

Poder y ocupación del territorio en el último valle verde de Lima

Cecilia Montoya
Jonathan Morice
Miguel Villaseca

EL ROL QUE CUMPLEN LOS GOBIERNOS LOCALES en el ordenamiento de su territorio es fundamental, pues son quienes a través de sus planes de desarrollo, establecen los lineamientos que lo orientan, articulándose a las propuestas de ordenamiento territorial de las regiones a las que pertenecen, pues el territorio constituye un continuum que debe ser considerado por las unidades políticas de gobierno. En el presente diagnóstico, identificaremos el rol que cumplen los gobiernos locales de la cuenca baja del río Lurín (Lurín, Pachacamac y Cieneguilla), en el proceso de ocupación de su territorio.

El territorio es la base sobre la cual se organizan todas las actividades, por lo que su organización, planificación y ocupación, va a ser un tema de suma importancia para todos los grupos de interés presentes en la zona. Es así que diversos actores de naturaleza distinta y con intereses propios, tratarán de hacer valer su visión de desarrollo territorial, con el fin de poder implantar sobre el territorio las actividades que quieren desarrollar (que pueden ser de carácter residencial, industrial, agrícola, comercial, entre otros). Como las leyes de descentralización legitiman la participación de grupos de interés de la sociedad civil en la planificación territorial, los gobiernos locales tienen la responsabilidad de efectuar planes de desarrollo tomando en cuenta los distintos

intereses presentes en el territorio, pero haciendo prevalecer los intereses distritales, que en este caso, al tratarse de un valle dentro de una gran metrópoli, tienen que integrar también aspectos ambientales de este.

Este diagnóstico exploratorio tiene por objetivo identificar el poder concreto de los municipios locales en la ocupación de su territorio. Nuestra hipótesis es que estos distritos sustentan su desarrollo en la preservación de su carácter ecológico y de protección del medio ambiente¹, pero que las acciones urbanizadoras, así como las presiones para una mayor dinamización de este proceso, generan tensiones que deben ser controladas por los gobiernos locales, buscando su alineamiento a las propuestas de ordenamiento territorial planteadas en sus planes de desarrollo. Así, el análisis se centrará en la caracterización de los grupos de interés existentes y, a partir de esto, en la identificación de las relaciones de poder que desarrollan los gobiernos locales en el territorio.

Para esto, primero estableceremos qué entendemos por poder a partir de la definición de Weber, así como la definición del rol del gobierno y específicamente, de los gobiernos locales en el proceso de ocupación del territorio. Como segundo punto, caracterizaremos a la cuenca baja del río Lurín y a los principales grupos de interés que se movilizan en ella, a partir del proceso de ocupación territorial para, en un tercer punto, analizar las relaciones de poder que los gobiernos locales establecen alrededor de sus planes de desarrollo y zonificación.

¹ Este interés es expresado por los tres distritos en sus respectivos planes de desarrollo.

El poder y el rol de los gobiernos locales en el proceso de ocupación de su territorio

El poder

El análisis del poder es fundamental si queremos entender el nivel de influencia de los diferentes grupos de interés involucrados en el proceso de ocupación de un territorio. Para efectos de este diagnóstico, utilizaremos la definición de poder dada por Weber que lo define como: «la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad»².

A partir de esta definición, nuestras variables de análisis serán las prioridades de los grupos de interés y, por otro lado, su resistencia frente a los gobiernos locales. En este sentido definiremos estas variables de la siguiente forma:

- **Interés:** es la inclinación a urbanizar la cuenca baja del río Lurín que tiene el grupo de interés sujeto de análisis.
- **Resistencia:** es la capacidad del Gobierno Local para ordenar el proceso de ocupación del territorio de su distrito, de acuerdo a sus planes y a la visión de distrito existente, controlando las prioridades de sus grupos de interés en torno al proceso de ocupación del territorio, en la cuenca baja del río Lurín.

El análisis será complementado con la identificación de los recursos con que cuenta cada uno de los grupos de interés, y con los medios utilizados para hacer que sus intereses se plasmen en la realidad (ver ANEXO 1). A partir de ese primer análisis, estableceremos la posición de los distintos actores frente a los gobiernos locales y a sus planes de desarrollo territorial (ver ANEXO 2).

² Weber, Max. *Economía y Sociedad*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 1971.

El rol de los gobiernos locales en el proceso de ocupación de su territorio

Es a partir de la voluntad del Estado peruano de descentralizar sus funciones, que los gobiernos locales han asumido nuevas responsabilidades y competencias, asignadas fundamentalmente a través de la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley n° 27972 - 2003). Entre estas nuevas funciones, los gobiernos locales tienen la responsabilidad de realizar su plan de desarrollo distrital y su plano de zonificación. Este proceso de ordenamiento territorial exige que los gobiernos locales establezcan de manera estructurada, relaciones tanto con órganos de nivel provincial (en el caso específico de Lima a nivel metropolitano), como con grupos de la sociedad civil.

Por otro lado, a partir del Decreto Supremo 027-2003 del Ministerio de Vivienda, las municipalidades provinciales deben aprobar su Plan de Acondicionamiento Territorial, en el que se identifican las áreas urbanas y las de expansión urbana, así como las áreas de protección o de seguridad por riesgos naturales; las áreas agrícolas y las áreas de conservación ambiental³. A nivel distrital, los gobiernos locales deben aprobar su Plan Urbano o Rural Distrital, según corresponda, los que deben estar articulados al plan y a las normas municipales provinciales establecidos sobre la materia. En el caso de la ciudad de Lima, el órgano encargado de validar los planes efectuados a nivel distrital es el Instituto Metropolitano de Planificación (IMP). La existencia de este órgano metropolitano lo que busca es asegurar la coherencia de los distintos planes distritales entre sí y, de esta forma, tener una visión de ciudad.

