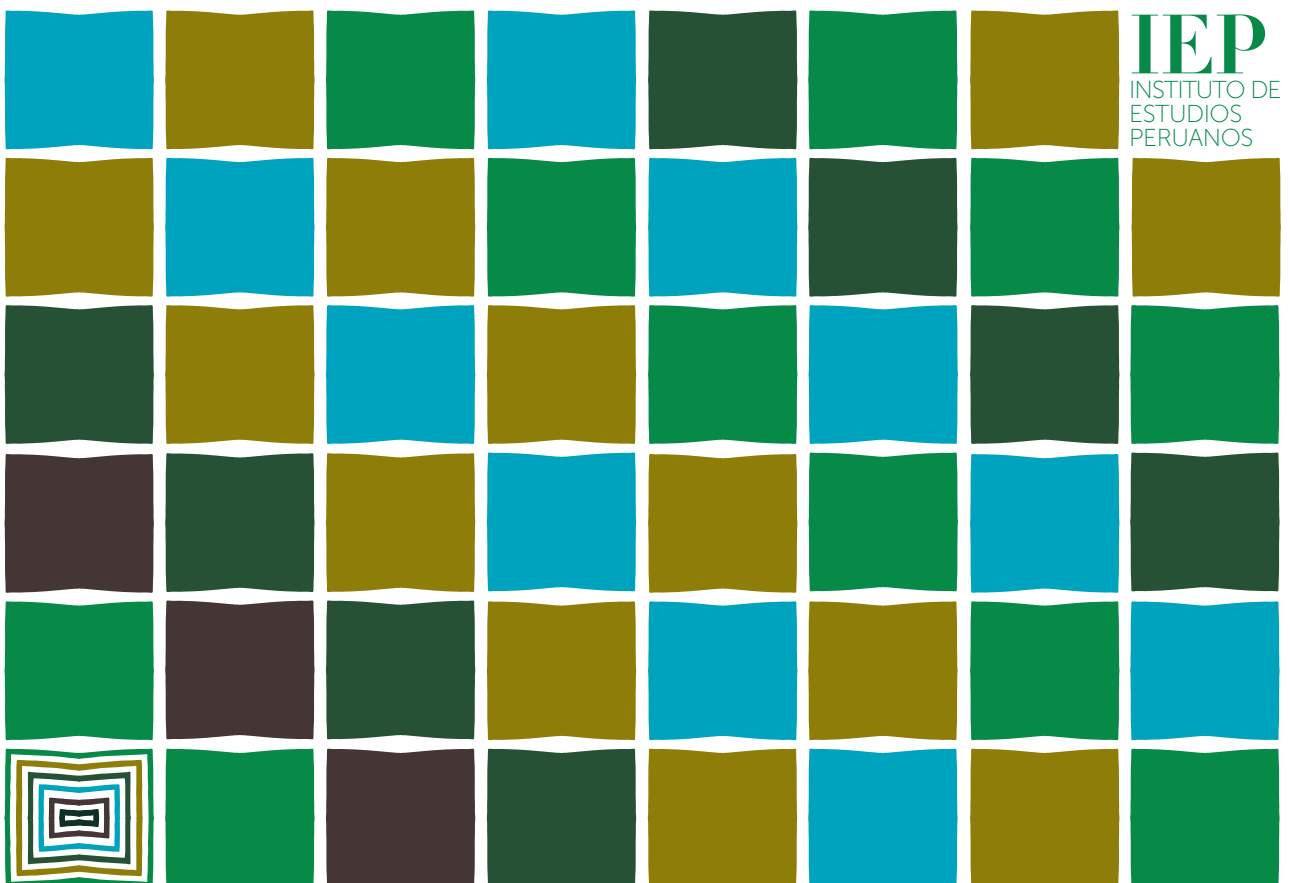


ACIERTOS Y LIMITACIONES DE UNA EXPERIENCIA DE GESTIÓN

TRES INTENTOS DE REFORMA
EN LA MUNICIPALIDAD
METROPOLITANA DE LIMA



ACIERTOS Y LIMITACIONES DE UNA EXPERIENCIA DE GESTIÓN: TRES INTENTOS DE REFORMA EN LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

Documento de Trabajo N.º 228

La redacción del informe final contó con la colaboración de Indira Huilca. Parte de la información utilizada fue extraída de mi tesina de Máster en Gestión de Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB): "Caminos hacia un nuevo sistema de transporte urbano: un estudio de caso sobre los intentos de ordenar el transporte público en la ciudad de Lima".

