobre ex convictos.
 - Advertencia a la población de las medidas necesarias de autoprotección.
 - Acercamiento y confianza recíprocos con la población.

– Colaboración con los menores.

La prevención policial como procedimiento para evitar el delito es muy parcial y reducida. No hay un método cierto ni plan rígido.

La vigilancia que realiza la policía es sólo para dar cierta tranquilidad a la población con la idea que de pretender cometer o cometerse algún hecho delictuoso la acción policial está lista para impedirlo o intervenir.

La policía debe prevenir, es decir, evitar que se produzcan los delitos; pero por circunstancias diferentes y por la reducción de recursos y otros, la policía se ha dedicado, en el mejor de los casos, a disuadir, es decir, a hacer creer al delincuente que por todo el aparato policial existente se debe *desanimar* de cometer algo.

Tomando en cuenta la anterior exposición sobre los efectos que son los delitos, en la que establecimos tres grupos de éstos, pues bien, el grupo 1º: los delitos que afectan a las personas y a su propiedad en lugares públicos, empleándose violencia sobre ellas, significan un riesgo inmediato que puede ser objeto de prevención mediante la vigilancia o patrullaje. Dentro de este grupo de hechos previsibles también se encuentran los problemas de orden público como multitudes y reuniones tumultuosas, los rescates del agua (salvavidas), el tránsito y su control preventivo, la seguridad de los escolares, etc.

El segundo grupo, o sea los delitos que afectan a las personas y su propiedad en lugares privados o no públicos, significan un riesgo mediato y no pueden prevenirse policialmente. Estos hechos solamente pueden ser objeto de intervención inmediata o mediata debido a una comunicación de vecinos o de los agraviados o por denuncia posterior de éstos.

En ambos casos, luego de la intervención, se requiere la investigación policial con el objeto de esclarecer los hechos, la participación de los responsables, los móviles, e identificar y –de ser posible– capturar a los responsables.

Luego de estos procedimientos, el expediente pasa al fiscal correspondiente y, de acuerdo con el dictamen, se derivará, como denuncia penal, al juez; y el proceso termina con la absolución o sentencia de los responsables para aplicárseles la pena correspondiente.

En su afán de cumplir su cometido funcional, la policía puede responder a la criminalidad con las siguientes acciones:

- Especialización de grupos funcionales de prevención y de investigación.
- Alta especialización de grupos operativos en tareas de alto riesgo.
- Unión funcional con órganos especializados no policiales para la lucha conjunta en delitos especiales: aduanas (Sunad), propiedad intelectual (Indecopi), tributos (Sunat), etc.
- Utilización de tecnología de punta.
- Necesidad de cooperación y reciprocidad internacional mediante Interpol.
- Contratar temporalmente a profesionales especializados.
- Mayor coordinación con las municipalidades.

3. Conclusiones

Desde tiempo inmemorial el hombre ha estado en permanente y constante riesgo de su vida y de su propiedad en forma individual o colectiva. Y todo el tiempo hasta ahora ha estado utilizando acciones y medidas acordes con la época.

Como consecuencia de ellas, además de haberse eliminado la intervención de la persona individual en solucionarlos personalmente, interviene la autoridad gubernamental y con ella llega la administración de justicia.

La época actual tiene características propias que podrían resumirse en una explosión de intereses que terminan en un egoísmo acendrado, producto de las ansias de riqueza y poder, y donde el imperio de un sistema económico donde se prioriza el dinero contra la dignidad y valores de las personas, nos está llevando a situaciones muy contrastadas y problemáticas.

Uno de los problemas, que además no es nuevo, es el incremento de la delincuencia incesante y violenta tanto en países ricos como pobres en todo el mundo.

Se la denomina en muchas formas: crimen, delito, criminalidad, delincuencia, violencia, que a la larga significan lo mismo: daño a los seres humanos en su persona o propiedad para obtener un beneficio o ventaja.

Si todo efecto tiene una causa, es indudable y necesario que para solucionar el problema, conozcamos las causas reales o posibles por las cuales se produce o genera la violencia y la delincuencia.

Entre las causas podemos afirmar que son: humanas, porque se nace con mentalidad delictiva o desadaptada; sociales, por las influencias que ejerce el entorno familiar, vecinal, amical, educativo o social en que viven las personas; económicas, por la influencia que ejerce el exceso o falta de recursos fruto de la situación económica imperante; políticas, por la influencia negativa que pueden producir las autoridades en general y su comportamiento. Y, finalmente, las circunstancias que colocan ocasionalmente a una persona en una acción u omisión delictiva.

Las causas deben ser atendidas por el Estado-gobierno para realizar las acciones preventivas necesarias para suplir las deficiencias que generan violencia o delitos.

Los efectos, es decir la comisión de hechos delictivos, pueden clasificarse en tres grupos: 1º, delitos públicos con violencia sobre las personas, que son previsibles o disuadidos por la policía; 2º, delitos públicos en lugares privados sobre personas o propiedad, que no son previsibles pero sí objeto de intervención inmediata o mediata por la policía; 3º, delitos que tienen otra situación y no son previsibles por la policía, sino por otras entidades. En estos casos, los delitos previsibles en principio y los de intervención inmediata son atendidos por acciones de la policía en la medida de los recursos disponibles.

Los hechos delictivos de los grupos 1º y 2º pueden ser prevenidos por las mismas personas antes de ser agraviadas si ejecutan medidas de autoprotección para sí mismas y de organización en su barrio.

La prevención policial como procedimiento para evitar el delito es parcial y reducida. Los métodos son relativamente eficaces. La vigilancia que realiza la policía es sólo para dar cierta tranquilidad a la población con la idea de que los que pretendan cometer un delito o un desorden tengan la certeza de que hay un aparato policial listo para detenerlos.

Los delitos pueden medirse pero muy relativamente por su gran variedad, sobre todo por las causas y los móviles, y por consiguiente los datos son sólo referenciales para fines específicos pero no genéricos.

Las personas que cometen delitos —sea en forma individual o colectiva—, cuando han sido procesadas, reciben una medida penal que puede ser —según la

gravedad— de multa, de trabajo comunitario, de limitación de derechos, de privación de la libertad en forma condicional o efectiva en una cárcel, y la pena de muerte.

Los sistemas de justicia penal basados fundamentalmente en la venganza pública, que específicamente consisten en encerrar a un delincuente en lugares inhumanos, han probado hasta la saciedad su inutilidad y ahora se les cuestiona severamente en forma mundial. Es necesario tratar al delincuente como persona humana enferma o errada y no como a un extraño.

Una sociedad estructurada de forma que pueda recurrir a la presión social de prevención, a intervenciones de persuasión y de asistencia directa, es preferible a una sociedad que deba crear un aparato artificial y costoso para controlar ineficazmente la delincuencia.

La forma en que actualmente se maneja el problema delictivo no es la más adecuada, ya que la actitud del Estado hacia los efectos tiende más a la venganza pública o al castigo que a la prevención.

4. Recomendaciones

4.1 Generales

El Estado-gobierno debe recordar que sus fines son procurar el mayor bienestar de la población en general.

El Estado-gobierno debe adoptar medidas gubernamentales para un tratamiento adecuado a las personas, una educación para el trabajo, salud para todos, ocupación para todos, creación de centros de rehabilitación mental, revisión del sistema económico vigente para no marginar a ninguna persona, y también revisión de su conducta y procedimientos

políticos, a fin de lograr una sociedad armónica, integrada y solidaria, sin marginados.

El Gobierno, por intermedio de los órganos especializados y responsables, debe difundir permanentemente diversas medidas preventivas contra riesgos intencionales y accidentales para que la población sepa autoprotegerse y organizarse vecinalmente.

El Gobierno debe nombrar una comisión de civiles profesionales de prestigio para que —con apoyo policial, de fiscales y jueces, de nacionales y extranjeros— se dedique a estudiar y conocer el problema de la criminalidad y de su prevención y control, y proponga acciones al corto y mediano plazo en una estrategia global.

El Gobierno debe procurar que la Fiscalía y el Poder Judicial, en el campo penal específicamente, tengan personal profesional y técnico debidamente capacitado e idóneo, y que gocen de la autonomía funcional necesaria.

El Gobierno debe procurar que el Ministerio del Interior esté en manos de civiles idóneos y de prestigio y no de militares, a fin de que la óptica sea la adecuada para un órgano encargado del cumplimiento de la ley, el mantenimiento del orden y de garantizar la seguridad pública.

El Gobierno debe procurar que la Policía Nacional tenga su ley orgánica así como normas legales y reglamentarias adecuadas y modernas, y que tenga los recursos logísticos en transportes y equipamiento de forma permanente y actualizada, con un manejo presupuestal propio.

Se debe entender que el sistema de justicia penal tradicional —mediante cárceles o aplicando la pena de muerte— recurre a actos anticuados de simple venganza pública que han fracasado como medidas de rehabilitación del delincuente y de reducción de la violencia, debién-

dose optar por otras vías de verdadera rehabilitación, que traten al delincuente como persona enferma o equivocada conductualmente y no como a un extraño.

Las municipalidades deben mantener relación estrecha con la policía y los vecinos para brindarse recíproco apoyo, especialmente logístico y de información pública.

Debe entenderse que los medios de comunicación pública, sobre todo algunos programas de la televisión y la prensa sensacionalista, están llevando las cosas por un camino contrario a los objetivos perseguidos. Consiguientemente deben colaborar en el problema a fin de no magnificar lo escabroso o pervertido y más bien estimular lo edificante, lo moral, lo honesto y lo virtuoso. Estas instituciones deben tener un órgano de ética formado con sus propios responsables.

Es muy importante que *todos*, Gobierno y población, instituciones públicas y privadas, así como las personas individualmente, entiendan que la delincuencia es un problema de todos y no solamente de algunos o de los afectados.

4.2 Específicas

Planeamiento estratégico contra la delincuencia

- Gobierno central:

- Diagnóstico y evaluación permanente.
- Nombrar una comisión permanente formada por profesionales de prestigio para el estudio de la delincuencia y de las acciones de seguridad pública.
- Aprobar la nueva Ley Orgánica de la Policía.

- Desmilitarizar y democratizar la PNP.
- Establecer el Consejo Nacional de Orden Interno.
- Continuar con el control de armas.
- Coordinar la relación con municipalidades.
- Aprobar el reglamento de contravenciones.
- Establecer y apoyar las políticas de apoyo a la familia, juventud y menores.
- Acciones y medidas para prevenir el consumo de drogas y de bebidas alcohólicas.
- Establecer una política de sanción a las inmoralidades de funcionarios públicos.
- Proporcionar mayor presupuesto para la policía. Un incremento mínimo del 10% del actual para equipamiento anual.

- Gobiernos locales (municipalidades):

- Determinar todas las posibilidades económicas para apoyar la lucha contra la criminalidad.
 - Establecer el Consejo de Seguridad (local) presidido por el alcalde e integrado, entre otros, por el comisario.
 - Adquirir equipo y vehículos para uso policial.
 - Difundir medidas y recomendaciones de seguridad en la población.
 - El comisario debe rendir cuentas a la Municipalidad sobre actividades operativas en el distrito.
- Sector privado:
 - Empresas: apoyo en donaciones deducibles de impuestos.
 - Prensa y televisión: apoyo a campañas educativas y no exaltar violencia ni sexo.

- Empresas de seguridad privada: información a la PNP.
- Policía Nacional:
 - a) Políticas:
 1. La Policía debe ser un servicio democrático:
 - Desmilitarizado.
 - Acrecentar su respeto por los derechos humanos.
 - Participación de la comunidad y/o de la municipalidad en la elaboración de las políticas policiales.
 - Informar periódicamente de sus actividades.
 2. Reconocer que la Policía forma parte de la sociedad civil y del sistema penal.
 3. Descentralización funcional con autonomía controlada.
 - b) Planeamiento táctico:

En el corto plazo: un año.

En las funciones operativas:

 - Contar con un solo jefe de policía para Lima metropolitana que esté realmente comprometido con el problema y sus soluciones.
 - Reducir a 4 los niveles funcionales (entre el policía de calle y el jefe de policía de Lima).
 - Optimizar las comisarías con más personal y autoridad; y que, excepto Lima-Cercado, haya una comisaría por distrito, y en cada comisaría haya –como mínimo– 2 policías por cada mil habitantes.
 - Descentralizar la toma de decisiones.
 - Centralizar la estadística y la información a personas interesadas.
 - Flexibilizar la recepción de denuncias e intervenciones.
 - Lograr mayor coordinación entre unidades especializadas y las comisarías.

- Debe haber un solo número telefónico para toda emergencia en Lima.
- Medir la efectividad y la eficacia; evaluar los resultados por comisaría.
- Desarrollar un sistema informático integral.
- Realizar mayor acercamiento con la población.

Marketing: La PNP debe conocer lo que anhela la gente, mediante reuniones, consultas, encuestas.