Así, considerando el rol que cumplen las organizaciones que conforman el sector público y, por otro lado, el carácter participativo y democrático que demanda esta función de ordenar

³ Extraído del artículo 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades de 2003.

el territorio, entenderemos el rol de los gobiernos locales de la cuenca baja del río Lurín en el proceso de ocupación del territorio del valle, así como su capacidad de formular y ejecutar planes de desarrollo y normatividades sobre su ordenamiento territorial, fundamentada en el respeto y sostenibilidad del territorio, e intentando fomentar una buena articulación entre los distintos grupos de interés existentes.

El proceso de ocupación del territorio de la cuenca baja del río Lurín y los actores involucrados

El crecimiento de la ciudad hace que el territorio urbano se superponga a espacios rurales colindantes y pone en cuestión el tipo de desarrollo de estos espacios periurbanos. La Ley de Tierras de 1995⁴, que eliminó la intangibilidad de los espacios agrícolas circundantes a Lima, así como el escaso apoyo que reciben las actividades agrícolas desde las distintas instancias del Estado, son algunos condicionantes para la rápida transformación de estas zonas periurbanas. Adicionalmente, la existencia de napas freáticas superficiales en los valles que rodean la ciudad de Lima, facilita el abastecimiento de agua y, por lo tanto, multiplica la cantidad de las actividades que pueden ser realizadas, resultando un elemento atractivo de estos valles.

En el caso de la ciudad de Lima, la cuenca baja del río Lurín constituye un espacio periurbano, lo que plantea relaciones complejas entre los actores existentes, pues además de las complejidades propias de cualquier proceso de urbanización, también convergen intereses urbanos y rurales, que, como veremos,

⁴ Con el fin de impulsar la inversión en los espacios periurbanos, la Ley de Tierras de 1995 (D.L. n° 26505) quita toda restricción sobre el uso de los espacios agrícolas, quitándoles así también su intangibilidad. Esto se lee como un elemento peligroso para la supervivencia de espacios agrícolas, dado que el suelo urbano es más rentable que es suelo agrícola, razón por la cual el uso de estos espacios es propenso a ser cambiado.

muchas veces se encuentran contrapuestos. Considerando estos elementos, vemos que la situación del valle de Lurín es particular dentro del contexto metropolitano, donde los ejemplos previos de urbanización de los valles del río Rímac, urbanizado actualmente en un 90%, y del río Chillón, urbanizado en un 70%, ha hecho del valle del río Lurín, urbanizado en un 40%, el «último valle verde de Lima».

Otro elemento importante a considerar es que en la ciudad de Lima la dinámica de ocupación de los espacios ha cambiado⁵. La presión demográfica sobre la ciudad es menos fuerte, pues la metrópoli de Lima mantiene hoy en día un crecimiento demográfico menor al 2.5%⁶. Por otra parte, en las zonas ya urbanizadas de la ciudad (y sobre todo en los espacios centrales), se está llevando a cabo un fuerte proceso de crecimiento urbano vertical, impulsado por un marco legal que lo facilita. Tanto una tasa menor de crecimiento demográfico, como el proceso de crecimiento vertical que se da en la ciudad, nos hace pensar que sería posible mantener las zonas no urbanizadas actuales, como zonas de recreación y esparcimiento, necesarias para el equilibrio y la sostenibilidad ambiental de una ciudad saturada como es el caso de Lima. Estos elementos incitan a que la presión urbanizadora que se da en la cuenca baja del río Lurín, sea para la construcción de casas secundarias y, en menor medida, de vivienda permanente para sectores medios-bajos y bajos. Ocurrendo esto último, sólo si se dan programas sociales que desde el gobierno central faciliten bonos habitacionales o acceso a crédito a estas poblaciones⁷.

⁵ Foro Urbano. *Los nuevos rostros de la ciudad de Lima*. Lima: Colegio de Sociólogos del Perú, 2009.

⁶ Cifras del Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI). Por comparación al crecimiento demográfico de Lima en períodos anteriores: 1961-1972: 5,5%, 1972-1981: 3,9%; 1981-1993: 2,8%

⁷ «La gran apuesta ahora es el segmento D. El apoyo del Estado es vital para que el segmento D pueda ser rentable para una empresa inmobiliaria, pues la única rentabilidad que se puede dar es porque existe un bono, el bono habitacional que el Estado da, los S/. 17,750.00. Esto es posible en toda la periferia de la ciudad, dentro

Como ya lo mencionamos anteriormente, los distritos que forman parte de la cuenca baja del río son los distritos de Lurín, Pachacamac y Cieneguilla. El hecho que estos tres distritos tengan gobiernos municipales de diferentes tiendas políticas, que tengan características físicas y demográficas que no son las mismas, que no estén posicionados sobre las mismas vías de acceso, entre otros factores, hace que la conservación del valle no se aborde de la misma manera, y mucho menos, de manera articulada, como veremos a continuación.

El distrito de Lurín se encuentra sobre un territorio con una ocupación urbana de larga data —la ciudad de Lurín, donde está ubicada la segunda catedral del Lima—, con una población actual de 62,940 habitantes⁸. Su posición en el valle es particular, pues se encuentra en la desembocadura del río Lurín. Al mismo tiempo, la fácil disponibilidad de agua potable y de espacio, así como la cercanía a vías de comunicación importantes (Panamericana Sur Nueva y Antigua), hacen de este distrito un lugar ideal para la instalación de industrias⁹.

Las industrias van a ser uno de los actores principales frente a los cuales una política de uso de suelos (señalada en los planos de zonificación) deberá establecerse con el fin de poder conservar

de la ciudad es imposible hacerlo, porque el suelo es muy caro, y un suelo caro no permite financiar una vivienda de S/. 42,600, que es el tope. Es decir, son S/. 24,850 que una familia financia para una casa que en promedio tiene 40 m² y 60 m² de área de terreno, lo que significa para dicha familia una cuota mensual de S/. 180, por lo que resulta asequible. Además, se debe encontrar suelo barato, que no puede excederse de una ratio de US\$ 5 a US\$ 10 el m², y estos terrenos están muy a la periferia, lo que significa, o terrenos eriazos —que era impensable hacerlo—, o zonas agrícolas, todo depende del urbanizador». Datos extraídos de una entrevista efectuada a Ivan Icochea Ruiz de Somocurcio, Gerente General de Domus Hogares del Norte, empresa vinculada a URBI Propiedades SA (Grupo Interbank).