© Instituto de Estudios Peruanos, IEP
Horacio Urteaga 694, Lima 11
Central telefónica: (51-1) 332-6194
Fax: (51-1) 332-6173
Correo-e: <publicaciones@iep.org.pe>
Web: <www.iep.org.pe>

Libro electrónico de acceso libre disponible en:
<http://www.iep.org.pe/biblioteca_virtual.html>

ISBN 978-9972-51-580-4
Documento de Trabajo (ISSN 1022-0356)
Serie Documentos de Política, 14 (ISSN 1022-0372)
Edición digital

Lima, julio de 2016

Corrección de estilo: Diana Zapata
Diagramación: ErickRagas.com

Glave Remy, Marisa
Aciertos y limitaciones de una experiencia de gestión: tres intentos de reforma en la Municipalidad Metropolitana de Lima. Lima, IEP, 2016. (Documento de Trabajo, 228. Documentos de Política, 14)

WD/04.04.02/P/14

1. GESTIÓN MUNICIPAL; 2. MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA; 3. GOBIERNO LOCAL;
4. VILLARÁN DE LA PUENTE, SUSANA; 5. ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL; 6. LIMA; 7. PERÚ



Lista de siglas.....	6
Introducción.....	8
1. Contexto: la ciudad, un escenario físico, político y social.....	12
1.1 La ocupación del territorio	12
1.2 La articulación del territorio	15
1.3 Los intereses de los vecinos de la ciudad	17
1.4 El tiempo político de la gestión.....	21
2. La reforma institucional.....	30
2.1 La identificación del problema: la "maraña" institucional de la MML y los límites de la descentralización	31
2.2 Las propuestas de reforma institucional: una solución integradora y ordenadora	37
2.3 Los cambios en la implementación de la reforma: de una política integral a soluciones concretas para resolver la urgencia	47
3. La reforma del transporte público y la movilidad urbana	53
3.1 Congestión, contaminación y accidentalidad: problemas agudizados por el caos del servicio de transporte público	54
3.2 Antecedentes de la política: entre el orden y la modernización.....	56
3.3 De la construcción de infraestructura a la operación del sistema: entre la implementación de respuestas a problemas heredados y el diseño de una política integradora	62

3.4	La implementación de la política de integración	66
3.5	Un problema estructural: el conflicto de competencias en la implementación de la política de transporte	72
4.	La (no) reforma urbana	75
4.1	Antecedentes: los instrumentos de planificación en la ciudad	75
4.2	Los problemas a resolver: la ausencia de una política integra de desarrollo urbano y una actuación gubernamental de compartimentos estancos	77
4.3	Las soluciones planteadas: la inclusión de la agenda urbano-popular y el uso planificado del suelo	81
4.4	Implementaciones parciales: los límites de tiempo y competencias	89
4.5	El objetivo de la reforma urbana: el derecho a la ciudad	99
5.	Lecciones tras tres intentos de reforma	100
5.1	La tensión entre el corto plazo y el largo plazo	101
5.2	La tensión entre la tecnocracia y la política	104
5.3	Un problema estructural que limita la acción municipal: la superposición de funciones y el recorte del poder sobre el territorio	107
5.4	Un problema coyuntural: la alteración del tiempo de la política municipal tras la convocatoria a revocatoria de autoridades municipales	110
	Bibliografía	111
	Anexo	115



Lista de siglas

AATE	Autoridad Autónoma del Tren Eléctrico
APCV	Autoridad del Proyecto Costa Verde
CAP	Cuadro de asignación de personal
CAPECO	Cámara Peruana de Construcción
CEPRI-Lima	Comité Especial de Promoción de la Inversión Privada de Lima
CHL	Centro histórico de Lima
CODEL	Consejo de Desarrollo del Cercado de Lima
EMAPE	Empresa Municipal Administradora de Peaje
EMILIMA	Empresa Municipal Inmobiliaria de Lima S. A.
EMMSA	Empresa Municipal de Mercados S. A.
GDU	Gerencia de Desarrollo Urbano de la MML
GP	Gerencia de Planificación de la MML
ICL	Instituto Catastral de Lima
IMP	Instituto Metropolitano de Planificación
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INVERMET	Fondo Metropolitano de Inversiones
IOP	Instituto de Opinión Pública-PUCP
JNE	Jurado Nacional de Elecciones
LBD	Ley de Bases de la Descentralización