- Atención permanente y preferente de las quejas.

c) En las funciones administrativas:

- Reducir los cambios de colocación (traslados).
- Combatir permanentemente toda inconducta.
- Manejo del presupuesto con propiedad y autonomía, estableciendo legalmente ingresos propios.
- Utilizar un uniforme de tipo policial y no militar.
- Los policías deben recibir una paga mensual no menor a 500 dólares, más el pago de horas extras.
- Los ascensos deben ser fundamentalmente por resultados operativos.
- El policía requiere incentivos, que se le reconozca.

d) En las funciones educativas:

- La educación debe ser estricta y profesionalmente policiaca y no militar.
- La escuela de oficiales debe ser de 5 años, con un año de práctica del mismo nivel que la universitaria.
- La escuela de suboficiales debe ser de dos años, con seis meses de práctica.

- Debe haber una escuela de suboficiales por cada región de policía.

En el mediano plazo (de 2 a 5 años)

- Modificar la Constitución política para establecer el fuero policial.
- Establecer el pago de horas extras (después de cada ocho horas de trabajo).
- Modificar las leyes de ascenso para que se ascienda por resultados operativos fundamentalmente.
- Establecer una relación útil con los municipios.
- Los servicios de seguridad a los funcionarios del Estado deben ser pagados con el presupuesto del órgano y pasar al presupuesto de la Policía.
- Establecer la disciplina policial y descartar la obediencia absoluta.
- La Policía debe tener autonomía funcional pero controlada.

Recomendación final

Son fundamentales la voluntad política y la decisión del Gobierno, sin las cuales todo lo dicho es inútil.

Nueva York contra el crimen

Jane Perlov

Directora adjunta de la Policía de Nueva York

En los últimos cinco años, el Departamento de Policía de Nueva York ha logrado reducir el crimen un 50% y la cantidad de homicidios ha disminuido un 68%, y esto es muchísimo. Es impresionante cuando pensamos que al principio de los años 90, la sangre estaba corriendo en la ciudad. Ese año, 2.245 personas fueron asesinadas en las calles de Nueva York; en 1997, después de haber aplicado las nuevas estrategias, los homicidios se limitaban a 767. Ésta fue la primera vez desde 1966 que la tasa de homicidios en la mencionada ciudad bajó de 800, así que algo estamos haciendo bien. Creo que gran parte del éxito que tenemos en Nueva York es el hecho de haber entrado en un proceso que se llama constante, que es un seguimiento al minuto de las actividades criminales de dicha urbe.

Éste es un enfoque que ha cambiado la atmósfera, estamos aprovechando al máximo el factor trabajo, logrando aumentar la productividad. Esto no es un milagro, estamos haciendo el trabajo como deberíamos hacerlo y estamos volviendo a hacer después de mucho tiempo. En la ciudad de Nueva York, que es la intersección del mundo, llegan cada año grandes cantidades de nuevos emigrantes a estos cinco distritos. ¿Pero cómo satisfacer las necesidades y seguridad de una ciudad tan diversa como ésta? Implementando reuniones constantes. ¿Y cómo puede una reunión ayudar a la seguridad? Se puede, cuando las reuniones llevan a un aprovechamiento de los recursos y una responsabilidad constante. En una reunión cada componente de la policía es analizado para estudiar la posibilidad de reducir el crimen, desde los jefes de policía hasta los detectives. Esto nos da toda la información que necesitamos, no sólo para administrar sino para evaluar y asignar los recursos que tenemos (y esto es algo que debíamos haber hecho hace tiempo). En la reunión, el personal ejecutivo estudia las estrategias de combate. Los

comandantes de policía son los responsables de los resultados.

Cuando un comandante está hablando al comité, sabe exactamente qué es lo que ha hecho, qué es lo que necesita hacer, lo que hay que mejorar y para qué se necesita ayuda; y se hace a la gente parte del proceso y se convierte en parte de la solución y no en parte del problema. Como resultado, tengo y soy totalmente responsable del cumplimiento de la estrategia como un proceso, tengo los recursos que necesito a través de procedimientos muy simplificados. Cada semana los suboficiales de policía deben ingresar la información de estadística para ser analizada; y se van a identificar patrones, se van a preparar estadísticas de crimen y se van a revisar los casos para soluciones. Todos los oficiales de a pie trabajan juntos. El beneficio de este programa es una ciudad muy segura con una reducción tremenda del crimen y una fuerza policial que sabe cómo servir a la ciudadanía. Tenemos una menor cantidad de robos porque sabemos dónde estamos, porque consta toda esa información. Es más seguro para nosotros estar ahora en la calle sabiendo que el personal está informado.

Algunos vídeos dan una visión muy poco tradicional de la policía, pero eso es una paradoja; al alejarnos de la tradición nos acercamos a la verdadera tradición del servicio a la comunidad. Lo que pasó es que en el departamento de policía de Nueva York —como en otros departamentos de los EEUU— empezaron a transferir oficiales de patrulla de a pie y de bicicleta a autos o radiopatrullas, alejando a los policías de la comunidad. Y lo que hacían era responder a llamadas de radio para atender al crimen y no responder al pedido de un vecino. El patrullero de a pie solía ser un amigo, un vecino, y con la modernización se ha alejado a estas personas; al principio porque el crimen

aprovechó esta situación que no se notó, pero en los años 70 y 80 el crimen subió tanto que este aumento se convirtió en un patrón con el flujo de entrada de drogas a través de Nueva York, especialmente del crack a mediados de 1980. En 1984 fue la primera vez que encontré crack en una intervención policial. Creo realmente que era necesario hacer cambios y propiciar un acercamiento a la comunidad, pues en un momento sólo estábamos corriendo detrás de estos traficantes con el crecimiento del uso de drogas, lo cual produjo mucho estrés en los departamentos policiales. Finalmente, el comisionado de policía decide investigar la situación y concluye que las actividades contra las drogas debían ser centralizadas en un departamento antinarcóticos, por eso se crea dicho departamento.

Al mismo tiempo, las ofensas de calidad de vida (música a alto volumen, microcomercialización de narcóticos u orinar en la calle) empezaron a ser controladas. La mayoría de los oficiales de policía han revisado estas tácticas y se empezó a intervenir a las personas que cometían estos crímenes menores, y estas actividades fueron ridiculizadas por algunos agentes, quienes decían: “¿Por qué están perdiendo el tiempo con estas cosas? Deberían estar fuera, buscando a los verdaderos criminales?”.

Pero al principio de los años 90 los problemas de las ciudades necesitaban cambios realmente importantes. La ciudad estaba en una situación de caos, había ruido, suciedad y una sensación de inseguridad en todo lugar; las ofensas menores eran una parte de la ciudad de Nueva York y todo el mundo se sentía inseguro. Había gente —como acá en Lima— que se acercaba a vender o a limpiar las lunas, y esto sucedía en Nueva York y realmente era una situación que estaba saliendo del control.

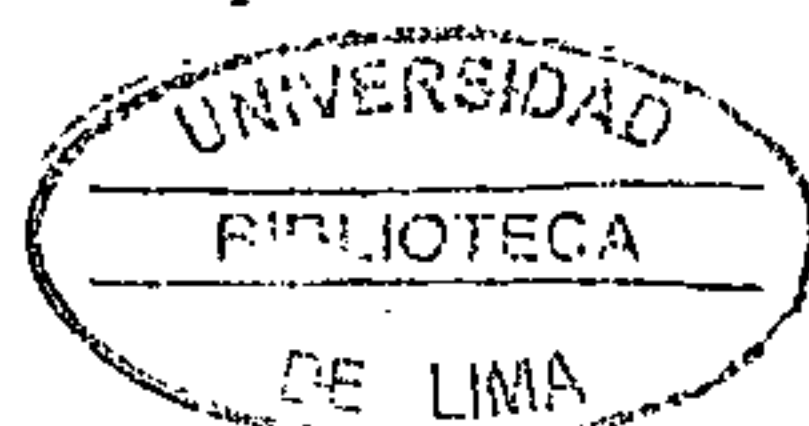
Obviamente, llegó el momento de recordar a los oficiales de policía que tenían que cuidar estos problemas menores para, de esta manera, resolver los problemas mayores y a la vez recuperar la confianza de la comunidad. Los policías necesitaban creer que estaban siendo soportados por todos, apoyados por los oficiales superiores y esto se logró. Los comandantes de distrito habían perdido la capacidad de luchar contra el crimen porque estaban convirtiéndose en administradores y no en fuerzas policiales.

Al tomar control de las responsabilidades de la policía en ese momento y con la llegada del nuevo alcalde Giuliano, en 1994, las cosas empezaron a cambiar para mejorar. Los comandantes de distrito recibieron la responsabilidad y los poderes necesarios para luchar contra los crímenes en sus comunidades; se les dijo que se confiaba en ellos y que podían hacerlo, entonces se hizo posible que pudieran asignarles recursos que antes habrían tenido que lograr a través de mucha burocracia. Ahora, cualquier comandante de policía distrital puede decidir si necesita una unidad de patrullaje de carretera o una unidad narcótica, y no había una regla universal acerca del número de personal que se podía tener en una estación. Para hacer esto teníamos que darle a los comandantes inteligencia oportuna y exacta, estadísticas de crimen que antes se tardaba hasta seis meses para recoger y analizar, y en esos seis meses una tendencia de un pico de violencia de crimen ya había desaparecido y movido de un lugar a otro.

Entonces, por lo anterior, detectamos cinco cosas que se necesitan para reducir el crimen. Una es el seguimiento día a día de las tendencias de los picos de violencia, y se puede asignar recursos a los lugares donde se dan estos problemas. Esto nos lleva al despliegue exacto de las

fuerzas policiales donde se están presentando los problemas y en el momento preciso. Se hizo una presencia policial muy fuerte para que los criminales se sintieran intimidados y fuimos más allá: hicimos seguimiento de las propiedades que fueron robadas y de los lugares donde se compraban estos bienes robados, hicimos seguimiento también de evaluación, y después de que se arrestaba a una persona se hacía un interrogatorio profundo a cargo de los investigadores para ver si es que el sujeto tenía información de algún otro crimen; hacíamos preguntas de crímenes específicos; si los interrogados tenían una pistola, averiguábamos de dónde la obtuvieron y se hacía un trabajo a partir de eso. No basta detener a la persona; hay que saber cómo detenerla para que no se repita.

Habiendo dado este poder a los comandantes de los distintos distritos (hay 76 de éstos en Nueva York), dijimos: Ustedes son responsables del control de crímenes en su área. Con esto nos dimos cuenta de que teníamos que darles la inteligencia precisa en el momento preciso, pues en ese momento sólo podían mantener una cantidad limitada de información. Así, en cinco años nuestro departamento demoraba muchísimas horas revisando mapas y hablando con los expertos en computadoras; estábamos en una edad media de la computadora hace cuatro o cinco años. Esto nos hizo cambiar la manera de recoger la información; debíamos tener una persona que ingresara estos datos de información semanalmente (antes lo hacíamos manualmente, ahora lo hacemos con discos ópticos) y esta información nos permitió desarrollar las estrategias necesarias para atacar el crimen donde ocurre, identificando los puntos exactos. Y las cosas empezaron a cambiar. Instalamos cámaras de vídeo en diferentes puntos de la ciudad y la situa-



ción se nos describió cruda y verídicamente. Teníamos vídeos de asesinatos y de robos a mano armada, por ejemplo, y esto nos llevó a solucionar algunos problemas de tráfico de drogas. Estos mapas empezaron a permitir desarrollar una relación entre los crímenes violentos que estaban ocurriendo en el narcotráfico, porque en la ciudad de Nueva York los narcóticos son lo que está empujando al crimen y la violencia. La conexión más clara es ésta: el narcotráfico.

Esta información de inteligencia nos da la capacidad de revisar las condiciones en toda la ciudad; esto permite a los comandantes de cada recinto transferir información dentro de un lapso de horas para ajustar esas necesidades y recursos a las tendencias de crímenes y hacer asignaciones de recursos como cuando se requiera personal de un punto a otro.

La reunión referente a los delitos menores y la confianza y el acercamiento que se empezó a desarrollar entre la jerarquía policial y los vecinos ha sido el núcleo central de la política de seguridad en la ciudad de Nueva York.

La revalorización del concepto “guardia civil”. *El caso de Cali*

José Holguín
Funcionario del Municipio de Cali

Estamos encaminados a crear un ambiente de mayor distensión y en donde haya un poco más de equidad –lo que, obviamente, nos permitirá en buena parte lograr unos mejores estándares de convivencia–; todo esto va en conjunto con el respeto por los derechos humanos, el desarrollo de una cultura, la civilidad y la convivencia –instrumento fundamental a favor de la paz y seguridad–.