⁸ Los datos de población que son presentados para los tres distritos son extraídos del censo del INEI, efectuado en el año 2007.

⁹ Lurín está en una situación de ventaja comparativa frente a otros espacios metropolitanos, pues hay lugares más céntricos que tienen agua, pero no sitios de instalación; u otros lugares periféricos que van a poder ofrecer espacio, pero no agua.

el medio ambiente del distrito. Este último elemento es defendido por ONG medioambientalistas y por una parte importante de la sociedad civil. Por otra parte, la existencia del Santuario de Pachacamac constituye un elemento importante para pensar en el desarrollo turístico como uno de sus ejes de desarrollo. A nivel del municipio, este se presenta como un municipio activo y con planes para el desarrollo de su distrito. Su Presupuesto Institucional de Apertura (PIA)¹⁰ del año 2009, fue de S/. 21, 468,723¹¹. El Municipio de Lurín ha creado este año la gerencia del medio ambiente, la cual todavía no ha sido implementada, pero dice tener a un plantel de especialistas trabajando al respecto. Para la gestión municipal, lo más importante por el momento parece ser las implantaciones comerciales y financieras (la posible instalación de un centro comercial y de nuevos centros financieros¹²), que se dan alrededor del Nuevo Mercado Mayorista. Lurín es, entre los distritos de la cuenca baja, el que tiene mayor heterogeneidad de actividades desarrollándose en su territorio.

El caso de Pachacamac es un poco más homogéneo, pero presenta también grandes tendencias opuestas en su ocupación. Pachacamac tiene un porcentaje mayor de áreas agrícolas que Lurín y Cieneguilla. Las prácticas agrícolas son importantes hasta ahora, pero el problema es que estas no son rentables y no son apoyadas por ninguna política pública de ningún nivel

¹⁰ Presupuesto inicial de la entidad pública aprobado por su respectivo titular, con cargo a los créditos presupuestarios establecidos en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público, para el año fiscal respectivo. En el caso de las Empresas y Organismos Públicos Descentralizados de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, los créditos presupuestarios son establecidos mediante Decreto Supremo.

¹¹ Cifras extraídas de la página Transparencia Económica del portal web del Ministerio de Economía y Finanzas. <http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/mensual/>. Para comparación, otros municipios como el de Santiago de Surco, San Isidro o Miraflores, tienen PIAS correspondientes de S/. 157,777,982, S/. 113,686,732 y S/. 101,261,334. El promedio distrital metropolitano es de S/. 59,092,637.

¹² Nuevos bancos se están instalando ahí desde el año 2005. Hasta ese entonces solo existía una oficina del Banco de la Nación.

de gobierno. Su producción no llega a ser competitiva con la producción que viene de otros espacios no metropolitanos, por tener precios más elevados. A pesar de existir una tendencia de reconversión tanto desde una agricultura agro exportadora, como desde una agricultura orgánica — con lo que surge la idea de poder generar un valor agregado a sus productos —, la baja rentabilidad agrícola hace que muchos de los agricultores estén vendiendo sus terrenos, que luego paulatinamente van cambiando su uso de suelo agrícola a suelo industrial o residencial. La presión del sector industrial es, sin embargo, menos fuerte en Pachacamac que en Lurín, y se da fundamentalmente en la parte limítrofe de estos dos distritos, donde existen conflictos por la definición de límites. Esta situación de irregularidad facilita cualquier tipo de instalación. En la zona del valle encontramos la zonificación de tipo Casa Huerta, que intenta conservar el aspecto rural de este, combinándolo con la función residencial, conservando así una proporción importante del terreno sin construir¹³. La voluntad de mantener el aspecto rural del distrito fue influenciada desde hace tiempo también por ONG, que impidieron que se continué con la construcción de una de las principales vías del distrito, pensando que con un sistema vial menos importante, esta área se urbanizaría (o industrializaría) menos rápidamente. La población total del distrito de Pachacamac se eleva a 68,441 habitantes, pero la mayor parte de esta (cerca del 70%) se encuentra ubicada en la zona de Manchay (limítrofe al distrito de La Molina y fuera de la zona del valle). En estos momentos, el principal interés del distrito

¹³ Ordenanza n° 1117, Zonificación de Casa Huerta: Usos: Vivienda unifamiliar, Huertas, Viveros y actividades agrícolas; área libre: 80%; altura máxima de edificación: 2 pisos; Especificaciones normativas: sobre avenidas, se permitirán actividades turísticas, recreativas campestres, actividades artesanales y comerciales de pequeña escala, según el Índice de Usos. No se permitirá la subdivisión de lotes. Se aceptarán como regularización los lotes existentes menores al normativo. Los predios ribereños del río Lurín y una Franja de Uso Restringido, a ser definidos. El área libre deberá ser tratada con cobertura vegetal.

de Pachacamac sobre el valle es desarrollar el capital turístico de este, aprovechando los restaurantes campestres con los que dispone el distrito y preparando una valorización del patrimonio cultural existente. Para eso se está llevando a cabo a través de una consultora, un diagnóstico para la realización de un plan de desarrollo turístico para el distrito de Pachacamac. El PIA de este distrito para el año 2009 es de S/. 15, 423,198. El municipio aparece como un municipio activo pero que busca poder valorizar su territorio con la finalidad de aumentar sus ingresos.