LOGR	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
LOM	Ley Orgánica de Municipalidades
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MML	Municipalidad Metropolitana de Lima
MST	Movimiento Sin Techo
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
MVC	Ministerio de Vivienda y Construcción
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales
ONPU	Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo
OPD	Organismo público descentralizado
PEI	Población económicamente inactiva
PGR	Programa de Gobierno Regional
PGRLM	Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana
PLAM	Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao
PNP	Policía Nacional del Perú
PROHVILLA	Autoridad Municipal de los Pantanos de Villa
PROTRANSPORTE	Instituto Metropolitano Protransporte de Lima
ROF	Reglamento de organización y funciones
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SERPAR	Servicio de Parques de Lima
SEDAPAL	Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima
SISOL	Sistema Metropolitano de la Solidaridad
SIT	Sistema Integrado de Transporte
UPIS	Urbanización popular de interés social



Introducción

El Instituto de Estudios Peruanos (IEP) tuvo la gentileza de invitarme a reflexionar sobre mi experiencia como miembro del Concejo Metropolitano de Lima, habida cuenta de la información privilegiada a la que pude acceder, en vista de mi participación como regidora metropolitana en el período 2007-2010, en la oposición a la gestión de Luis Castañeda; y en el de 2011-2013, como parte de la bancada de gobierno de Susana Villarán. La premisa de la reflexión fue rescatar, en la medida de lo posible, aprendizajes de los intentos de reforma de gestión que se emprendieron durante la administración de Susana Villarán (2011-2014), de los cuales fui testigo directo durante los primeros dos años y medio, y posteriormente seguidora atenta, tras el proceso de revocatoria de autoridades municipales que separó del cargo a regidores de la bancada de gobierno de la cual formé parte.

En el IEP existe un compromiso serio con la gestión del conocimiento, entendida como el proceso de acumulación de lecciones que dejan los procesos de implementación de políticas públicas. Quienes venimos de las ciencias sociales y pasamos por una experiencia de gestión pública, podemos aportar a este esfuerzo de sistematización de aprendizajes, volviendo sobre nuestros pasos en la implementación de políticas y tratando de convertirnos en nuestro propio objeto de estudio. El objetivo de este estudio es tomar distancia del proceso vivido en la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) y analizarlo, a fin de aportar herramientas para futuros gestores municipales, así como para estudiosos de las instituciones públicas.

El análisis de las políticas públicas tiende a evaluar los *inputs* —las demandas de la población— y los *outputs* —el resultado de una política que buscó dar respuesta

a una demanda específica—. Sin embargo ¿qué ocurre en el lapso entre que un problema entra en la agenda de gobierno y el momento en que se decide ejecutar una política para solucionarlo? Quienes se dedican al estudio de las políticas públicas tienden llamar a esta fase la “caja negra”. Cuando un avión tiene un accidente, las compañías centran su atención en este dispositivo que registra el funcionamiento de la maquinaria y de las conversaciones de quienes pilotean la aeronave. Este estudio espera brindar parte de la información de la “caja negra municipal”, del aparato político-administrativo que recibe las demandas y produce las respuestas (Meny y Thoenig 1992: 236), durante un período particularmente convulso de la MML.

Esta “caja negra” recoge la actuación de varias personas, algunas de las cuales son mencionadas en este estudio. El objetivo es tratar de entender el rol que les tocó desempeñar, no evaluar sus cualidades personales o éticas. Creo que el equipo humano que trabajó durante este período, más allá de las discrepancias políticas y técnicas que pudo tener, lo hizo siempre anteponiendo el bienestar social antes que el personal.

Dos hipótesis articulan este estudio: por un lado, que la definición final sobre las políticas reformadoras que la gestión Villarán quiso implementar estuvo marcada por una tensión constante entre la urgencia de atender el corto plazo —exigido por la población y por la prensa en una campaña agresiva y sostenida— y la necesidad de dar nacimiento a reformas estructurales, necesarias para resolver problemas de fondo que la ciudad de Lima venía postergando. Esta tensión sería aún más tirante durante el tiempo de la revocatoria de autoridades a la que fueron sometidos la alcaldesa y todo el Concejo Metropolitano. La necesidad de “mostrar” obras concretas hegemonizó el quehacer municipal y limitó el ámbito de acción de las reformas.

Por otro lado, una tensión constante al interior de la gestión entre el equipo de alta dirección, de tinte tecnocrático, que buscaba la “eficiencia” y “neutralidad” en la administración, frente a la demanda de las fuerzas políticas de izquierda, con sus representantes en el Concejo, que ganaron las elecciones con Villarán y que exigían un sello más social. Así, un conjunto de medidas diseñadas como “necesarias” no necesariamente fueron validadas o legitimadas socialmente. En un sector de la administración Villarán parecía existir la idea de hacer cosas “para la gente” pero “sin la gente”.