En cambio, la pobreza y marginalidad son los elementos que originan la violencia; aunque definitivamente no es algo que esté en relación directamente proporcional. Como consecuencia de ello, se ha planteado un conjunto de estrategias: La primera es una investigación sistemática, es decir, hacer un análisis permanente y detallado de cuáles son los factores que están perturbando la convivencia pacífica y el entendimiento ciudadano. Y luego el fortalecimiento democrático e institucional, y en ello primordialmente lo que son la policía y la justicia. Hay que fortalecer la policía en sus elementos de acción, la depredación de entronque con la ciudadanía y al mismo tiempo la organización jurídica, con un modelo de presencia territorial de justicia que hemos denominado “las casas de justicia”, que son –en los sectores más neurálgicos en materia de seguridad ciudadana– la presencia de un espacio físico que tiene funcionarios de la fiscalía, de la personería, de medicina legal, un inspector de policía, un comisario de familia con todo su equipo; y todos ellos atienden de forma directa al ciudadano en su mismo territorio, y muy particularmente para aquellas pequeñas cosas como la convivencia ciudadana y el problema de violencia intrafamiliar.

El crecimiento democrático comunitario incluye programas de tipo comunitario con jóvenes pandilleros en alto riesgo, programas educativos, programas recreativos, programas culturales y sectores sociales urbanos prioritarios

(pues son la identificación precisamente de aquellos sectores poblacionales de alto riesgo en materia de violencia), para enfocar y centralizar hacia esos sectores el trabajo de comunicación para la paz y diálogo para la paz y convivencia (diálogo no entendido como el establecido entre grupos insurgentes y Gobierno, sino más bien como una alternativa para la resolución pacífica de los conflictos menores, de los problemas del ciudadano, de problemas entre vecinos que —por carecer éstos de capacidad de diálogo y resolución pacífica— a veces terminan convirtiéndose en hechos de sangre).

Una labor importante de esta consejería es lo que tiene que ver con la labor de coordinación y de hablar un mismo lenguaje sobre varios aspectos. Antes de la aparición de la consejería (enero de 1993), los datos de la policía y la fiscalía eran totalmente disonantes, por ejemplo en algo que no debe tener tanto misterio como saber cuál es el número real de homicidios. Cuando la policía decía que los homicidios habían bajado, automáticamente la fiscalía decía lo contrario, y existía una carencia informativa que dificultaba cualquier política de intervención en torno a la violencia o la convivencia ciudadana. Si no tenemos claras las cifras para ver cuál es realmente la magnitud del problema, será mucho más difícil saber posteriormente cómo combatirlo efectivamente. De allí la importancia de esa labor de coordinación, de sentar en una mesa a todas las personas. A partir de febrero del 93, cuando aparece la consejería, empiezan a igualarse esas cifras; esto simplemente para dar un ejemplo.

Esa labor de investigación sistemática ha permitido hacer estudios como el mapa de los homicidios en la ciudad y nos permite ubicar zonas mucho más neurálgicas en esta materia (que obviamente re-

sultan ser las zonas céntricas de la ciudad), la zona de ladera (que es tradicional en nuestras ciudades por ser territorio de asentamientos humanos, invasiones propiamente) y también algunos sectores marginales y pobres. Así, pues, este sistema de investigación nos permite llegar a puntualizar con detalle un barrio, estableciéndose de esta forma los parámetros de la ciudad (por ejemplo que el 44% de los homicidios sucede entre sábado y domingo; que el 47% son entre las 21 horas y las 6 de la mañana, es decir las horas de la madrugada; que el 93% de delincuentes son hombres; que un 23% tienen alcoholemia positiva, etc.); en otras palabras, esta investigación sistemática y permanente nos permite, a partir de unas estadísticas globales de la ciudad, realizar análisis puntuales de barrios y comunas y poder determinar cuál es la especificidad de la violencia que se está dando y cuáles son las causas (que siempre varían de un sector a otro, aunque se trate de la misma ciudad).

Se ha propuesto una serie de políticas de intervención; por ejemplo, la escuela cívica de la policía, que es básicamente la capacitación de policías en materia de Derechos Humanos, en democracia participativa y resolución de conflictos. Hacer del policía un ciudadano más, que la labor de la policía sea una labor más cívica. Formación técnica educativa de la policía, apoyo de programas de vivienda para la policía, todo esto en lo que inicialmente decíamos que era el fortalecimiento institucional como una estrategia, como un medio de intervención de los problemas y de los factores de violencia.

Igualmente, intervenir en aquello que tiene que ver con los factores sociales; por mencionar un factor, con los jóvenes que integran bandas, pues éstos si bien en un principio no son delincuentes, tienen obviamente una gran propensión

a que mientras pase el tiempo sin que se intervenga y en la medida en que no se les dé algún tipo de atención y alternativa, puedan ir degenerando precisamente por falta de ocupación o de oportunidades educativas, culturales y recreativas. Hay una serie de programas de tipo laboral de generación de empleos con unas cooperativas constituidas por ellos mismos.

Hay otra serie de formulaciones de sistemas de intervención que se proponen a partir precisamente de estos estudios. Una es la que tiene que ver con el plan de Sarni. En Cali existe un altísimo porcentaje de armas dentro de la población civil, muchas de ellas debidamente amparadas (esto quiere decir que se posee permiso oficial, salvoconducto expedido por la autoridad militar, para portar armas). Se ha creado en torno de eso un paradigma, una figura un poco mítica en el sentido del hecho de que yo tenga un arma amparada por el Estado. Esa credencial es certificado de buena conducta, un certificado de que yo soy una persona que en un momento dado no puedo cometer un error, no puedo tener un exceso en el consumo de alcohol, no puedo tener un momento de celos ni de baja pasión, por el hecho de estar amparado por una credencial oficial. Tal cosa termina constituyéndose en un estimulante, un facilitador para cometer un delito. Ya hemos visto cómo aproximadamente el 30% de los homicidios son causados por actitudes no de atracos, sino de riñas. Esta información nos indica que un alto porcentaje del total de homicidios producidos en la ciudad tiene su origen en problemas fundamentalmente de convivencia, en personas que tienen un arma legalmente, pero que en determinados momentos —por consumo de alcohol o por problemas de peleas o de cualquier tipo, inclusive disputas de

índole deportiva— pueden terminar causando hechos de sangre y homicidios por el mal uso de esa arma. Lo anterior motivó la necesidad de escribir un decreto mediante el cual se restringió absolutamente, sin ningún tipo de excepción para nadie, el portar armas. Eso nos permitió —más adelante— una significativa reducción de los homicidios con arma de fuego; lamentablemente el decreto se falló.

Posteriormente fue fundado por el Tribunal de Constitución Administrativa, porque, en consideración al tribunal, ésta era la facultad de la autoridad militar y no del alcalde de la ciudad. Allí existe una amplia polémica; es semejante a lo que sucede cuando el comandante de la policía no depende del alcalde; lo importante es que allá esa cercanía, esa relación no es simplemente una cooperación de buena voluntad sino una dependencia real entre la policía y el alcalde.

En Colombia existe el comandante de la policía que coincide con el mismo perímetro de la ciudad; depende funcionalmente del alcalde, es decir, el alcalde es la primera autoridad policial en el municipio y puede dar órdenes al comandante de la policía y éste —obviamente— debe obedecerlas. No obstante, los policías no dependen del alcalde para ser asignados, pues quien designa es el presidente de la República. Pero si el comandante de la policía no obedece al alcalde, éste tiene el derecho y la facultad para pedir al presidente que cambie al comandante de la policía, y de hecho así ha sucedido cuando se han producido disputas. Ésa es una herramienta de trabajo fundamental en materia de seguridad ciudadana. Pero yo no concibo cómo se le otorga la responsabilidad al alcalde en materia de preservar el orden público interno de su ciudad, de preservar la seguridad de sus conciudadanos, sin

tener esa disponibilidad de mando respecto de su policía.

Este plan de desarme fue dirigido por el alcalde de Cali, que es el comandante de la policía. Y el decreto se invalidó porque según el concepto del tribunal, ésa es una facultad de la autoridad militar y el alcalde en nuestro país no tiene ninguna injerencia sobre la misma, que depende obviamente —y tiene lógica— del presidente de la República; pero esto no incluye a la policía, que sí depende de la persona del alcalde.

La otra medida de intervención tiene que ver básicamente con una norma elemental, cultura ciudadana, diría yo; es poner a la gente un límite en el uso de los establecimientos nocturnos y en el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.

En Cali, a comienzos de este año, estaba permitido el funcionamiento de los establecimientos nocturnos hasta las cuatro de la mañana. Cali tiene una trayectoria de ser una ciudad —como decimos en nuestro medio— rumbera; es, pues, alegre, le gusta la fiesta y el baile, y por ello era imposible ponerle un orden. Pero luego el permiso de apertura se bajó a las dos de la mañana y posteriormente a la una; y a eso se llama la Ley Semiseca, lo cual ha producido también resultados importantes.

En materia de desarme, tan pronto se “liquida” el decreto, el 29 de julio, se “dispara” nuevamente el número de homicidios con arma de fuego; lo cual demuestra de forma contundente y estadísticamente trabajada que el plan de desarme producía resultados eficientes en materia de la reducción de los homicidios. Y no faltaron quienes alegaban, de manera absurda, que como la policía no puede garantizar la integridad y seguridad de todos los ciudadanos, por eso hay que armar a la gente.

Por otro lado, está la medida de intervención que en nuestro medio se llamó la Ley Zanahoria. Tal fue el nombre que le puso el alcalde Antanas Mockus en Bogotá durante su administración.

Tenemos, además, otros medios de intervención en materia de los homicidios ocurridos en accidentes de tránsito, como fue hacer obligatorio el uso del casco para los conductores de motos. Esto produjo alguna reducción en la tasa de los homicidios en los accidentes; luego esa prohibición se extendió al pasajero —o sea la persona que va en la moto— y también produjo una reducción, pero ninguna medida tan significativa en este asunto como la adopción de la Ley Semiseca o de la Ley Zanahoria, es decir, reducir el horario de los establecimientos nocturnos que expenden bebidas alcohólicas.

Otra manera de intervención importante es la que tiene que ver con el programa de vecinos y amigos. Esto, básicamente, es vincular a la población civil dentro del problema de la seguridad, decirle a la comunidad que este problema no es sólo de la policía. No se trata, ya se sabe, de ponerle un policía a cada ciudadano sino que cada uno, usted mismo, asuma una responsabilidad en eso. Ello nos ha permitido también estimular la participación comunitaria, hacer a la comunidad partícipe de estas medidas de los medios de intervención y lograr que los ciudadanos desempeñen roles fundamentales dentro de su entorno social, como son la tolerancia, el respeto por el otro y la solidaridad, algo que se termina construyendo en nuestras ciudades.

El mayor y el mejor cómplice de la delincuencia es la insolidaridad entre los vecinos. Es fundamental también propiciar un acercamiento entre la policía y la comunidad, recuperar la confianza y colaboración recíproca, que a nuestro modo

de ver también es fundamental; el ciudadano y el policía son dos personas que tienen que trabajar de la mano, teniéndose una absoluta confianza, pues no se pueden estar recriminando, más bien deben cooperar de manera permanente; y eso en nuestro medio, desafortunadamente, es muy poco frecuente.

Por eso estos programas incentivan ese tipo de acciones; por un lado el programa de alarmas comunitarias y por otro el de vigilantes comunitarios. Veamos el primero:

Alarmas Comunitarias es un programa que busca por cuadras colocar una alarma (la colocación física de una alarma) para unas diez casas que tienen un sistema por el cual están conectadas en cualquier situación de riesgo (según la alarma); pero el hecho de la colocación de la alarma no es más que el gancho o la disculpa para que en torno de ellas creen toda una serie de comités y toda una serie de unión entre los vecinos para trabajar muy diversos temas a partir del tema de la seguridad y con la disculpa de la alarma.

Y allí entra a jugar toda una serie de otros elementos, pues estos grupos, una vez organizados, reciben una capacitación en materia de derechos humanos, en materia de seguridad ciudadana y en materia de relaciones con la policía; el policía entra a cooperar de lleno con ellos y tienen la oportunidad de conocerlo desde una óptica diferente, pues si tradicionalmente lo conocían como un agente represivo, ahora lo verán como un compañero en la labor de la seguridad de su cuadra y de sus respectivos barrios.

El otro programa es el de Vigilantes Comunitarios. Éstos son los vigilantes que en nuestro país se llaman huachimanes, que son los señores que están en una cuadra y cuidan las casas. En el caso de Cali hay unos 4.000. Esos señores,

que tradicionalmente han estado haciendo la labor de vigilancia de manera muy abnegada, sin que los vecinos les reconozcan muchas veces siquiera un estipendio, en nuestro concepto pueden constituirse en una fuerza de apoyo. Estos 4.000 hombres terminan siendo muchos más que los policías; entonces comenzamos a capacitarlos, a darles algún tipo de orientación, a ayudarles un poco en materia de su seguridad social, a que efectivamente les paguen un reconocimiento mínimo por la labor prestada, y hemos logrado que se vayan convirtiendo en una fuerza cívica ciudadana paralela a la fuerza policial y cuya labor es complementaria a la de ésta.