Finalmente, el distrito de Cieneguilla tiene una población de 26,725 habitantes, mucho menor que los dos anteriores. De los tres distritos es el que tiene mayor conservación de áreas rurales. Esto se da sobre todo a través de la modalidad de Casa Huerta, la mayoría de las áreas rurales en Cieneguilla no son utilizadas como zonas agrícolas. Debemos subrayar que por el momento Cieneguilla no cuenta con un plan de desarrollo del distrito. Este se encuentra actualmente en elaboración, pero busca conciliar la protección del medio ambiente con el desarrollo urbano. La mayor inversión inmobiliaria en Cieneguilla es en residencias secundarias, bajo la forma de condominios ecológicos, y esta urbanización se hace con el total aval del municipio y sin generar tensiones con otros actores. Los centros poblados que existen se encuentran en las partes altas del valle. Hay también un número importante de restaurantes campestres de calidad, que buscan ser promocionados con el fin de aumentar la clientela y el turismo en este distrito. De los tres distritos estudiados, Cieneguilla es el que tiene menos accesibilidad, razón por la cual no es foco de atracción para actividades industriales y nuevos asentamientos humanos. Cieneguilla cuenta también con una gran cantidad de espacio desocupado, propiedad de la comunidad campesina de Coyana. Por lo tanto, las personas que están interesadas en el desarrollo del distrito y que elaboran el plan de desarrollo para este, buscan tener una relación privilegiada con esta comunidad

y compartir con ella su visión de desarrollo del distrito, con el fin que sean aliados. El PIA de este distrito es de S/. 5, 923,681 para el año 2009.

Relaciones de poder en torno al ordenamiento territorial de la cuenca baja del valle del río Lurín

Las relaciones de poder serán analizadas tomando como actor central a los gobiernos locales, e identificando la posición que toman los distintos grupos de interés alrededor del plano de zonificación establecido, tanto en el momento de su formulación, como en la aplicación que se viene haciendo del mismo. Estos dos puntos nos permitirán observar, a través de las relaciones establecidas entre los distintos grupos de interés presentes en el territorio y los gobiernos locales, cuál es el ejercicio de poder que los gobiernos locales están llevando a cabo en relación al ordenamiento de sus territorios. Veremos finalmente el poder de coordinación que tienen estos gobiernos locales sobre todos sus grupos de interés.

Relaciones de poder alrededor de la formulación de los planes de ordenamiento territorial

Los planes de desarrollo y los planos de zonificación distritales son, como se dijo anteriormente, responsabilidad de los gobiernos locales¹⁴. La vulnerabilidad ambiental de los distritos que forman parte de la cuenca baja del valle del río Lurín, el posible interés por parte de grupos inmobiliarios sobre esta zona y la instalación indiscriminada de industrias, despertó el interés de la ONG GEA, de hacer un trabajo de incidencia sobre las normativas que encuadraban el ordenamiento territorial en esta cuenca. Es así, que

¹⁴ Y el Instituto Metropolitano de Planificación (IMP) se reserva la aprobación de estos planes asegurándose así una coherencia a nivel metropolitano (dicho en páginas anteriores).

en el año 2001, a través un proceso participativo llevado a cabo principalmente en el distrito de Lurín, GEA se mostró como el actor más visible y eficaz para generar una normativa adecuada a estos espacios periurbanos, con la formulación de la ordenanza n° 310¹⁵. Esta ordenanza establece por primera vez la aplicación de criterios medioambientales para la formulación de los planos de zonificación a nivel distrital, que serán tomados en cuenta en las ordenanzas posteriores. Al haber hecho el estudio principal en Lurín, y al existir en ese distrito conflictos de interés en oposición más evidentes, pues existía una mayor presión industrial, el plano de zonificación fue hecho minuciosamente. No pasó lo mismo con el distrito de Cieneguilla y Pachacamac, quienes no sienten que sus intereses y perspectivas estén totalmente representados en el plano de zonificación. Este finalmente, fue elaborado por el IMP, respondiendo a las exigencias de esta nueva ordenanza. Pero esta actitud impositiva, y la poca capacidad de incidencia y acción a estos niveles de los gobiernos locales, hacen que el plano de zonificación efectuado no represente fielmente lo que existe en el territorio. Esto los convierte en planos que no responden a los requerimientos de los gobiernos distritales, dificultando su responsabilidad de hacer que se cumplan. Así por ejemplo, funcionarios del distrito de Pachacamac señalan que se estableció como zona de Casa Huerta, un territorio donde ya se habían instalado pequeñas o medianas industrias. Ante esto, una de las sugerencias planteada por ellos mismos, es hacer un sinceramiento con el fin de poder aplicar las reglamentaciones del caso para las zonas industriales, dado que la posibilidad de desalojar a esas empresas, por su nivel de consolidación, es muy poco probable.

Otro elemento clave en estas relaciones es el conflicto que se vive actualmente en el distrito de Lurín, acerca de la modificación hecha por el IMP en la zona litoral del distrito con la ordenanza

¹⁵ Esta ordenanza a sido luego modificada por la ordenanza n° 1117 y por la ordenanza n° 1163 (2008).

n° 1149¹⁶. Este último ha incrementado la altura de construcción a 7 pisos, cuando el gobierno local proponía mantenerla en tres pisos. El mayor poder que tiene el IMP como organismo metropolitano podría hacer que la visión de los gobiernos locales implicados no sea cumplida, en casos en los que las intenciones de Lima Metropolitana se oponen a estas.

Por otro lado, el carácter participativo que demanda la elaboración de planes de desarrollo distrital, ha permitido y desarrollado una mayor colaboración entre los gobiernos locales y otras organizaciones como ONG o consultoras¹⁷. Esto también se incrementa en cierta medida, por el hecho que los gobiernos locales estudiados no disponen necesariamente, con los recursos humanos y técnicos indispensables para cumplir esta función¹⁸. La debilidad de dichos gobiernos en ese sentido, se visibiliza con mayor claridad en el momento en que el gobierno central efectúa una transferencia de funciones, sin que exista una transferencia de capacidades y de técnicas (y transferencia presupuestal), para la realización de estos planes.