Junto con ambas tensiones —corto plazo/largo plazo y tecnocracia/política—, la administración Villarán tuvo que enfrentar un problema estructural del Estado peruano: la poca claridad en la división de funciones y competencias entre los distintos niveles de gobierno. La descentralización, principal reforma del Estado impulsada desde la recuperación de la democracia, está en fase de estancamiento e, incluso, de retroceso. Como han señalado varios informes,¹ desde el año 2010 se aprecia un freno en este proceso, y como resultado de ello quedan áreas grises en la administración pública. ¿Qué es competencia de un gobierno distrital frente a un gobierno provincial en un territorio como Lima, donde no existen fronteras? ¿Hasta dónde llegan las competencias de un gobierno provincial vecino de otro de igual jerarquía, como Lima, el Callao o Huarochiri? ¿Qué acciones puede desarrollar el

1 Distintas instituciones públicas y privadas vienen desarrollando balances del proceso de descentralización. Se recomienda revisar: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2013); Grupo Propuesta Ciudadana (2013); y Prodescentralización (2012). ✓

gobierno nacional en el territorio metropolitano sin consultar al gobierno de la ciudad, como ocurre con las que realizan el Ministerio de Vivienda y Construcción (MVC) o el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)?

La descentralización ha sido siempre un tema de poder. Los problemas que tuvo que enfrentar la gestión Villarán estuvieron cruzados, en los tres casos analizados, por la necesidad de ejercer poder sobre el territorio metropolitano, y de resolver, en el terreno de la implementación de políticas públicas, conflictos con otras autoridades que se consideran igual de competentes para actuar.

El primer capítulo, de contexto, busca situar esta experiencia de gestión en el territorio metropolitano como un espacio construido física y socialmente; dando cuenta de la ocupación formal e informal de la ciudad, que ha generado un escenario caótico sobre el cual interviene el municipio, y de la configuración social de quienes lo habitan. En segundo lugar, ubica al lector en el tiempo político de la gestión; un tiempo agitado desde el inicio, que influyó en el devenir de las reformas analizadas.

Tres son los intentos de reforma que se analizan en el presente estudio, cuya intensidad y resultado fueron diferentes: la reforma institucional, la reforma del transporte y la reforma urbana. La reforma institucional partió de la necesidad de reestructurar el municipio tomando en cuenta el avance de la transferencia de competencias y funciones fruto del proceso de descentralización, así como de actualizar instrumentos clave de gestión, muchos vigentes desde 1985. Como se verá en el segundo capítulo, dedicado a este intento de reforma, luego de elaborar la propuesta no se llegó a implementarla, en parte por los ritmos y rutinas de la propia municipalidad, a los que no se pudo o en algunos casos no se quiso hacer frente, y en parte por el proceso de revocatoria de autoridades al que fue sometida la gestión.

El tercer capítulo recoge los elementos neurálgicos de la reforma del transporte, entendida como una política municipal que se remonta a los gobiernos anteriores —los de Alberto Andrade y Luis Castañeda—, pero que cobró una dimensión metropolitana e integral durante la administración Villarán. Este proceso de reforma ha avanzado en el marco jurídico, en la adaptación organizacional de las empresas locales que prestan el servicio de transporte, y en la implementación de uno de los corredores complementarios del nuevo Sistema Integrado de Transporte (SIT). Sin embargo, su sostenibilidad peligra, dada la posición y las medidas que viene implementando el actual alcalde de Lima, Luis Castañeda, y de las medidas que viene implementando en torno al transporte en la ciudad.

Las acciones municipales urbanas requerían de una reforma que permitiera organizar la intervención del municipio con miras a resolver las inequidades del desarrollo urbano. Como se explica en el primer capítulo, la formación de barriadas o asentamientos humanos respondió a una ausencia de política del Estado llenada por la inventiva de los nuevos pobladores de la ciudad; el déficit de equipamientos urbanos adecuados, la construcción de viviendas en zonas de riesgo, así como la tugurización y el hacinamiento se han vuelto problemas urbanos metropolitanos que urge atender. El cuarto capítulo muestra cómo, pese a existir una conciencia de la urgencia y una enunciación de la necesidad de la reforma, esta nunca llegó a

formularse de manera integral, con lo que se mantuvo una lógica fragmentaria de la intervención municipal, con mejoras puntuales y elaboración de nuevos instrumentos de gestión —algunos usados y otros no— que han mejorado el panorama, mas no resuelto el requerimiento de una reforma.