De esta manera, ya no se desperdicia la fuerza de 4.000 hombres que estaban totalmente dispersos por toda la ciudad, sin ningún tipo de organización, sin sacarles ningún tipo de provecho. Y para el beneficio de la ciudadanía en su totalidad se tiene proyectado inclusive que por grupos de vigilantes y por sectores de la ciudad puedan tener una comunicación radial con la policía misma para poder hacer una labor más efectiva. Estos vigilantes también se capacitan en otros aspectos, como es lo que tiene que ver con primeros auxilios, prevención y control de incendios, rescates y salvamentos y prevención de desastres; es decir, no es solamente el concepto de seguridad aquello con lo que tiene que ver el combate contra el delito, sino un concepto integral de seguridad en todas sus diversas manifestaciones.

Finalmente veamos el índice de homicidios en la ciudad en sus diferentes manifestaciones. Definitivamente el arma de fuego tiene el mayor porcentaje en materia de homicidios en la ciudad de Cali. Ha pasado de una tasa de homicidios que tuvo en el año 1994 un promedio de 124 por cien mil habitantes a una

tasa de 86 por cien mil. Si se analiza, se verá que tuvo un crecimiento vertiginoso durante los años 80 (de alguna manera se podría decir que se relaciona con los años dorados del narcotráfico) y a partir del año 94 (cuando el cártel de Cali termina prácticamente en su totalidad en la cárcel) empieza una disminución en la tasa de homicidios. Eso en alguna medida es la explicación de porqué este comportamiento en la curva de homicidios. Pero también es cierto que a partir del año 93 y fundamentalmente a partir del 94, se comienzan a dar todos estos medios de intervención que ya he explicado, en lo que tiene que ver con los problemas sociales, con las medidas del plan desarme como la Ley Zanahoria, lo que tiene que ver con los programas de los vigilantes comunitarios (que ya llevan en la ciudad más o menos tres años).

Cuando empiezan a darse todos estos mecanismos de intervención a partir del estudio y la investigación sistemática y a partir de la coordinación de todas las diversas entidades que de una otra manera tienen que trabajar con el problema de la delincuencia y con el problema de la violencia en la metrópoli es cuando automáticamente comenzamos a ver que hay una disminución en la curva de violencia en la ciudad. Obviamente, algún porcentaje de esa disminución es atribuible a estos factores de intervención, que sin duda han producido resultados importantes; pero todavía, y eso lo reconocemos, hay un largo camino por recorrer.

Ciudadanía y seguridad: Una convergencia imprescindible

César Rodríguez Rabanal
Director del Centro Psicoanálisis y Sociedad

Me parece fundamental señalar una vez más que no debe asociarse la cuestión de la seguridad ciudadana únicamente con la represión; la primera es, evidentemente, bastante más que la segunda. Hay dos conceptos medulares que concurren en el tema: ciudadanía y seguridad. Sobre el primero se han producido innumerables escritos y relatos. En esencia, de lo que se trata es de personas suficientemente conscientes de sus derechos y de sus responsabilidades, capaces por tanto de respetar al otro, de honrar reglas de juego consensuales, etc. En suma, cuanto más ciudadanos habiten en una ciudad, en un lugar determinado, mayor será la seguridad para todos.

De otro lado, la seguridad también está directamente vinculada con la autoconfianza, con el ámbito suficientemente facilitador del desarrollo, con la capacidad de procesar conflictos.

En lo que atañe a la participación vecinal en relación con la seguridad ciudadana, no hay que entenderla prioritariamente como defensa, como el cierrafiles frente a los peligros delincuenciales, sino también como la forja colectiva de opciones de convivencia de organización para el desarrollo. Quienes comparten objetivos mayores escasamente se convierten en destructores del otro; pero sí, con frecuencia, en rivales potenciales. Esto comporta promover la consolidación de la cultura del diálogo, que excluye explícitamente el conflicto. Es preciso recordar que el individuo ha de modelar su realidad social conjuntamente con sus congéneres, no obstante la tentación de eliminar a sus rivales. Es medular curarse de toda ingenuidad sobre la naturaleza humana, eminentemente contradictoria; en cada uno de nosotros habitan no sólo arcángeles, sino también émulos de Lucifer.

El asunto es edificar causas para nuestros impulsos primitivos, es decir, instituciones sólidas capaces de prote-

gernos de los embates externos, pero también de los propios. Ni cientos de Calígulas son tan peligrosos como dejar suelto, sin amarras institucionales, al Calígula que todos llevamos dentro. En resumen, no hay seguridad ciudadana solvente sin instituciones sólidas. Una de las principales es la policía o la guardia civil o la guardia ciudadana.

Se ha reiterado hasta la saciedad que se debe acercar la policía a la población, y alejarla más bien de concepciones exclusivamente castrenses. Lamentablemente, constatamos que hoy ocurre exactamente lo contrario. Se insiste, por razones de cortoplacismo politiquero, en mantener a la policía como un apéndice, como subordinada, casi minusválida, del poder de turno. Esta situación devalúa la institución, demuele la autoestima de sus miembros, cancela la ética y por tanto genera inseguridad. Es pavoroso que quienes asumen la tarea de guarnecer a la población se conviertan en una de sus más peligrosas amenazas. La ciudadanía requiere, pues, de policías apreciados, respetados, sin lo cual es impensable que puedan cumplir las funciones encomendadas. Es denigrante para los custodios y vergonzoso para todos toparse permanentemente con mendigos o asaltantes.

¿Qué duda cabe que la otra institución clave es el Poder Judicial? ¿Cómo podemos aspirar a orientar la convivencia según la ley con jueces corruptos, prevaricadores, dependientes de la arbitrariedad del gobierno autoritario? En línea con esta constatación hay que señalar que resulta imprescindible para el asunto que nos convoca la legitimidad, el respeto por las autoridades. Por ejemplo, representa la negación de nuestra calidad de ciudadanos el hecho de que el personaje que mejor encarna el desmembramiento de la ética y la pérdida del respeto de la dignidad, anuncie desfachatada-

mente que se prestaba a supervisar el diseño de estrategias de seguridad ciudadana. Dejar pasar despropósitos de tal magnitud equivaldría a aceptar nuestra degradación a la escala de súbditos, tolerar el imperio de la inseguridad.

En otro ángulo, la seguridad ciudadana no es asunto únicamente de las administraciones municipales, claro está. La distribución no equitativa de la riqueza y el lastre de la pobreza constituyen ingredientes fundamentales de la violencia, y ya es común afirmarlo. Cómo no comprender, por ejemplo, que la creciente oferta de mercancías, cada vez menos al alcance de la abrumadora mayoría de la población, movilice y reactive potenciales de envidia generados al inicio de las existencias de los millones de indigentes.

Simultáneamente a éstos, la minoría con capacidad de consumo se siente atemorizada o indolente o culposa, en todo caso insegura, alerta ante el pobre, a quien percibe como enemigo potencial. ¿Cómo puede propiciarse, entonces, encuentros entre una mayoría abrumadora de excluidos y una minoría de encerrados? Y sin encuentros no hay seguridad ciudadana.

Hasta hace pocos años, muchos limeños crecían sin haber jamás conocido el centro histórico de su ciudad. El núcleo de los acontecimientos fundadores de su identidad nacional. A la actual administración edil corresponde el mérito de habernos devuelto un trozo significativo de nuestro patrimonio colectivo. Es un paso decisivo en la dirección correcta y esto no es un comercial, ciertamente es una constatación objetiva.

Asimismo, es central revertir el proceso de desmontaje de los derechos laborales, democratizar realmente la economía, aunque esto sea un enunciado que parezca utópico. Esto significa, por ejemplo, fortalecer la opción sindical,

pues si no se garantiza la fluidez de los canales de reclamos, se atiza el fuego de la delincuencia, la de los desempleados que ingresan a las filas de los desarraigados.

Es palmario que la seguridad y la ciudadanía empiezan a edificarse en el comienzo de la vida. Son los padres primero, los maestros después, quienes se encargan de transmitir a los menores los valores, las actitudes y las conductas que sustentan una sociedad. ¿Pero qué ocurre con niños que son socializados por padres absorbidos en la lucha por la supervivencia e incapaces de acompañar empáticamente a sus infantes? Pues los niños en cuestión quedan abandonados afectivamente, inseguros de sí mismos y de su entorno, a merced de sus propios impulsos destructivos. Más tarde, cuando llegan al colegio, ávidos de encontrar paradigmas alternativos a la precariedad de sus hogares, encuentran docentes que, al igual que sus padres, viven acosados por la indigencia y tan devaluados como nuestros policías.

Es un listado agobiante el de nuestras carencias, y esto no constituye, por desdicha, exageración alguna. Es imposter-gable cobrar consciencia de lo expuesto, sembrar semillas de un futuro con ciudadanía con verdadera seguridad.

“Nuevas” estrategias para combatir el crimen en Lima

Rocío Villanueva

Defensora de la mujer, Defensoría del Pueblo

Al hablar del tema de la seguridad ciudadana es imposible dejar de hacer referencia a los decretos legislativos que se han dictado para combatir la delincuencia, enmarcados en lo que se ha llamado seguridad nacional en lugar de haber hablado de seguridad ciudadana.

Quiero hacer muy breve referencia a siete de los principales problemas ubicados en estos decretos legislativos. Porque se trata evidentemente de combatir la delincuencia, pero evitando excesos, y esto no es más que tratar de proteger a los ciudadanos comunes y corrientes para que no se vean involucrados en procesos judiciales, peligrando su libertad y su integridad, porque son sujetos de excesos por parte de las autoridades. En ese sentido quiero hacer un análisis crítico al texto de los decretos de urgencia.

En primer lugar, se ha creado el hábeas corpus militar. Todos sabemos que el hábeas corpus es una garantía constitucional para proteger la libertad individual, básicamente frente a la detención arbitraria. Éste es un recurso que se presenta ante cualquier juez penal. Y eso ha sido reducido, pues tratándose de los delitos que regulan los decretos de urgencia, el hábeas corpus debe ser presentado ante los tribunales militares.

En segundo lugar, eso tiene que ver con lo que acabo de señalar, se ha desnaturalizado el delito de terrorismo y se ha calificado como delitos de terrorismo agravado conductas que son típicamente delitos comunes. Me estoy refiriendo al robo, secuestro en banda y atentados contra la vida, el cuerpo y la salud. Estos delitos, si ocurren en determinadas circunstancias, serán considerados como terrorismo agravado. Esta consideración trae como consecuencia que el plazo de detención sea de días y quizás —lo que es mucho más grave— que el juzgamiento corresponda a tribunales militares. Repito, aunque todos estemos de acuerdo con que son deli-

tos graves y que la sociedad necesita combatir, no son delitos de terrorismo y por lo tanto deben ser juzgados por los jueces penales y no por los tribunales militares.

En tercer lugar, quien conduce la investigación es el fiscal militar. La Constitución establece en el artículo 159 que es al Ministerio Público al que le corresponde conducir la investigación de los delitos desde su inicio. Pues bien, esto ha sido cambiado a través de estos decretos de urgencia y ahora es el fiscal militar quien conduce la investigación de estos delitos.

En cuarto lugar, se ha dado participación al Servicio de Inteligencia Nacional en la investigación policial. Nadie duda que la inteligencia es necesaria para combatir la delincuencia, pero esto se puede hacer a través de la Dinincri (División Nacional de Investigación Criminal de la Policía), que además ya ha demostrado que puede hacerlo eficazmente (y quizás el mejor ejemplo haya sido la detención de Abimael Guzmán sin haber derramado una sola gota de sangre).

Pues bien, ¿cuál es el problema con el Servicio de Inteligencia Nacional? Que el personal es secreto, las normas que se dictan son secretas y esto origina que sea muy difícil individualizar responsabilidades ante casos de eventuales excesos.

En quinto lugar, se obliga al juez a abrir instrucción con mandato de detención, y aquí deseo insistir en una idea que ha planteado César Rodríguez Rabanal: Combatir la delincuencia no es sólo un problema de represión y es necesario que esta lucha se haga en el marco del respeto a los derechos individuales. El atestado policial además tiene valor probatorio, es decir, lo que diga la policía es suficiente y ya no existe esa valoración y por supuesto es necesario que la investigación se haga por parte de la fis-

calía y de los propios jueces.

Se ha hablado también del problema de los adolescentes, asunto con el cual voy a discrepar. Creo que el ejemplo caleño puede ser útil sobre cómo se buscan alternativas frente a los adolescentes que integran bandas. Al respecto, los decretos de urgencia han optado por una salida absolutamente represiva que es establecer que los menores entre 16 y 18 años puedan ser pasibles de pena privativa de la libertad no menor de 25 años y de hasta 35 años. Y estoy hablando de adolescentes entre 16 y 18 años, por tanto, lo anterior no solamente viola el texto constitucional, también es contrario al código de los niños adolescentes y además vulnera la Convención de los Derechos del Niño que el Perú ha ratificado; por consiguiente, esto tiene que ser modificado.