En relación a la propia formulación de los planos de zonificación, observamos en el distrito de Cieneguilla un interés por plantear una nueva zonificación, en donde las definiciones de las zonas de «uso de suelos» estén más detalladas. Algunos de los participantes en la formulación del plan de desarrollo integral

¹⁶ La ordenanza n° 1149 de la Municipalidad de Lima estableció que los edificios que se construyan en el litoral de Lurín podrán tener hasta 7 pisos. La ordenanza fue publicada como una de «precisiones» a la ordenanza n° 991 de diciembre del año 2006, que cambió la zonificación de Zona Recreacional Turística (RT) a Zona Residencial de Densidad Media (RDM), de diversos lotes ubicados al pie del mar con un área total de 75.73 hectáreas. Es decir, se cambió la posibilidad de centros recreacionales de cabañas por la edificación de viviendas.

¹⁷ Ejemplos de esto pueden ser las colaboraciones que han existido entre Lurín y el programa urbano de **desco**, para la formulación del plan de desarrollo económico y territorial; o entre Lurín y GEA, para la realización de una nueva zonificación.

¹⁸ Como hemos visto el PIA de estos tres distritos, es bastante inferior al promedio del PIA de los distritos de Lima (casi 50% del promedio).

de Cieneguilla admiten que, tal como están definidas las zonas, estas no aseguran que el territorio se esté tratando de la manera correspondiente al resultado paisajístico deseado. Por ejemplo, la zonificación de Casa Huerta define la superficie que no tiene que ser construida en un lote, pero no define como se tiene que tratar a ese espacio, lo que no asegura que se conserve su carácter rural. Es así que los participantes en la formulación del plan de desarrollo de Cieneguilla, quieren integrar nuevas condiciones para la zonificación Casa Huerta, para indicar de forma más específica el tratamiento que se le tiene que dar al área utilizada como área verde. En este sentido, plantean por ejemplo, imponer una altura mínima de arboles según las zonas.

Relaciones de poder alrededor de la aplicación de los planes de ordenamiento territorial

Los distintos grupos de interés tienen posicionamientos distintos ante estas nuevas normas de ocupación territorial, pues no los afectan de la misma manera. Por ejemplo, el sector inmobiliario, que podría parecer en un principio una de las amenazas más fuertes en esta zona, no se encuentra actualmente en fuerte oposición ante lo establecido por las ordenanzas, al estar conforme a la voluntad de desarrollo del distrito —en el caso de Cieneguilla—, no muy presente —en Pachacamac—, o momentáneamente inmovilizado —en Lurín¹⁹—. Así, el carácter ecológico del valle es un valor agregado reconocido por las grandes inmobiliarias, y que plantea un tipo de desarrollo urbano diferente, que actualmente, dadas las diferencias entre los gobiernos locales y el metropolitano, y las resistencias al proceso de urbanización expresadas por otros

¹⁹ En las entrevistas realizadas a empresas inmobiliarias nos informaron que las acciones de urbanización en el distrito de Lurín, han sido momentáneamente paralizadas ante la fuerte mediatización por conservar verde el valle.

grupos, no generan un interés primordial para estos inversionistas en esta zona de la ciudad.

Por otro lado, los grupos comerciales muestran también intereses distintos en los tres distritos, siendo el distrito de Lurín el que genera un mayor interés, funcionando como centro comercial y financiero importante de Lima Sur y los balnearios. En Pachacamac, la demanda de suelo para uso comercial es prácticamente inexistente por su cercanía con Lurín. Cieneguilla, por su lado, todavía no genera una dinámica lo suficientemente fuerte para generar atracción a estos grupos en su territorio. La instalación de estos grupos parece ser de interés de los tres gobiernos locales, pues esto genera un aumento del precio del suelo.

En el caso de las industrias, su instalación presenta algunos problemas en la zona. Existen fábricas que se instalan simplemente de forma ilegal. Otras juegan con la poca definición de los planes de ordenamiento territorial. Por ejemplo en Lurín, la zona del trapecio, conocida como zona de fuerte presencia industrial, ha sido zonificada como «zona residencial de densidad muy baja», dentro de la cual se han establecido zonas calificadas como de «industria especial» de «usos especiales» (ver ANEXO 4). Esta última clasificación deja una interpretación más libre del uso por lo que se pueden instalar almacenes, entre otros, los que en muchos casos terminan funcionando como industrias, al no haber un control suficiente²⁰. La falta de rigor en la determinación de esta zonificación, hace que puedan darse acciones contrarias a la voluntad establecida por las ordenanzas. Otras industrias juegan con la ilegalidad del territorio, como la instalación que se da en la parte limítrofe y en conflicto de los distritos de Lurín y Pachacamac.

Adicionalmente, la cantidad de recursos humanos de los gobiernos locales, y su nivel de capacitación, dificultan sus labores

²⁰ Ver en mapa de zonificación, la zona del denominado «trapecio de Lurín», entre la carretera Panamericana Nueva y la Antigua.

de supervisión en el cumplimiento de la zonificación, lo que ocasiona que las prácticas se den de otra forma, alejando la realidad de la visión de desarrollo planteadas por los gobiernos locales. Al igual que en la formulación de los planos de zonificación, las organizaciones de la sociedad civil juegan un rol de apoyo a los gobiernos locales, para controlar el proceso de urbanización en los distritos de Lurín y de Pachacamac. En Cieneguilla, tienen poca presencia debido a la existencia de menores riesgos.

La concertación entre los distintos actores

Un primer nivel de concertación se establece cuando los municipios toman contacto con los gremios, las asociaciones y los distintos grupos de interés presentes en su territorio. Observamos que estas coordinaciones no están lo suficientemente establecidas. Un ejemplo de esto, es la falta de presencia de los representantes de intereses agrícolas en la formulación y la aplicación de los planes. La junta de regantes no logra tener incidencia suficiente, lo que hace que estos intereses sean representados por CODEVALLE²¹. Este se presenta como un agente que pone en valor los intereses agrícolas, haciendo de mediador entre sus representantes y el gobierno local. Cuando los intereses no están representados y organizados por gremios, como el caso del interés agrícola, la participación de asociaciones y ONG sigue siendo un elemento importante para valorizarlos y empoderar la participación de sus representantes en el ordenamiento territorial.