Se ha llamado “intento” de reforma a los procesos escogidos por la apuesta original del grupo humano que llegó al municipio, no necesariamente por el desenvolvimiento final de la política municipal. De lo señalado se desprende que la única reforma realmente emprendida es la del transporte. La institucional quedó en formulación; y la urbana no llegó a formularse, aunque logró desarrollos parciales no articulados. ¿Qué lecciones se desprenden de cada intento? Es la pregunta que el quinto capítulo busca responder.

Antes de terminar esta introducción, quisiera aclarar que la selección de los tres intentos de reforma responde a mi acercamiento personal a los procesos y no tiene una pretensión de explicación integral. El gobierno de la ciudad de Lima, como se verá en el capítulo dos, es el más importante en el ámbito nacional luego del gobierno central; su complejidad institucional, así como el tamaño del territorio y de la población que atiende lo asemejan con gobiernos nacionales en otras latitudes. Es por ello que este estudio no debe ni puede ser entendido como un balance general de la gestión municipal encabezada por Susana Villarán. Es una mirada parcial, desde una experiencia particular, que busca brindar herramientas para un análisis mayor.

Finalmente, quiero agradecer la colaboración de Indira Huilca, que trabajó conmigo en la redacción final del estudio y con quien sostuve un diálogo enriquecedor en torno a lo ocurrido en el municipio luego del proceso de revocatoria. Ella estuvo cerca de ese momento de la gestión, ya que formó parte de un equipo transitorio de regidores que sustituyó a la bancada original de gobierno.



Contexto: la ciudad, un escenario físico, político y social

Lima es una construcción física, pero también social, fruto de las relaciones de poder entre sus habitantes, y entre ellos y el Estado. Es, asimismo, el imaginario y la representación que de ella tenemos quienes la vivimos cotidianamente. Como indica Silva:

Una ciudad, entonces, desde el punto de vista de la construcción imaginaria de lo que representa, debe responder, al menos, por unas condiciones físicas naturales y físicas construidas; por unos usos sociales; por unas modalidades de expresión; por un tipo especial de ciudadano en relación con los de otros contextos, nacionales, continentales o internacionales; una ciudad hace una mentalidad urbana que le es propia. (Silva 1992: 18)

En este capítulo trataremos de dar cuenta del contexto físico de Lima, de la interconexión de esta ciudad fragmentada en 43 distritos, de los intereses de quienes la habitan y del entorno político que acompañó a los intentos de reforma que analizamos en este estudio. Pistas que nos ayuden a dilucidar el tipo de mentalidad urbana que hemos producido.

1.1 La ocupación del territorio

Para entender la dinámica social y política de Lima Metropolitana, es importante comprender su proceso de crecimiento y consolidación como el nodo urbano más

importante del país.² Lima concentra a más del 30% de la población nacional y más del 48% del producto bruto interno (PBI).³ Es la sede del gobierno central (de las principales dependencias de todos los poderes del Estado) y de las más importantes compañías que operan en el ámbito nacional, incluso de empresas extractivas que trabajan solo fuera de ella, pero que mantienen sus oficinas centrales en la ciudad. En el territorio metropolitano está el único aeropuerto internacional y el principal puerto del país.

El crecimiento de la ciudad de Lima, como área metropolitana que incluye al Callao, ha sido poco planificado por el Estado. Las políticas para impulsar procesos de modernización en esta ciudad han sido insuficientes y hasta contradictorias. En un período en el que las dinámicas económicas, no solo en el ámbito nacional sino en toda Latinoamérica, estimulaban procesos de crecimiento y urbanización en las ciudades, Lima atrajo a una gran cantidad de migrantes cuyas expectativas de desarrollo no encontraron respuestas rápidas y efectivas por parte de las autoridades. De esta forma, fue instituyéndose la autoconstrucción o construcción informal como una estrategia que acompañó los procesos de ocupación del suelo, conocidos como “barriadas” o “asentamientos humanos”, en los territorios periféricos de la ciudad.

Este asentamiento urbano popular, del centro a la periferia, se dio vertiginosamente. Desde fines de los años cuarenta, la ciudad de Lima fue el centro de un proceso migratorio intenso que no paró sino hasta inicios de este siglo. Así, la ciudad pasó de tener 602.815 habitantes registrados en el censo de 1942, a concentrar cerca de nueve millones de habitantes en la actualidad.⁴ Si sumamos a los peruanos y peruanas que viven en las ciudades del llamado “norte chico”, colindantes con Lima pero que no pertenecen a la MML, y a los que residen en la provincia del Callao, que se encuentra en el territorio metropolitano pero mantiene independencia administrativa, podemos hablar de once millones de personas que circulan con regularidad por la ciudad de Lima.