Y, por último, se han eliminado los beneficios penitenciarios en este tipo de delitos. La Defensoría del Pueblo ha presentado un informe detalladísimo en el que por supuesto se aborda con más profundidad los problemas que han destacado en este momento y se está pidiendo al Congreso de la República que se revise estos decretos legislativos para que sean derogadas aquellas normas que vulneran abiertamente la Constitución. Y repito: éstos son los principales ejemplos que he querido destacar en esta intervención.

Luego, la Defensoría del Pueblo está realizando una investigación desde una nueva perspectiva que concibe la seguridad ciudadana no solamente como la posibilidad de vivir en paz en la calle, sino también de vivir en paz dentro del hogar; porque, finalmente, lo que se quiere es crear las condiciones para que los individuos podamos desarrollar libremente nuestra personalidad.

En la Defensoría empezamos una investigación para saber cómo atendían los

médicos legistas a las víctimas de violencia sexual. Porque a través de quejas que presentaban los denunciantes, el 95% de víctimas de violencia sexual eran menores de edad. Las niñas o las mamás se quejaban de que los médicos les hacían preguntas impertinentes, que si habían disfrutado de la relación sexual con el papá o si le habían provocado. ¿Pero por qué hablar sólo del padre? Si en este tipo de delitos en su mayoría los agresores son el padre, el padrastro, el profesor de colegio, el primo, por lo general alguien del entorno familiar o social de la víctima.

Entonces, decidimos hacer una encuesta para conocer cuál era la percepción de las víctimas y tener muchos más casos de los 20 que teníamos inicialmente en la Defensoría del Pueblo. Y fuimos a la oficina del médico legista para averiguar las direcciones de las víctimas y nos dimos con la sorpresa de que esas direcciones no estaban registradas. Empezamos a visitar las comisarías que habían solicitado el examen médico de la víctima, porque entendíamos que en dicho lugar al registrarse la denuncia debían registrar también el domicilio. La primera constatación que hemos tenido es que solamente el 50% de los domicilios que buscamos pudieron ser encontrados en las comisarías; y estas cifras son aun más graves, pues el año 96 hubo alrededor de seis mil exámenes médicos practicados a presuntas víctimas de violencia sexual, más de seis mil, y sin embargo el Ministerio Público, en las estadísticas que ha trabajado, señala que solamente han habido denuncias en la fiscalía. ¿Dónde están, entonces, las denunciadas que dijeron haber sido víctimas de un delito de violencia sexual? ¿Dónde están sus denuncias?

Esta investigación, que está a punto de culminar, nos está permitiendo cons-

tatar que no se cumple con el requisito esencial de registrar la denuncia de cualquier delito contra la libertad sexual. Lo que hace la policía es: La víctima llega y le dan una orden para ir al médico legista a pasar reconocimiento legal; si la víctima regresa, probablemente le registren la denuncia, porque si la víctima regresa y el examen legista es negativo (es decir, según el médico legista no ha habido desfloración), la policía dice: No lo registro, aquí no pasó nada. Con lo cual la investigación ni siquiera se trunca sino que la investigación ni siquiera se inicia. Y si por cualquier motivo la víctima no regresa con el resultado —porque no tiene dinero, porque desiste, en fin, por la razón que sea—, no hay manera de investigar ese delito, porque la policía no cumplió con un requisito tan elemental como registrar en su cuaderno denuncias por violencia sexual.

Y es cierto que la policía no tiene recursos. Nosotros conocemos casos en la Defensoría del Pueblo de personas que se quejan porque les piden dinero para, por ejemplo, recoger el examen médico del instituto de medicina legal y les piden 20 soles para la gasolina o les piden dinero para comprar el papel con el cual registrar la denuncia o para el lapicero o el cuaderno. Eso es un dato de la realidad y por eso hay que insistir porque los policías tengan los recursos adecuados para cumplir con su función. Pero también se debe insistir en que el Ministerio Público tiene la obligación constitucional de vigilar la investigación de los delitos desde su inicio en la etapa policial. Porque parece que no lo hace; porque esto que hemos advertido en la Defensoría del Pueblo, que solamente hay 650 denuncias en el Ministerio Público y hay 6.000 personas que han pasado el examen médico supuestamente porque son víctimas del delito contra la li-

bertad sexual, esa diferencia parece que no la han advertido y mucho menos la han explicado.

Y en tercer lugar está el problema del Poder Judicial, no solamente el de la corrupción sino también el de la capacitación.

Acabo de leer una resolución judicial que ordena liberar provisionalmente a un profesor de Cajamarca acusado de haber abusado sexualmente de 9 niñas, 9 alumnas de su sección; y la resolución judicial que ordena la libertad provisional está fundamentada en el hecho de que hay una ventana en el salón de clase, y como hay una ventana en el salón de clase, probablemente las niñas estén mintiendo, porque, si fuera cierto, pues la gente que pasa por el salón hubiera advertido que el profesor estaba abusando sexualmente de las niñas. Y ése es un problema que no tiene que ver con la policía que inició la investigación ni con el Ministerio Público, sino con la propiedad y la capacidad de los jueces. Porque si el sistema en su totalidad no funciona, estamos hablando vanamente y tal vez sin mayor esperanza de que la realidad cambie para bien de la seguridad ciudadana.

Y, por último, ¿qué estamos haciendo en el tema de la prevención? Con nuestros modestísimos recursos estamos editando una cartilla sobre seguridad ciudadana, donde se da instrucciones para que las personas puedan prevenir, tanto cuando transitan por la calle como cuando están dentro de sus casas, determinado tipo de delitos. Y de esta manera estamos intentando trabajar con las instituciones, insistiendo en que hay que darles recursos para fortalecer su actuación y para que la gente se sienta protegida y vaya a la policía, al Poder Judicial, pensando que va a encontrar la protección que le es tan necesaria y a la cual tiene todo el derecho.

Proyectos para un sistema de seguridad pública

Manuel Piqueras

Investigador del Instituto de Defensa Legal

Quiero situar cuatro observaciones dentro del tema del seminario sobre municipio, gobierno de la ciudad y ciudadanía, y éste es un aspecto clave de la agenda municipal comunal: gobierno local y seguridad ciudadana.

La primera observación es que no existe un modelo único de seguridad pública. Querer proponer que existe un modelo único es querer proponer una entelequia que no tiene nada que ver con el proceso de las diversas sociedades del mundo contemporáneo y sobre todo con aquellas que están afectadas por altos índices de criminalidad (me refiero a las siguientes zonas del mundo: América Latina, el Caribe, los Estados Unidos y la Federación Rusa, aunque ésta sea más bien una realidad lejana y difícil de coger).

No existe un modelo único; no existen, por ejemplo, seguridades públicas, policías centralizadas o policías descentralizadas para todos. La seguridad pública es por un lado prevención general de los factores de riesgo social que son el caldo de cultivo: la violencia, la infracción y el delito; es lo que establece la directriz de prevención de la delincuencia juvenil, directriz de las Naciones Unidas. Y la otra cara es la política penal, en sus diferentes funciones: policial, fiscal, judicial o ejecutiva, prisiones y cárcel.

No hay un modelo único. La historia internacional nos muestra un modelo como el de Estados Unidos de Norteamérica, fuertísimamente descentralizado. La policía de la cual se ha hablado no es una policía nacional, es una policía municipal de una ciudad. Y se trata del proceso de reforma del año 96 de esa policía municipal de 110 ó 120 mil hombres; parecida a toda la Policía Nacional y a la colombiana en número. Es un esquema fuertemente descentralizado desde los orígenes de la República Americana. En América Latina, Argentina tiene un esquema descentralizado; el peso de las policías provinciales es muy alto. Brasil es fuertemente

descentralizado; hay una policía nacional, pero hay policías de los estados y guardias municipales que tienen la función de hacer cumplir la ley. La policía colombiana es una policía centralizada, una policía nacional, pero con un fuerte acercamiento a los gobiernos locales. En Santiago de Chile, la policía es centralizada, pero muy cercana o acercándose fuertemente al gobierno local, a los municipios, resolviendo tensiones y conflictos. La propuesta de Cali muestra una articulación presente de la policía local y la policía nacional de Colombia. La de El Salvador es una policía nacional muy concebida por el acuerdo de paz, muy bien concebida como policía nacional. El caso peruano es un caso de policía nacional; el caso de Chile son dos policías, pero nacionales.

Entonces, no hay modelo único, depende de cómo los estados se instituyeron, de cómo el poder penal del Estado se instituyó, depende de procesos históricos concretos. Esto no es escolástica, es historia viva.

Punto uno: entonces, para todo ese problema de conflictos municipio-gobierno local-policía, hay que situar las cosas en términos de procesos históricos.

Punto dos: una nota muy importante en América Latina es la irrupción progresiva de los gobiernos locales en la seguridad pública. Cali (pero no sólo Cali) es la punta a mi modo de entender, pero también están Las Condes en Santiago, el propio Santiago, La Florida en Santiago, así como el Cercado de Lima, etc.

Punto tres: sintéticamente, estamos (y eso lo muestra la encuesta de victimización (sic) con el congreso y el IENI) frente a una delincuencia popular. Se puede medir 35% de faltas, 55% de delitos menores (como los llama el código penal americano) y 15% de delitos agravados o mayores. Se trata de una delin-

cuencia popular y muy juvenil. Básicamente consiste en robos contra la persona –delito rector sobre el total de delitos–, robos de viviendas, robos de autopartes y ahí se quedan, estadísticamente hablando. Entonces, eso es la delincuencia popular; pero, por otro lado, está el crimen organizado, al cual no me voy a referir. Sólo diré que delincuencia popular juvenil y crimen organizado son dos asuntos distintos, con causas muy diferentes.

Pero también, si de qué delincuentes hablamos, ¿de qué seguridad para la gente hablamos? Y éste es mi cuarto punto. Las encuestas nos muestran que hay presencia de delincuencia y ausencia de seguridad. Y esta ausencia de seguridad es más grande en los cascos urbanos viejos y los suburbios: Cercado de Lima, La Punta, a ésta le siguen La Victoria y el Callao. En segundo lugar, los conos de los suburbios, las barriadas. En tercer lugar, los distritos pauperizados de la achicada clase media típica y baja, la ocurrencia de infracciones y delitos en los estratos medios altos y altos: San Isidro, Miraflores, La Molina y San Borja. Probablemente baja la delincuencia popular, pero sube la delincuencia de cuello blanco.

Y a todo esto, ¿cuál es el problema? El problema es que hay una desprotección ciudadana muy grande. Prácticamente yo me protejo, a partir de mi sentido común personal y del sentido común de mi familia, pues la policía es marginal, estadísticamente hablando. El municipio y su serenazgo, salvo en los distritos residenciales, donde existen recursos, es marginal en esta masa de estadísticas urbana; y las rondas de autoprotección o algo semejante no existen; entonces, esa gente está a la intemperie, abandonada a su suerte.

¡Por Dios! Éste es un problema fundamental del gobierno de la ciudad; así

hay que entenderlo: no sólo del gobierno del país, sino del gobierno de la ciudad.

Y éste es un punto fundamental en el cual tiene que confluir una reforma del sistema penal, abolir el sistema penal inquisitivo e instituir un sistema penal garantista, desarrollar gobiernos locales para la seguridad ciudadana y organizar a la comunidad para la autoprotección; y esto no es un asunto principista, es realista.

La seguridad privada cuesta, la gente mayormente afectada no tiene cómo pagarla; entonces, se organiza en comunidades de autoprotección o como quieran llamarlas. Es muy concreto el asunto. Se trata de un triángulo estratégico para la seguridad pública en el gobierno de la ciudad: el sistema penal reformado, los gobiernos locales para la seguridad ciudadana y la comunidad organizada en comités de autoprotección de los vecinos.

En síntesis, ésas son, pues, mis observaciones.

La seguridad en Lima: Cifras, datos y tácticas

César Ortiz

**Presidente de la Asociación Pro Seguridad Ciudadana
contra la criminalidad del Perú (Aprosec)**

En Nueva York, el año pasado han habido 767 homicidios y en Cali 1.400 en promedio. En el caso de Lima, en el año 97 hemos tenido un total de 184.142 delitos en todo el Perú, de los cuales 1.501 han sido homicidios; 16.802, hurtos; robos, 28.106; y estafas, 4.189. En lo que va del primer semestre de este año 98, el total de delitos que ha habido en el países de 97.025 y en Lima los homicidios han sido 550; entonces, estamos ante cifras bastante altas.