Cuando estos gremios existen, como es el caso del gremio de restaurantes en Pachacamac, estos no trabajan necesariamente en conjunto con el gobierno local.

²¹ Pequeño comité conformado por vecinos de los tres distritos, para la defensa del Valle.

En dicho lugar, el gremio de restaurantes podría ser un aliado potencial del municipio porque:

1. Comparte con el gobierno local de Pachacamac la misma visión de desarrollo: desarrollar el sector turístico y conservar verde el valle, porque es una de sus condiciones para el desarrollo de su actividad.
2. Los restaurantes apoyan la actividad agrícola de este distrito consumiendo productos locales (que se encuentra en una situación delicada como lo hemos explicado).
3. La existencia de gremios sería también un elemento que facilitaría la toma de contacto de los gobiernos locales, con los distintos grupos de interés de la cadena productiva.

A parte de tomar contacto directo y de hacer participar más concretamente a los distintos actores en el desarrollo territorial, los municipios tienen también la responsabilidad de brindar espacios de coordinación entre estos distintos grupos de interés. Estos espacios por el momento son inexistentes si no es por el proceso actual llevado a cabo por el distrito de Pachacamac, para la realización del plan de desarrollo turístico concertado. Esta iniciativa de coordinación podría ser aprovechada para generar un espacio de articulación entre estos distintos actores, que sea sostenible en el tiempo. Otro nivel de coordinación y concertación es el interdistrital. A este nivel podemos observar que existe un vacío en instancias de coordinación y las que existen, como CODEVALLE, son pocas, con poder de incidencia variable y al ser representadas por pocas personas, su legitimidad es puesta en cuestión.

Conclusiones

Encontramos que existe un margen de diferencia entre lo establecido en los planos y lo existente en el territorio. Esto se da por un

lado, por cómo son hechos estos planes (falta de relación con lo existente y falta de una propuesta propia por parte del gobierno local implicado). Por otro lado, la facultad del gobierno local para hacer cumplir lo establecido es débil. La transferencia de funciones es necesaria para asegurar que como actor presente y responsable del territorio, el gobierno local pueda asegurar la función de vigilancia sobre sus planes para garantizar un desarrollo territorial que conserve este valle.

De forma general podemos también afirmar que los gobiernos locales que son más homogéneos en sus intereses sociales y económicos, tienen menos dificultades para hacer cumplir los planes de ordenamiento territorial que los gobiernos locales que contienen una gama de intereses presentes más grande, como es el caso de Lurín.

Aunque de forma general, las relaciones que se establecen en torno a los planes de ordenamiento territorial entre los gobiernos locales y las organizaciones del sector público aparentan mantener un equilibrio (tener una visión de desarrollo similar). Podemos subrayar que el IMP posee aquí un poder de imposición, lo que reduce el poder de los gobiernos locales sobre su territorio. Buscando conservar el empoderamiento de los gobiernos locales y sin negar la importancia de una instancia de coordinación que busque una coherencia entre los distintos planos de zonificación creados, se podría pensar en la existencia de un comité metropolitano, formado por representantes de distintos distritos, que se encargue de supervisar las acciones llevadas a cabo por el IMP.

Podemos también afirmar que el interés por la conservación del valle de Lurín, es más un interés metropolitano que distrital, por lo cual deberían efectuarse acciones más visibles desde el nivel distrital para su conservación. Estas podrían ser compensaciones presupuestales que atiendan la necesidad de rentabilidad de los distritos, para que estos puedan así preservar zonas de valle, económicamente inactivas pero de interés metropolitano.

Una política de apoyo a las actividades agrícolas o periurbanas es fuertemente necesaria, porque si no, éstas no podrán por si solas enfrentar a las presiones por convertirse en suelo urbano, al ser este más rentable.

Observamos que la zonificación y el ordenamiento territorial de los espacios periurbanos son espacio aún por explorar. Esto se explica por la reciente consideración de los espacios periurbanos dentro de la metrópoli, y supone un posicionamiento de esta respecto a su conservación. Los cambios que se generan en las normativas del uso del suelo en la ciudad de Lima, esconden una visión de ciudad que debe ser generada por Lima Metropolitana, donde se tome en cuenta el tipo de desarrollo que van a tener los espacios rurales, y las relaciones que estos espacios van a desarrollar con los espacios ya urbanizados.

La falta de información sobre los distintos cambios que se generan en los planos de zonificación (a pedido mayormente de particulares), hace que la población que podría verse afectada no tenga la información necesaria para reaccionar. Es así que la falta de información clara y visible sobre estos cambios, es un elemento que disminuye el empoderamiento de los distintos actores interesados en el desarrollo y la conservación de este valle.

Esta mayor información de los actores podría realizarse con un impulso por parte de los gobiernos locales, para propiciar la formación de organizaciones o gremios, dándoles un lugar real en la definición del tipo de ordenamiento territorial que se le quiere dar al valle. Esto se facilitaría con el desarrollo de espacios de coordinación, que para el caso de la conservación de la cuenca baja del valle del río Lurín, dado que se encuentra sobre tres distritos, sería de gran aporte que sean espacios de coordinación interdistritales. De forma general podemos decir que no se están generando espacios de concertación necesarios.

Recalamos una necesidad de coordinación interdistrital entre estas tres zonas, para la creación de una planificación integral de

la cuenca, donde se definan de manera anticipada la utilización que se les brindará a los espacios que se encuentran hoy en día disponibles, o bajo riesgo de ser reconvertidos.

La falta de concertación interdistrital está actualmente también marcada por las malas relaciones entre los municipios de Lurín y Pachacamac, y una sensación de lejanía con el municipio de Cieneguilla, por utilizar vías de acceso diferentes.

Podemos recalcar que por el momento no se visualiza en el valle alguna perspectiva de desarrollo territorial dentro de los partidos políticos, sino más bien, encontramos acuerdos entre los distintos gerentes actuales, que parecen tener que reaccionar frente a los intereses inmediatos sobre el territorio (o frente a las reacciones de grupos externos como las ONG), en vez o antes de poder establecer una propuesta que sea generada desde un principio por ellos.