Este crecimiento demográfico estuvo ligado a la ampliación y producción de la trama urbana de una forma particular. La demanda de los nuevos sectores populares desbordaba las modalidades tradicionales mediante las cuales se afrontaba el problema habitacional: tugurios en las zonas céntricas y urbanizaciones cuya venta de lotes era clandestina (Riofrío 1991). Frente a ellas, la barriada cobró predominancia. Pasamos así de la invasión de suelo en el centro (al inicio, los cerros San Cosme y San Cristóbal, en el distrito de El Agustino) a la invasión de suelo agrícola o eriazos en las afueras de la ciudad.

Para el Estado, el peso de las barriadas en la configuración de la ciudad fue cada vez más difícil de ignorar. En 1961, se promulgó la Ley de Barrios Marginales

2 Sobre la idea de nodos en una sociedad de flujos de información, de personas y de mercancías, que ubica algunos lugares donde se cruzan, se detienen y continúan, ver Castells (2003). Respecto de la corriente que estudia los efectos de la sociedad de la información para entender las dinámicas de nudos urbanos, ver Borja y Castells (2000).

3 Ver INEI (2013b). Según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2007 (INEI 2007), el conjunto metropolitano (incluida la provincia constitucional del Callao, cuya particular gestión se verá más adelante) contaba con 8.482.619 personas, lo que equivale al 31% de la población nacional.

4 En el censo de 1942, Lima figuraba con 602.815 habitantes; en el de 1961, con 1.851.790. La tasa de crecimiento anual entre 1942 y 1961 fue de 5,49%, y entre 1961 y 1972, de 5,36%. Esta tasa sigue creciendo, pero menos que las décadas anteriores en el período intercensal 1972-1981: 3,61%.

o Ley de Barriadas, en la que se plantearon una serie de medidas —sin precedentes en ningún otro país de la región—, que incluían remodelar, sanear y legalizar los barrios constituidos hasta ese entonces, y promover el acceso ordenado al suelo mediante la creación de urbanizaciones populares de interés social (UPIS) en terrenos reservados por el Estado, con el fin de evitar más invasiones. Esta fue una decisión relevante porque, además de reconocer el fenómeno en curso en la ciudad, comprometía (al menos en el discurso) al Estado a asumir el deber de garantizar el acceso a la vivienda de forma planificada. Adicionalmente, el Instituto de Vivienda emitió el Plan de Vivienda 1962-1971, cuyo eje de política era el otorgamiento de subsidios a través de créditos de vivienda en un sistema mutual, con una oferta de vivienda que corría por cuenta de empresas urbanizadoras. Según Núñez, citado por Calderón (2005), en Lima, 65 propietarios tenían el control del total del área de expansión prevista entre 1967-1980. Como es posible imaginar, debido al costo de los créditos y al interés de las urbanizadoras, esta política terminó orientándose a la clase media.

Con la implementación de estas medidas fue configurándose una política de “dos caras”, como han coincidido en denominarla varios investigadores (Riofrío 1978; Calderón 2005). Una política que, a pesar del discurso, alentaba la producción de vivienda para las clases medias y altas y mostraba escasa voluntad para aplicar la ley en beneficio de los sectores populares.

Muy pronto, el Estado pasó de la ejecución de contados proyectos de vivienda de interés social a la promoción de nuevas invasiones en los terrenos destinados a esos proyectos, limitando su rol a la entrega de suelo sin ningún tipo de servicio.

El Estado terminó por legitimar este proceso de ocupación. El objetivo fue doble. Por un lado, cargar en estos nuevos habitantes de la ciudad —en su mayoría pobres— el costo de la integración urbana, es decir, la construcción de redes de agua, luz, vías, que luego pasaban a ser “reconocidas” de manera oficial. Por otro lado, tener la posibilidad de crear redes de clientelismo al dar libertad a los habitantes para desarrollar su entorno y luego entrar a legalizar.⁵