En lo que respecta a delitos, en la punta están las 18 bandas (número aproximado) que han habido, porque, a raíz de los últimos decretos legislativos dictados por el Gobierno, se han desactivado casi 12 bandas. Éstas cometían secuestros dirigidos y grandes asaltos. De ahí tenemos 60 grupos aproximadamente, en los que actuaban entre cuatro y ocho delincuentes que hacían secuestros al paso, robos, extorsiones y robo de vehículos. Y la gran base de esta pirámide es un número indefinido donde están los pirañitas, la delincuencia juvenil, las bandas juveniles, los drogadictos y los alcohólicos. Esto es el reflejo de la delincuencia que está azotando actualmente Lima.

Por lo que respecta al tema de prevención, quisiera que cada uno se pregunte cómo manejan el tema preventivo tanto en su casa como en su empresa y entorno; saber si realmente están preparados para manejar una crisis de seguridad.

Cuando a la gente se le dice que puede ser víctima de un posible secuestro, automáticamente responde: “No, yo no tengo mucho dinero” o “No creo que me suceda este delito”, y esto es un error, porque todos los que estamos acá corremos riesgos —obviamente unos más que otros—, todos somos posibles víctimas de esta delincuencia que actúa hoy en Lima, y lo importante es manejar el tema preventivo. Hay que tomar la seguridad como la medicina: no para curarnos sino para prevenir, para evitar ser víctimas de algún tipo de

este abanico de delitos que hay en Lima; pues hay asaltos, secuestros, extorsiones, robos, estafas, en fin, todos esos delitos que a diario vive Lima.

En promedio tenemos actualmente 77 robos diarios; cada tres minutos se comete un acto ilícito en Lima. Y son cifras preocupantes. Si bien es cierto que han bajado las cifras de los grandes asaltos y secuestros, los robos van en aumento. Y la prensa también debería ayudar a combatir esto; hay que ir mostrando la realidad de este tipo de delincuencia, pero orientando a la comunidad en lo que es prevención, dando medidas preventivas y orientando a la gente sobre cómo puede actuar y qué puede hacer para minimizar riesgos; pues recuerden que la seguridad total no existe, sólo podemos minimizar nuestros riesgos.

Un tema que quiero tocar ahora... El día de ayer un vigilante ha matado a una persona. Éste es un problema muy serio de lo que es seguridad privada en el país. Debería haber un marco legal que sea claro en el manejo de lo que es seguridad privada. Estos agentes de seguridad ("huachimanes") que saben nuestros horarios y costumbres, saben todo de nosotros y prácticamente no sabemos nada de ellos. Algunas empresas están mandando gente sin verificar sus datos; entonces, es recomendable que ustedes mismos —en sus empresas, en sus hogares—, si es que cuentan con este tipo de seguridad, verifiquen institucionalmente la dirección de estas personas. Acuérdense que la dirección es altamente falsificable y la mejor seguridad que tenemos nosotros es verificar dónde vive esa gente como mínimo.

Hace dos semanas, también, una empleada doméstica secuestró a una niña y cuando fue la policía los padres no tenían ni la foto ni la dirección; todo un drama. Entonces, prevención es justamente eso: tratar de minimizar nuestros riesgos con

algunas medidas preventivas que son básicas y que cada uno de nosotros debe tomar.

Otro punto de lo que es seguridad integral son los locales públicos de Lima. Vemos que hay discotecas, coliseos, cines y teatros que no cuentan con medidas preventivas básicas; vale decir, rutas de escape demarcadas o equipos contra incendio, no hay nada de eso. Pienso que todo esto es seguridad y debe ser manejado por el municipio. Hemos visto cómo en Nueva York y en Cali no existe el serenazgo, pero el alcalde es el responsable y el coordinador ante la policía de lo que pasa en la ciudad en cuanto al delito, y son las dos únicas ciudades que han podido bajar sus índices delictivos. Eso es una muestra de que nosotros podemos enfocar por ahí y tratar de unir esfuerzos, manejar cifras, manejar prevención, para que todos nosotros de alguna manera podamos colaborar en bajar estos índices de delincuencia que realmente son preocupantes en Lima.

Relator: Javier Díaz-Albertini F.
Universidad de Lima

Hace varios meses representantes de la Universidad de Lima y de PRORRUA analizaron en qué forma podrían apoyar el debate acerca de la ciudad durante este año electoral. Como resultado de estas discusiones, idearon un evento con las siguientes características:

1. Seleccionar temas o ejes de la gestión de la ciudad que, bajo el actual ordenamiento jurídico-político, fueran de competencia directa de los gobiernos locales. En otras palabras, temas en los cuales los municipios tuvieran capacidad y potencial para incidir sobre los procesos urbanos: limpieza pública, centro histórico, conciencia ciudadana, transporte público, inversión y empleo, seguridad ciudadana.

2. Sobre la selección de estos temas, convocar a expertos internacionales y nacionales que habían participado o participaban en experiencias exitosas para que, mediante su sistematización, nos hicieran partícipes de los procesos y compartieran con nosotros las fortalezas y debilidades de sus propuestas.

3. Finalmente, sobre la base de estas experiencias y las particularidades de nuestra ciudad, generar un debate con expertos, autoridades, funcionarios, académicos y ciudadanos para analizar qué lecciones podríamos rescatar para aplicarlas a nuestra realidad.

En esencia, se buscaba enriquecer el debate electoral desde una óptica pluralista y sustentado en criterios técnicos, metodológicos y validados en diversos contextos. Mediante este enriquecimiento, también se quería incidir sobre los planes de gobierno que acompañarán a esta ciudad a finales de este siglo y entrando al nuevo milenio.

En las siguientes páginas se realiza un resumen de las ideas fuerza que surgieron en los tres días del evento y sus implicancias para nuestro gobierno local. Se ha hecho un esfuerzo por recoger toda la riqueza de información y pro-

puestas que los relatores de los diversos temas sistematizaron. Sin embargo, una idea más completa de las propuestas presentadas y discutidas será producto de la lectura de las diversas ponencias presentadas.

Comencemos con una breve alusión a los ejes básicos o ideas fuerza de todos los temas examinados. Para muchos, estas ideas son "lugares comunes", pues con frecuencia son mencionadas al momento de hablar de la gestión urbana. No obstante, el hecho de que estos temas sean recurrentes indica que están validados como prerequisites o instrumentos indispensables de la gobernabilidad de las ciudades.

En primer lugar, encontramos el concepto de voluntad política. Aunque en las diversas ponencias e intervenciones no existe una definición común de este término, es evidente que incluye un fuerte compromiso de los encargados de la gestión urbana con el cambio, una vocación de servicio hacia los habitantes de la ciudad y una infatigable terquedad en promover el diálogo y la concertación. La voluntad política podría resumirse en el convencimiento de los demás de la necesidad de emprender una aventura de transformación de la ciudad. De ahí, como dijera una de las expositoras, la voluntad política debe traducirse en *docencia* en el sentido más profundo de este término. Los encargados de la gestión deben enseñar y, en el proceso —como los mejores docentes—, aprender con el intercambio.

Entre las experiencias examinadas hemos constatado fructíferas coordinaciones entre los gobiernos nacionales y locales, especialmente para los proyectos de mayor envergadura, costo y complejidad. Ejemplos que deben ser motivos para reflexionar sobre nuestro actual contexto de hostilidad y de exclusión que

paraliza las grandes transformaciones necesarias para nuestra capital. Pero esto no debe ser motivo para frenar totalmente la gestión de la ciudad. Las experiencias también nos muestran que voluntad política significa la búsqueda de soluciones frente a los diversos obstáculos y la necesidad de ensayar caminos múltiples para lograr alianzas estratégicas. El gobierno central no lo es todo; es necesario concertar con los ciudadanos, con el sector privado y las agencias internacionales. Lo importante es lograr cambios y estimular el progreso, sin importar su magnitud, como elemento clave para generar confianza y legitimidad en la gestión de la ciudad.

En segundo lugar, para enfrentar los problemas de nuestra metrópoli es indispensable lograr niveles de autoridad y autonomía que permitan a los gestores de la ciudad convertirse en referentes centrales del desarrollo urbano. Las autoridades locales son las que deben establecer reglas de juego claras y transparentes, que los diversos actores sociales estén reclamando. No pueden existir reglas al margen de una capacidad política que las haga respetar. El actual desorden y la duplicidad de atribuciones y funciones atenta contra el ordenamiento de la ciudad. La falta de líneas claras de autoridad es uno de los elementos claves que explican el desorden, porque permite y alienta una suerte de mercado de influencias, en el cual los diversos grupos de interés de la ciudad buscan aquella autoridad u organismo estatal que les sea propicio en sus gestiones.

En tercer lugar, todas las experiencias han acentuado el importante papel de la participación ciudadana. Éste es otro concepto que tiene una gran variedad de definiciones y tiende a responder a los objetivos que los diversos programas y proyectos buscan alcanzar. En las ponencias

cias, la participación activa ha variado desde garantizar que los usuarios promuevan la eficiencia de un servicio hasta crear instancias formales de participación en la planificación de la ciudad. En una u otra forma, todos estos mecanismos apuntan hacia un hecho fundamental: los cambios en la ciudad sólo son posibles si también cambian sus habitantes. Algunas veces esto significa que formas latentes de participación deben manifestarse con toda claridad, impulsadas por mecanismos y estrategias promovidos por el gobierno local y las organizaciones de la sociedad civil. En otras ocasiones se requerirá de la generación de una nueva cultura, actitudes y aspiraciones con respecto al entorno urbano.

Hemos tenido la oportunidad de examinar las paradojas de la participación y conciencia ciudadana en nuestras sociedades de fines de siglo, como la relación entre el individualismo y la acción colectiva, entre la diversidad cultural y la necesidad de forjar identidades comunes, entre la acción local y la acción metropolitana. Ha sido sumamente beneficiosa la intervención del ex alcalde de Bogotá y su análisis acerca de las dimensiones legales, morales y culturales de la conciencia ciudadana y cómo el tratamiento de estas dimensiones en forma conjunta permite la generación de una ciudadanía integral gracias a que responde a las expectativas del individuo, su entorno cultural y las reglas básicas de comportamiento.

Las diversas experiencias nacionales e internacionales nos han dado muestras variadas del rico campo de la participación en la solución de problemas concretos y específicos. Mayores retos plantean, sin embargo, la participación orientada hacia la construcción compartida de la metrópoli en su totalidad. Importantes avances en métodos como el planeamiento estratégico y participativo son las

mejores esperanzas para lograr mecanismos de participación ciudadana y no sólo vecinal.

En cuarto lugar, los procesos de cambio deben ser sostenibles en todos los sentidos. Deben tener sustento económico para realizarlos y mantenerlos. Este sustento debe tomar en cuenta las grandes desigualdades económicas de nuestra población para poder brindar las mismas oportunidades y calidad de servicios a todos los habitantes. No puede existir la convivencia si los proyectos urbanos están sólo fundamentados en la capacidad de pago y los mecanismos del mercado. Estrategias diversas como incentivos económicos, subsidios cruzados, riesgos compartidos, entre otros, deben ser implementados para lograr este fin.

Los procesos deben ser sostenibles en términos socioculturales. Las metrópolis modernas se caracterizan por brindar mayor libertad a una gran diversidad de opciones y alternativas de vida. Un proceso de cambio exitoso debe, entonces, defender y proteger esta libertad y diversidad para que así sea aceptada y convertida en parte de la cultura cotidiana de los habitantes.

La sostenibilidad en términos ambientales implica el compromiso de buscar tecnologías y capacitar a los ciudadanos de manera que tengan un sumo respeto por los recursos naturales de la ciudad. Pues una de las metas básicas de la gestión urbana es dejar a nuestros hijos una ciudad mejor.

Una última idea fuerza es la necesidad de pensar, a mediano y largo plazo, en el planeamiento del cambio. Esto sólo es posible como ejercicio de gestión si se cumple con las otras condiciones o ideas fuerza. La voluntad política, la autonomía, la participación y la sostenibilidad son elementos clave para poder diseñar una ciudad a largo plazo. El pla-

neamiento, sin embargo, no puede esperar a que se generen estas condiciones ideales. Por el contrario, debe constituirse en un ejercicio, en un instrumento, mediante el cual se promuevan, fortalezcan y enriquezcan estas condiciones.

A continuación, las conclusiones principales de cada uno de los temas examinados (para cada asunto se presentará, en forma enumerada, las principales ideas fuerza, para luego incluir algunas recomendaciones al respecto).

Centros históricos y metrópoli

1. Actualmente, la recuperación de los centros históricos constituye una de las principales líneas de acción de las metrópolis de Iberoamérica. Los planes y propuestas urbanas, a diferencia de las dos últimas décadas, cuando se privilegiaba las zonas de expansión urbana, hoy enfatizan los temas sobre la recuperación y la renovación de centros históricos y áreas centrales.

- La concepción central es que estas actuaciones deben ser integrales. Esto quiere decir que la acción urbanística debe atender proyectos de mejoramiento de los espacios públicos y privados, de los inmuebles con valor cultural y monumental y también de los inmuebles donde habita la gente.