Podemos concluir también (ver ANEXO 3) que de forma general, son los grupos de la sociedad civil quienes tienen una posición más marcada ante la conservación del valle. Las entidades públicas conservan una posición que se identifica como «indecisa», pero esto se da sobre todo por la falta de articulación y los vacíos que hemos mencionado para la buena ejecución de planes de desarrollo, que pretenden conservar las zonas rurales.

ANEXO 1:

Identificación de las posiciones de poder de los grupos de interés existentes en la cuenca baja del río Lurín, en relación al proceso de ocupación territorial

Ítem	Grupo de interés		Poder		Gobierno local con el que relaciona			Recursos con los que dispone	Medios que utiliza para alcanzar sus intereses
	Grupo de interés	Interés	Resistencia	Interés	L	P	C		
SECTOR PÚBLICO	1. Municipalidad Metropolitana de Lima.	Articular la ocupación del territorio del valle de Lurín al proceso de urbanización de la ciudad.	Con P y C: Muy alta Con L: Desarrollo del parque industrial: Baja / Urbanización del litoral: Muy Alta		X	X	X	Instituto Metropolitano de Planificación (IMP): órgano responsable de organizar, dirigir y evaluar en forma integral y sistémica el proceso de planificación de Lima Metropolitana.	
	2. Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI)	Formalizar las zonas informales para un desarrollo territorial ordenado.	Muy baja		X	X	X	Órgano estatal que regula el proceso de otorgamiento de títulos de propiedad.	Normas y ordenanzas.
	3. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.	Urbanzar la ciudad de Lima hacia el sur, o sea, el Valle de Lurín.	Neutra		X	X	X	Órgano estatal que regula el ordenamiento y crecimiento de los centros de población y sus áreas de influencia.	
	4. Instituto Nacional de Cultura (INC).	Conservar el patrimonio cultural.	Baja		X	X	X	Órgano estatal que regula la ejecución de acciones de protección, conservación y promoción del patrimonio cultural nacional.	

Ítem	Grupo de interés		Poder		Resistencia	Gobierno local con el que relaciona			Recursos con los que dispone	Medios que utiliza para alcanzar sus intereses
	Grupo de interés	Interés	Interés	Resistencia		L	P	C		
SECTOR PÚBLICO	5. Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial.	Resolver conflictos de límites territoriales.	Baja		X	X		Órgano de la Presidencia del Consejo de Ministros que regula y aprueba los límites territoriales del país.		
	6. Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (Sedapal).	Abastecer servicios de agua y desagüe a la ciudad de Lima.	Neutra		X	X	X	Órgano estatal que presta servicios de saneamiento, como agua potable y alcantarillado sanitario, en la ciudad de Lima Metropolitana.	Normas y ordenanzas. Articulación con el Instituto Metropolitano de Planificación (IMP).	
	7. Ministerio del Ambiente.	Regularizar un manejo adecuado de las recursos naturales.	Baja					Órgano estatal que regula el sector ambiental nacional, regional y local.	Normas y mediatización.	

Ítem	Grupo de interés		Poder		Resistencia	Gobierno local con el que relaciona			Recursos con los que dispone	Medios que utiliza para alcanzar sus intereses
	Grupo de interés	Interés	Interés	Resistencia		L	P	C		
8. Empresas industriales formales.		Aprovechar los recursos (agua y suelo) de fácil acceso y la cercanía a la Panamericana Sur.	Baja	Muy alta	X			Poder económico. Creación de riqueza y empleos para el distrito.	Influencia sobre el IMP y el gobierno local de Lurín para cambios de zonificación. Alineamiento con las normas ambientales.	
					X	X		Falta de mecanismos de control.	Aprovechar la falta de mecanismos de control y de la falta de claridad sobre delimitación distrital.	
					X	X		Conflicto limítrofes entre Pachacamac y Lurín.		
9. Empresas industriales formales.			Media / Baja	Muy alta	X	X		Poder económico. Creación de riqueza y empleos para el distrito.	Negociación con los gobiernos locales.	
10. Empresas ubicadas en la zona de conflicto Lurín-Pachacamac.			Muy alta	Muy alta	X	X		Conflicto limítrofes entre Pachacamac y Lurín.		
11. Grupos financieros y comerciales.		Desarrollar la actividad económica y comercial para tener oportunidades de mercado.	Media / Baja	Muy alta	X	X	X	Poder económico. Creación de riqueza y empleos para el distrito.	Negociación con los gobiernos locales.	
12. Empresas inmobiliarias con intereses en el litoral.		Atender a la demanda del mercado.	Muy alta	Muy alta	X			Poder económico. Respaldo del colegio de arquitectos.	Presión sobre el IMP para cambios de zonificación.	

SECTOR PRIVADO EMPRESARIAL

Grupo de interés		Poder		Resistencia	Gobierno local con el que relaciona			Recursos con los que dispone	Medios que utiliza para alcanzar sus intereses
Ítem	Grupo de interés	Interés	Interés		L	P	C		
	13. Empresas inmobiliarias con intereses en el valle.	Mantener el lado verde del valle para que los terrenos tomen valor.		Media / Baja	X	X	X	Propuestas de viviendas y condominios ecológicos	
	14. Restaurantes campesinos.	Desarrollar el sector turístico conservando el carácter ecológico.		Baja	X	X	X	Agremiación para tener mayor poder de negociación con los gobiernos locales.	