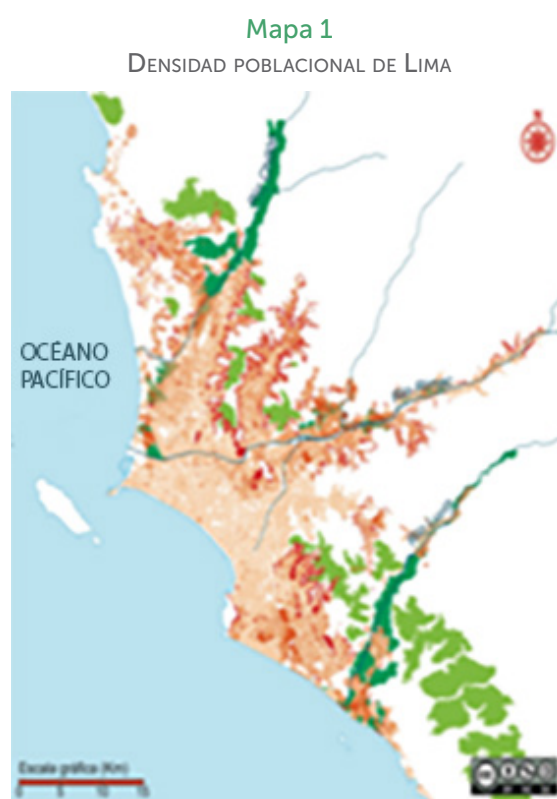
Según Marisa Remy (2005), en condiciones de ajuste y reducción del Estado, la participación ciudadana a escala microlocal permite una mayor *eficiencia*, ya que los ciudadanos y sus organizaciones sustituyen al Estado en algunas tareas. Sin embargo, este supuesto mayor espacio para la sociedad no viene acompañado de una agenda planificada en el marco de la cual sea posible realizar propuestas, y se convierte en un mecanismo que termina orientando los programas e incluso los proyectos específicos del Estado en función de “la demanda” de determinados grupos.

Así, muchas de las organizaciones sociales surgidas por demandas de servicios, en una relación perversa con el Estado, pasaron a adoptar una lógica de clientelismo para lograr una interlocución más efectiva con determinados funcionarios. Bajo esta misma lógica, el rol de muchos dirigentes —por su experiencia y contactos— pasó a ser el de especialistas o bróker (Tanaka 2001) necesarios para encausar las diversas demandas. De esta manera se fortalecía la idea de que las tareas de planificación y propuesta del Estado eran prescindibles.

5 Sobre el rol del Estado en este proceso de construcción de la ciudad, ver Riofrío (1978) y Rodríguez, Riofrío y Welsh (1976). Sobre el proceso de formalización de la propiedad del suelo ocupado, ver Calderón (2005).

Es necesario ver la evolución de estos procesos, así como su importancia en términos poblacionales. En 1956, Lima tenía menos de 60 barriadas, donde vivía el 9,5% de la población, equivalente a 120 mil habitantes. En 1993 tenía alrededor de 1150 barriadas, donde vivían dos millones de limeños, que representaban el 34% de la población. En 2010 se reportaron tres mil barriadas, donde vivían tres millones de personas, equivalentes al 37% de la población (Matos Mar 2012).

Esta cuantificación de Matos Mar puede ser discutible, en tanto varios de los asentamientos humanos o barriadas han logrado constituirse en centros urbanos con servicios básicos y una mejora considerable de su entorno. En todo caso, sí es de notar que cerca del 65% de la población limeña vive en los llamados “conos”, hoy “Limas”, que provienen en su mayoría de las antiguas barriadas de los años cincuenta y sesenta.



Como se puede ver en el mapa 1, Lima es hoy un continuo urbano, con niveles cada vez mayores de densidad. Una ciudad que ha ocupado las quebradas y laderas, generando una franja (roja) de habitación en alta peligrosidad —cercana a los 700 mil habitantes, según Gustavo Riofrío—, que ha terminado de urbanizar la zona agrícola de los valles del Rímac y el río Chillón y gran parte del valle de Lurín, y que avanza hacia las reservas de humedales en las zonas altas.

1.2 La articulación del territorio

Esta ocupación del suelo trajo un conjunto de cambios en el territorio urbano en su necesidad de acceder a redes de agua, desagüe y transporte. A su vez, conllevó el surgimiento de distritos como áreas con jurisdicción autónoma, un fenómeno que agudizó la fragmentación territorial y social de la ciudad, complicando la implementación de políticas generales en el territorio metropolitano. El proceso de

creciente “distritalización” de Lima Metropolitana ha corrido paralelo al proceso de creciente autonomía de gestión de los gobiernos locales distritales, con cada vez más competencias y recursos autónomos, haciendo más compleja la gestión del territorio de la ciudad.