- La integralidad de la actuación, en términos sociales, consiste en la revitalización del centro, no para volver a su estado anterior o primitivo sino para hacerlo habitable con todos los requerimientos del nuevo milenio: servicios urbanos modernos (incluyendo comunicación e informática), posibilidades de recreación y manifestaciones artísticas, descontaminación y recuperación ambiental (incremento de áreas verdes), entre otros.

- En ciudades cada vez más heterogéneas y segmentadas, los centros históri-

cos cumplen el esencial papel de ser soportes de una identidad ciudadana. Son la imagen de la ciudad no sólo para sus habitantes sino para los visitantes. Como tales, los centros deben ser recuperados integrando el valor histórico y monumental con los usos y costumbres de la actual población.

2. El tema de la gestión es fundamental. La estructura de la administración pública y, en especial, de las municipalidades debe reformarse y transformarse de manera que pueda atender los retos derivados de la nueva situación, mediante la creación y/o fortalecimiento de una administración especializada.

- La concertación es el obligado camino de todos los actores: administración pública, propietarios, ocupantes e inversionistas. Pero para que dicha concertación tenga frutos, la renovación urbana exige que las acciones sean coordinadas por la autoridad municipal y aquellos organismos creados para estos fines.

- La entidad encargada de dicha recuperación debe ser capaz de planificar a largo plazo —más allá del gobierno local de turno— y tener posibilidades de ejercer control sobre los procesos urbanos.

- Dado el carácter eminentemente social de los procesos de renovación urbana, es necesario que las autoridades en la materia tengan para sí los instrumentos, los medios y los recursos para el ejercicio de esta competencia urbanística, incluyendo aquéllos que garanticen la protección de los desposeídos. Un marco legal normativo es esencial.

3. El financiamiento para las actuaciones en los centros históricos y la ejecución de los proyectos de renovación urbana es otro punto fundamental.

- La filosofía que ha de guiar la edificación de los instrumentos correspondientes debe ser que la sociedad y el Estado en su conjunto tienen una deuda que

cancelar con sus centros históricos, y la periferia de las ciudades “tradicionalmente beneficiarias de las inversiones públicas” ahora tiene que servir de soporte y de apoyo a las acciones de renovación urbana.

- Debe existir un fortalecimiento y reordenamiento de los instrumentos financieros mediante la conformación de fondos de financiamiento nacionales y locales, con el apoyo de la cooperación internacional y la banca multilateral.

- Debido a la función social de la recuperación de los centros históricos, los instrumentos financieros deben contemplar el componente de subsidio y/o subvención para garantizar que los actuales inquilinos tengan la opción de permanecer en sus barrios y comunidades.

- De la misma manera, las plusvalías generadas por el uso del suelo y de las infraestructuras urbanas deben aplicarse directamente al financiamiento de proyectos en los centros históricos, siendo de perentoria necesidad, en algunos casos, la revisión de la legislación urbana y tributaria, nacional y local.

4. Hemos constatado un saludable y encomiable avance en las tareas de recuperación y preservación del centro histórico de Lima. Estas tareas, no obstante, deben realizarse bajo las siguientes condiciones:

- Es importante que las labores sigan realizándose en el marco de un plan de recuperación y preservación del centro histórico, que contenga las necesarias proposiciones sobre uso del suelo, protección monumental y gestión.

- La renovación urbana debe al final atender a más de 6000 familias que actualmente habitan predios tugurizados.

- Dicha renovación debe lograr la adecuación de la estructura administrativa para el logro de los objetivos, metas y

algunas disposiciones de alcance local sobre el financiamiento de proyectos.

Participación ciudadana

1. El papel esencial de las municipalidades consiste en promover el desarrollo local, contribuyendo a elevar la calidad de vida de sus habitantes.

2. En la gestión municipal, la participación de los vecinos cumple un papel de primer orden, siendo el sentido fundamental de aquélla alcanzar el pleno desarrollo humano en barrios, distritos y ciudades.

- La participación debe nacer de una conciencia ciudadana sólida para que no se limite a la protesta o demanda, sino que lleve a la presentación activa de propuestas y la asunción de los deberes ciudadanos. En ese sentido, es importante aprender de la experiencia del programa de conciencia ciudadana en Bogotá durante el período 1995-1997, en el cual se contemplaba la conciencia como el resultado de la interrelación de las esferas legales, morales y culturales de la regulación de la conducta ciudadana. Los gobiernos locales no deben limitarse a fortalecer la regulación legal, sino también han de contribuir a fortalecer las regulaciones morales (basadas en la persona) y culturales (basadas en la comunidad, el pasado o el sentimiento de pertenencia).

3. En función del desarrollo humano, existe una estrecha relación entre recuperación de espacios urbanos, obra pública, prestación de servicios y participación ciudadana, y ésta contribuye a la preservación y afianzamiento de las otras. De igual manera, los ciudadanos deben asumir un papel más activo en la planificación de la ciudad, ya que es un mecanismo fundamental para que todos los habitantes hagan suyo el proceso de desarrollo de la ciudad.

- Debe existir transparencia en cuanto a cómo se utilizan los fondos municipales, para lo cual se debe hacer público y de fácil acceso el proceso de formulación de presupuestos y su efectiva ejecución.

- Asimismo, se debe contemplar programas en los cuales se descentralice el presupuesto de bienes y servicios para que sean manejados y priorizados por los propios vecinos.

- Se debe ampliar las experiencias de grupos fiscalizadores de vecinos, especialmente en aquellos servicios contratados de empresas privadas (por ejemplo, fiscalizadores para el servicio de limpieza pública).

- Es necesario promover la participación ciudadana en el planeamiento de la ciudad, fortaleciendo los actuales programas de planeamiento interdistrital bajo un sistema de planificación metropolitana. Para que este proceso sea eficaz y legítimo, es imprescindible contar con la presencia de dirigentes que realmente representen a sus organizaciones de base.

4. Para viabilizar la participación resulta vital concertar voluntades y esto es producto de un proceso que incluye la promoción de la participación, la educación cívica, el establecimiento de mecanismos y una normatividad básica que permita el acercamiento del gobierno local a la ciudadanía:

- Fomentando la organización de los vecinos a través de las más diversas modalidades, tanto a nivel territorial (asentamiento humano, urbanización, cuadra, calle, parque, etc.) como en lo que atañe a lo funcional o temático (alimentación, limpieza, seguridad, entre otros), respetando la pluralidad cultural, religiosa, étnica, de género y de generación.

- Propiciando la educación ciudadana mediante la capacitación de los vecinos y los dirigentes de las organizaciones de base e instituciones cívicas, a fin de for-

mar efectivos líderes para el desarrollo, siendo el espacio local el semillero de los futuros conductores del país.

- Dotando de mecanismos que faciliten la participación permanente de la población en lo referente a planificación, gestión y fiscalización vecinal, mediante mesas de concertación, comisiones mixtas, casas del vecino, diálogos y encuentros ciudadanos.

- Contando con una normatividad básica expresada en ordenanzas municipales que proporcionen un marco jurídico adecuado para institucionalizar la participación de los vecinos en los gobiernos locales.

5. Debe impulsarse la modernización de los sistemas de participación y democracia directa mediante el uso de la informática. El uso de Internet ha de facilitar información a los ciudadanos (planes, presupuesto, sesiones de concejo, actividades culturales, registros, dependencias municipales), para recoger sus opiniones y agilizar trámites, por lo cual debe constituirse en una prioridad de los gobiernos locales.

- Para promover el acceso a Internet, que por ahora se encuentra restringido a un número reducido de usuarios, los gobiernos locales –en asociación con las empresas proveedoras de este sistema– deberán crear cabinas públicas en diferentes puntos de la metrópoli. Experiencias como la de Villa El Salvador podrían servir de modelo para el resto de la ciudad.

6. Gracias a estas medidas serán establecidas las bases para la edificación de un sistema que funcione como marco de participación ciudadana a nivel metropolitano, orientado a la gestión compartida de los municipios y vecinos organizados, coadyuvando a la forja de una cultura ciudadana y a la construcción de una sólida institucionalidad democrática. Se

fortalecerá así tanto a la sociedad civil como a los gobiernos locales en tanto instancias del Estado más próximas a la vida cotidiana del ciudadano, aportando de manera decisiva en el proceso de humanización de la ciudad.

Limpieza pública y medio ambiente

1. Ningún plan, programa ni campaña de limpieza pública tendrá resultados de calidad sostenible si no se toma en cuenta, durante todo el proceso, la participación de la comunidad, para lo cual debe desarrollarse en forma permanente acciones multisectoriales, polifuncionales e interprofesionales de información social y educación sanitaria:

- Se debe brindar educación sanitaria a toda la población, concientizando sobre las obligaciones y deberes que tiene para con su comunidad y/o distrito.

- A toda ciudadanía se le debe hacer saber que su domicilio no termina en la puerta de la casa ni en la vereda, sino que es toda su comunidad, distrito o ciudad; por lo cual debe contribuir a que ésta permanezca siempre limpia y ordenada, no tirando los desperdicios en las calles, plazas o mercados, sino en los respectivos tachos o contenedores de basura.

- Se recomienda que los usuarios recolecten sus desechos en bolsas de plásticos para una mejor manipulación.

2. Ningún gobierno municipal tendrá éxito en la limpieza pública si no cuenta con una organización técnica y administrativa que responda efectiva y eficazmente a la realidad que le corresponde gobernar.

- Se debe concientizar a las autoridades gubernamentales y municipales de todos los distritos para que den importancia al tema de la limpieza pública y revaloren el trabajo de saneamiento ambiental.

- Para todo programa se debe formar una estructura orgánica municipal que cuente con gente técnica debidamente capacitada para aplicar medidas factibles, garantizando así un buen trabajo al 100%.

- Se recomienda que los trabajadores que recolectan los residuos sólidos se encuentren bien uniformados y limpios para presentar una mejor imagen.

3. La población exige a los gobiernos municipales transparencia en los costos de limpieza pública, siendo para ello imprescindible una buena contabilidad, análisis de productividad, calidad del servicio y voluntad política para no utilizar lo recaudado para limpieza pública con otros fines. Por el contrario, se debe conseguir otros recursos de cooperación técnica y económica, nacional e internacional, para impulsar el incipiente desarrollo de este subsector del sector salud.

- Para lograr un buen trabajo debe haber una sostenibilidad del programa de limpieza pública, gracias a la participación y contribución de los pobladores y las autoridades respectivas.

- Una de las alternativas para determinar el costo real de la limpieza pública, y no usar el impuesto predial que es un problema para los usuarios, es que se opte por pagar según el pesaje de desechos que genera una vivienda.

- En los distritos de bajos recursos económicos se debe brindar un estímulo a la concertación de la microempresa y los vecinos de la zona. Un buen ejemplo es el caso del distrito de Villa El Salvador, que revaloriza el trabajo de limpieza pública y trabajo sanitario con métodos sencillos y rudimentarios, pero eficaces.

- Se recomienda que en las zonas residenciales la recolección no se realice diariamente, sino interdiariamente, para así bajar costos.

- El establecimiento del sistema de monitoreo y fiscalización permanente y profesional de los servicios que se presen por contrato es indispensable para poder dar cuenta de los pagos correspondientes a los servicios contratados y supervisados.

4. Es indispensable tener cuanto antes un marco legal para desarrollar la limpieza pública, cumpliendo deberes y exigiendo derechos a todos: autoridades, empresas y ciudadanos. Leyes, ordenanzas y códigos deben cumplirse y se debe sancionar drásticamente al que dañe la salud pública, la salud ambiental y la salud individual.

- Se recomienda que se implante a la brevedad posible la ordenanza que regule la operación de los servicios de transporte y de disposición final de desechos sólidos en Lima metropolitana.

- Se recomienda el pronto establecimiento de un marco legal regulatorio para normar todo el resto de actividades y operaciones que conforman el ciclo de los servicios de limpieza pública, y para lograr la meta de la recolección de por lo menos el 90% de todos los desechos producidos en Lima metropolitana en el año 2005.

- Para el tratamiento y disposición final de los residuos sólidos, éstos no deben ocasionar problema de contaminación al medio ambiente con emisiones gaseosas, líquidas o sólidas; esta disposición final debe ser segura y de tecnología comprobada, asimismo de funcionamiento y mantenimiento práctico.

- Las municipalidades deben cumplir y hacer cumplir las disposiciones del Código Sanitario, que aún está vigente.

5. Los grandes generadores de residuos sólidos, como los mercados y fábricas con residuos industriales, deben hacerse responsables de la recolección, transporte, transferencia y disposición

final de sus residuos directamente o a través de terceros, cumpliendo las normas sanitarias y técnicas de la Municipalidad y del Ministerio de Salud.