Ítem	Grupo de interés		Poder		Resistencia	Gobierno local con el que relaciona				Recursos con los que dispone	Medios que utiliza para alcanzar sus intereses
	Grupo de interés	Interés	Interés	Resistencia		L	P	C			
SECTOR PRIVADO - SOCIEDAD CIVIL	15. Comité de defensa y desarrollo del Valle - CODEVALLE.	Preservar el valle verde de Lurin con un manejo adecuado de las recursos naturales.	Baja	Baja	X	X	X	Capacidad de articulación y contactos. Conocimientos del valle y del tema ambiental.	Mediatización y acciones de protesta. Trabajo articulado con otras ONG. Trabajo directo con los agricultores.		
					X	X					
	16. Grupo GEA.		Baja	Baja	X	X		Mediatización y acciones de protesta Trabajo articulado con los gobiernos locales.			
	17. Otras ONG ambientales.		Baja	Baja			X	Conocimientos del valle y del tema ambiental.	Establecimiento de redes locales.		
	18. Juntas de regantes.	Manejar adecuadamente el recurso hídrico del valle.	Baja	Baja	X	X	X	Tierras agrícolas. Capacidad organizacional	Trabajo articulado con ONG ambientalistas.		
19. Comunidades campesinas.	Esperar que el valor «predial» aumente y vender sus terrenos.	Alta	Alta	X	X	X	Propiedad de terrenos.	Venta de sus terrenos.			

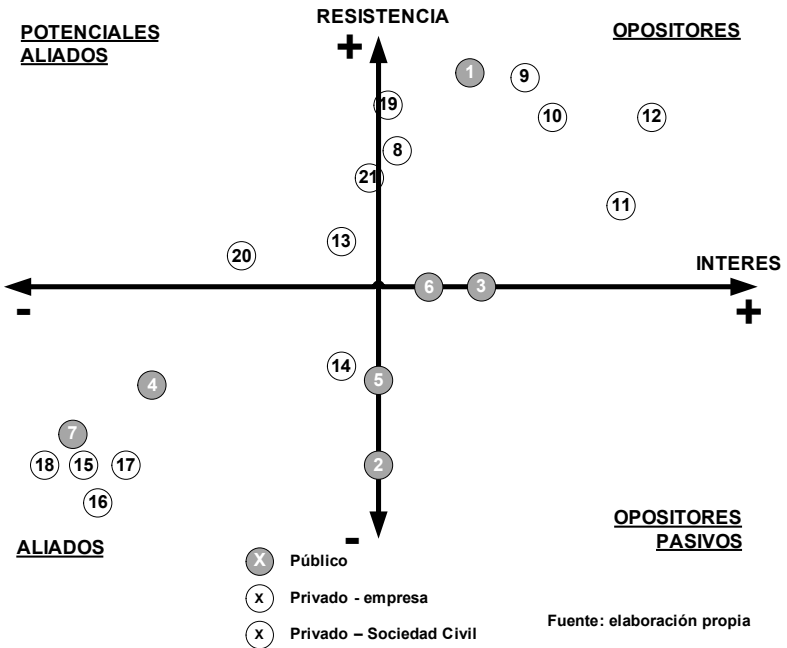
Ítem	Grupo de interés	Poder		Resistencia	Gobierno local con el que relaciona			Recursos con los que dispone	Medios que utiliza para alcanzar sus intereses
		Interés			L	P	C		
	20. Organizaciones vecinales.	Preservar el valle verde de Lurin y su tranquilidad.		Media	X	X	X	Capacidad organizativa	Presión sobre los gobiernos locales.
	21. Población de AA.HH.	Acceder a servicios básicos.		Alta	X	X	X		

Niveles de resistencia

- **Baja:** Interés alineado a la visión de los gobiernos locales.
- **Media:** Cierta interés alineado a la visión de los gobiernos locales y otros no.
- **Alta:** Interés en contra a la visión de los gobiernos locales.
- **Muy Alta:** Interés totalmente en contra a la visión de los gobiernos locales.
- **Neutra:** El actor es parte del proceso de ocupación del territorio, pero sus acciones no denotan un interés expreso en el mismo.

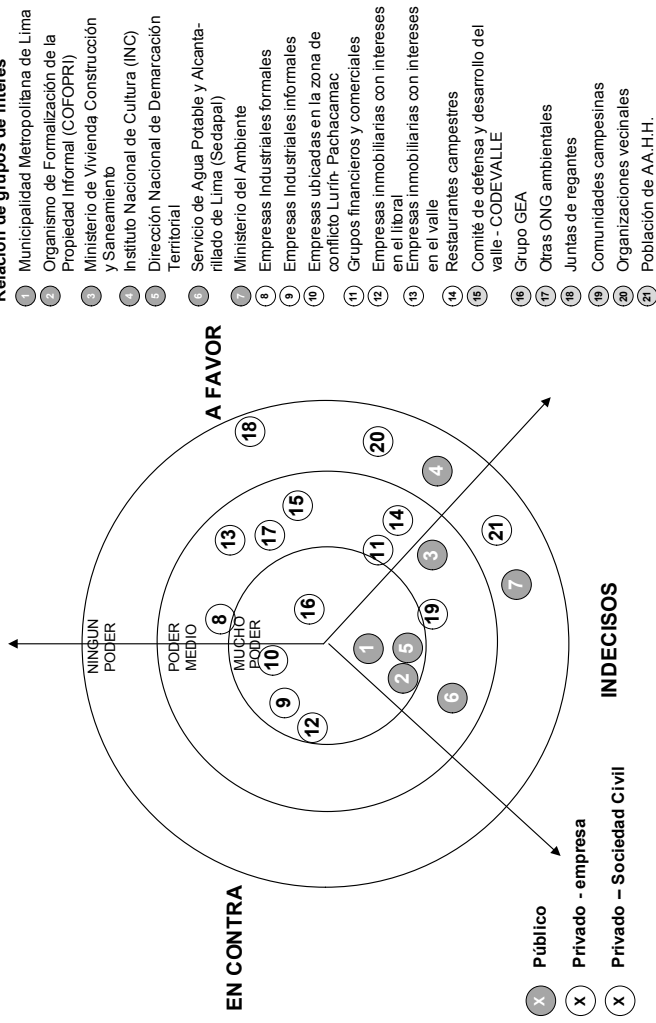
ANEXO 2:

Caracterización de los grupos de interés a partir de sus relaciones de poder con los gobiernos locales



ANEXO 3:

Posición de grupos de interés en relación a la posición de los gobiernos locales sobre la ocupación del territorio del valle



Fuente : elaboración propia