- En Lima los mercados son grandes generadores de residuos sólidos y desechos (producen 100-120 ton./día), éstos no son recolectados por los municipios, ya que no son pagados; una solución a este grave problema es que las municipalidades recolecten cantidades menores a 100 lt./día, pasado este valor, deberán contratar empresas privadas por su cuenta para su recojo, transporte y disposición final, bajo pena de multa.

6. Los residuos hospitalarios no deben transportarse en camiones compactadores porque el lixiviado contamina significativamente y totalmente personas, calles, ambientes; se debe optar por vehículos especiales que permitan trasladar estos residuos en compartimentos sin presiones que originen el lixiviado.

- Se debe contar con un vehículo exclusivo para la recolección de los desechos hospitalarios, ya que no deben ser mezclados con los desechos domésticos. Al término de cada día de trabajo, es necesario desinfectar los camiones y éstos deben contar con un nebulizador con batería recargable.

- Los desechos hospitalarios se deben recolectar en bolsas de polietileno de color negro o rojo para evitar así que las personas que los recogen se contaminen.

7. La cooperación técnica y económica debe orientarse a la búsqueda e impulso de tecnologías apropiadas para mejorar la calidad y reducir los costos de limpieza pública en zonas de bajos ingresos y para capacitar a las personas que realizarán contabilidad de costos en todos los municipios.

- Se debe empezar a realizar estudios y evaluar los posibles lugares para futuros rellenos sanitarios. Se cuenta con ex-

perencia suficiente para demostrar que se pueden operar los rellenos sanitarios oficiales de manera efectiva y eficiente por medio de la contratación de operadores privados. A la fecha se ha logrado recibir más del 70% de todos los desechos recolectados en Lima metropolitana. Se recomienda que la meta de recepción del 100% de los desechos recolectados se pueda alcanzar en los próximos cuatro años.

• Como resultado del Seminario Internacional, se considera que un programa de limpieza pública debe constar de los siguientes puntos (para distritos de moderados recursos económicos):

- a. Ubicación y extensión geográfica de la zona.
- b. Número de habitantes.
- c. Dividir en sectores para una mejor recolección de los residuos sólidos. Estos sectores deben tener sus planes respectivos.
- d. Cuantificar:
 - Número de personas que residen permanentemente en el distrito.
 - Cantidad de predios y el uso particular de cada uno.
 - Cantidad de población flotante que circula diariamente en el distrito.
- e. Análisis de la composición de residuos sólidos como:
 - Origen.
 - Densidad.
 - Peso.
- f. Definir los servicios a brindarse (costo real):
 - Recolección domiciliaria.
 - Recolección de desmontes.
 - Recolección de malezas.
 - Limpieza de mercados.
 - Recolección de residuos hospitalarios.
 - Recolección de acantilados.
 - Recolección de playas.

- Barrido de calles.
- Planta de transferencia.
- Transporte de residuos sólidos.
- Disposición final.
- g. Realizar un estudio de tiempo y movimiento.
 - Recolección domiciliaria.
 - Planta de transferencia.
- h. Contar con todo el material y equipo de trabajo.
- i. Conocer la producción per cápita de residuos sólidos en kg./hab./día; así como en toneladas por día.

Transporte público

1. El problema del transporte es complejo; afecta las grandes ciudades y tiene incidencia práctica en los altos costos derivados de la congestión urbana. Éstos pueden clasificarse en costos de tiempo de viaje, costos de tiempo de espera, costos de operación de vehículos, costos derivados de la contaminación ambiental y, finalmente, costos energéticos.

2. El sistema de transporte de una gran ciudad está constituido por varios elementos que están interrelacionados y que son interactuantes entre sí. Estos elementos necesariamente tienen que ser adecuadamente organizados y gerenciados para adaptarse a las demandas de movilización de las personas, teniendo en mente la reducción de los costos involucrados. Cuando ello no ocurre, cada elemento trata de funcionar aisladamente y la desorganización resultante origina el incremento de costos.

• Lima debe contar, a la brevedad posible, con un sistema integrado de transporte público que articule los diversos subsistemas existentes y programados (tren eléctrico, buses locales e interprovinciales, etc.).

• Por otra parte, el transporte público rápido y masivo es una necesidad impos-

tergable en Lima, dada su extensión y el número de pasajeros movilizados. Teniendo en cuenta este último dato, los sistemas de transporte rápido masivo de Lima deben ser construidos sobre rieles, de acuerdo con las opiniones de los expertos y según la experiencia de otros países de la región.

- Complementariamente, se recomienda un gerenciamiento racional de las vías de la ciudad, dando preferencia al transporte público que capta al 80% de los pasajeros de la ciudad. Ello supone aumentar el número de las vías que cuentan con carriles exclusivos (corredores viales) para el transporte público, que sean servidas por unidades de transporte con suficiente capacidad para atender a una demanda masiva.

3. Al ser el transporte un servicio vital de las comunidades urbanas y al tener los operadores en sus manos la capacidad de suspender el servicio, éste se convierte en un elemento político extraordinariamente susceptible de manipulación y de presión para obligar a los gobiernos y a las autoridades municipales a adoptar determinadas decisiones.

- La liberalización de las vías, supuestamente basada en la aplicación de una ideología y una política económica neoliberal, no debe confundirse con la libertad de hacer y deshacer en las calles. La forma de promover la competencia y la eficiencia en el transporte público privado es mediante una adecuada y transparente licitación de rutas, permitiendo que operen aquellas empresas con mayor capacidad instalada y que presten un mejor servicio.

4. Por otra parte, los problemas de transporte de las ciudades tienen un elemento que sirve de base y que muchas veces tampoco se lo estudia a profundidad, cual es la organización institucional que no responde a las exigencias del sis-

tema. Cuando las ciudades son pequeñas, los problemas de transporte generalmente son simples; pero cuando las ciudades crecen, éstos se vuelven complejos y difíciles de resolver.

- En el Perú existen varios organismos que tienen injerencia en el transporte y que no han logrado establecer una política y una práctica común y coherente. Dentro de estos organismos, el problema de transporte no recibe un tratamiento integral y, por lo tanto, cada uno de ellos actúa en forma independiente. Al mismo tiempo, las responsabilidades sobre el manejo del transporte de las ciudades se ven diluidas, ya que las competencias no están determinadas en forma clara y precisa.

- En el campo del transporte interviene una gran cantidad de disciplinas como la planificación urbana, la ingeniería de transporte, las políticas de transporte y de desarrollo de las ciudades, los importantes aspectos ecológico y de medio ambiente, así como los aspectos sociológicos o culturales.

- Para que este sistema integrado sea posible, es necesaria y conveniente la existencia de una autoridad única que planifique, regule y promueva el sistema de transporte público metropolitano. En la experiencia de casi todos los países, esta autoridad única depende de la municipalidad metropolitana o provincial.

5. Por otro lado, los mecanismos de control del cumplimiento de normas y leyes también responden a un enfoque simple y no recurren a procesos sistematizados que conlleven el cumplimiento de las mismas leyes y reglamentos del tránsito. Si a esto se agrega que las leyes y reglamentos necesitan mayor objetividad y estructuración, su aplicación es difícil y las posibilidades de control son muy escasas. En este contexto también es muy común la corrupción, el descontrol, la inefi-

ciencia y la apatía total de los organismos responsables del transporte y del tránsito del país.

Inversión y empleo

1. Las municipalidades pueden y deben intervenir en la promoción del desarrollo económico local, contribuyendo a generar empleo e inversión.

- Los gobiernos locales deben visualizar las potencialidades locales en recursos naturales y el tipo de actividad económica más dinámica en la localidad, para definir sus ventajas y oportunidades como ciudad.

- Los gobiernos locales deben crear un ambiente de confianza y de seguridad para que los inversionistas, sean particulares o empresariales, consideren atractivo el arriesgar sus recursos. Para ello es necesario que exista un marco jurídico y político basado en reglas de juego claras.

2. Esta función puede cumplirse entendiendo a los gobiernos locales como responsables de la planificación económica de la ciudad. Así, éstos deben actuar:

- Como facilitadores y articuladores de iniciativas empresariales ya existentes.

- Como atractores de inversión privada para nuevas actividades.

- Como espacios de concertación que vinculen la oferta de inversión con la demanda de recursos financieros por parte de las empresas o actividades económicas ya existentes.

3. Un sector que requiere el especial apoyo de las municipalidades es el de las pequeñas y microempresas en todas sus variantes, y muy especialmente las dedicadas a actividades productivas por su capacidad de generación de empleo. Para ellas debe diseñarse políticas específicas que consideren información, financia-

miento, asesoría empresarial, promover el consorciamiento o articulación de empresas, la articulación de empresas grandes y medianas con las pequeñas y microempresas en la modalidad de subcontrata, etc.

- Para que estos proyectos de relocalización tengan éxito es muy importante el asesoramiento financiero de especialistas para no descapitalizarse y tener un comportamiento menos informal, porque, de lo contrario, el sistema financiero no confía. En cambio, cuando se trata de un grupo que, como colectivo, mueve millones de soles, se transforma en un cliente más atractivo.

4. En el caso de los comerciantes, ex ambulantes relocalizados, se requiere que terminen de abandonar la cultura de sobrevivencia y asuman la cultura empresarial, de sana competencia por atraer a los clientes, de brindar ofertas, de la construcción de su mercado con el cliente repetitivo, que es el que finalmente asegura el éxito.

- Reto particular en estos momentos de globalización es el prepararse a competir con el gran capital comercial, nacional e internacional. Para ello, la asociación ganada es un paso inicial fundamental pero insuficiente.

- Se requiere pasar de la asociación de vendedores individuales al comportamiento empresarial corporativo, como una sola gran empresa de comercialización. Éste es el segundo paso fundamental para lograr la sostenibilidad en el tiempo.

- El sector informal tiene su propio mercado, por lo que conviene organizarse como empresarios y tratar al consumidor como cliente, contextualizar el oficio, la actividad económica escogida y tener el orden que requiere toda empresa.

5. Para facilitar el desarrollo de actividades económicas o atraer inversión

privada que contribuya al desarrollo económico local y la promoción del empleo, las municipalidades deben crear condiciones favorables para el desarrollo de estas actividades, tales como adecuación de normas y simplificación y rapidez de trámites y procedimientos, reglas claras para su localización, información, concertación, facilidades de acceso y entorno favorable (infraestructura, orden, limpieza, seguridad, etc.).

- Respecto a la necesidad de incentivos, es necesario continuar apoyando a las pymes y facilitando el tránsito a la formalidad. Como un esfuerzo en este sentido, la Municipalidad de Lima ha aprobado la Ordenanza 173-98 que reduce, exonera y adecúa los pagos por licencia de construcción y funcionamiento por un año a los locales de los grupos de ex ambulantes reubicados. Esta ordenanza tiene alcance metropolitano.

6. Las municipalidades deben asumir un rol de liderazgo por el desarrollo local, creando consensos vecinales e institucionales y comprometiendo el apoyo de todos los agentes posibles en este empeño.

7. Dentro de la planificación del desarrollo económico local, se debe promover la creación de grandes espacios que estén en condiciones de satisfacer las más variadas necesidades del consumidor, no sólo la de pan llevar (que es la actual dinámica de los mercados de abastos).

8. Esta tarea requiere también un cambio institucional interno que articule y oriente los planes, esfuerzos y recursos municipales para facilitar, promover y estimular las iniciativas empresariales existentes.

Conclusión

Consideramos que la metodología utilizada, la calidad de las ponencias y los

comentarios y la participación en los talleres han permitido una revaloración de las posibilidades de desarrollo de nuestra ciudad.

El hecho de haber presenciado cómo en otras ciudades se han dado los pasos para enfrentar problemas complejos, nos ha mostrado que el cambio en nuestra ciudad es posible, pero que exige el concurso solidario de todos los ciudadanos. En el Seminario se reconoció que en Lima metropolitana se han comenzado a dar los primeros pasos en ese sentido, aunque todavía hay mucho que avanzar con respecto a la planificación, la participación de los agentes sociales y políticos, la conciencia ciudadana y ambiental, el respeto a la autoridad y la autonomía, la legalidad y la legitimidad, entre otros. Éstos son procesos que se van construyendo con acciones a corto, mediano y largo plazo. El hilo conductor, no obstante, debe ser una visión y misión compartida de la ciudad que permita la identificación de toda la ciudadanía con el proceso que permita ligar las acciones inmediatas con aquéllas de mayor aliento. El desarrollo de estos objetivos comunes es, sin duda alguna, el mayor reto al acercarnos al nuevo milenio.

En una ciudad con tantos problemas, este Seminario ha abierto un espacio para las alternativas y la esperanza. En vez de limitarnos a los obstáculos, hemos indagado y compartido las formas para superarlos. En esencia, creemos que en estos tres días hemos vivido una celebración de la ciudad y sus posibilidades.

Este libro se terminó de imprimir en febrero de 1999
en el Departamento de Impresiones
de la Universidad de Lima