El cuadro 1 muestra el año en que cada uno de los 43 distritos de Lima obtuvo el reconocimiento legal. Los que están resaltados con color celeste son los nueve distritos que concentran el 50% de la población. Como se puede apreciar, siete de ellos fueron creados en la segunda mitad del siglo XX. Solo dos son distritos “antiguos”.

Cuadro 1

AÑO DE RECONOCIMIENTO LEGAL DE LOS DISTRITOS DE LIMA

Distrito	Año	Distrito	Año	Distrito	Año
Cercado de Lima	1821	La Victoria	1920	Villa María del Triunfo	1961
Carabayllo	1821	Puente Piedra	1925	Santa Rosa	1962
Ate	1821	Santiago de Surco	1929	La Molina	1962
Pachacámac	1821	San Isidro	1931	Santa María del Mar	1962
Miraflores	1857	Lince	1936	Jesús María	1963
Chorrillos	1857	Chaclacayo	1940	Independencia	1964
Lurín	1857	Pucusana	1943	El Agustino	1965
Pueblo Libre	1859	San Bartolo	1946	San Juan de Miraflores	1965
Ancón	1874	Breña	1949	San Juan de Lurigancho	1967
Barranco	1874	Surquillo	1949	San Luis	1968
Lurigancho-Chosica	1896	San Martín de Porres	1950	Cieneguilla	1970
Rímac	1920	Punta Hermosa	1954	San Borja	1983
San Miguel	1920	Punta Negra	1954	Villa El Salvador	1983
Magdalena del Mar	1920	Comas	1961	Los Olivos	1989
				Santa Anita	1989

La creación de distritos fue una respuesta a reivindicaciones populares en busca de núcleos urbanos de gestión autónoma, pero también una necesidad de diferenciación de parte de los sectores medios. Esta subdivisión espacial ha generado una fuerte fragmentación territorial, con fronteras imprecisas en la mayoría de los casos, sobre las que actúa más de un gobierno o, por el contrario, ninguno.⁶

Este patrón extensivo de ocupación del territorio ha ido acompañado también de una tendencia a concentrar ciertas actividades y servicios formales en las áreas céntricas, incrementando las brechas de desigualdad entre el centro y la periferia de la ciudad. Hacia 1990, la problemática urbana de Lima Metropolitana se encontraba asociada a un modo de crecimiento definido por la existencia de una estructura

6 La Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial señala que solo un 10% de distritos de los 1846 existentes en el ámbito nacional están saneados.

monocéntrica con ramificaciones: el centro consolidado y los conos Norte, Sur y Este de la ciudad (Municipalidad Metropolitana de Lima 1992).

Sin embargo, la continua demanda de servicios en estos conos o áreas interdistritales ha dado paso a un proceso cada vez mayor de desconcentración de la ciudad que, apoyado en la aparición de dinámicas comerciales y económicas en las diferentes “Limas”, y en una red vial que integra el territorio, ha empezado a articular un variado conjunto de actividades urbanas en nuevos centros. Hoy, Lima cuenta con un centro principal y tres subcentros en Lima Norte, Lima Sur y Lima Este. De esta forma, es posible hablar de una ciudad policéntrica en proceso de consolidación (Municipalidad Metropolitana de Lima 2012). Encaminar este proceso adecuadamente requiere de un papel activo del gobierno metropolitano en planificación y ejecución de políticas urbanas.

La manera de ocupar la ciudad de Lima confirma que “las barriadas, y por extensión, la ciudad, son producto de la urgencia” (Fernández Maldonado 2013: 59). Y es en ese territorio sin planificación y con grandes problemas de conectividad, que las limeñas y los limeños nos movemos.

El crecimiento de este tramado urbano, acelerado y poco proyectado, tuvo rápidamente un problema de abastecimiento de servicio de transporte. Las empresas formales no lograron cubrir la demanda y surgió un conjunto de unidades “pirata” que prestaba servicio de manera informal y bastante riesgosa. Una vez más, como en el caso de la vivienda, en lugar de planificar, el Estado optó por permitir que los nuevos pobladores resolvieran a su manera el problema de la movilidad. En 1991, el gobierno central tomó la decisión de “liberalizar” el transporte público y permitir que cualquier persona, natural o jurídica, brindara el servicio de transporte por las vías públicas, con cualquier tipo de unidad, salvo “vehículos de dos ruedas”.⁷

Esta medida generó un problema colateral a la falta de cobertura. La liberalización desenfundada dio origen a una nueva configuración del sistema de transporte, caótica, cuyas consecuencias son las que hoy tenemos que afrontar. Por un lado, la enorme cantidad de rutas autorizadas —más de 500— que circulan por nuestra ciudad, se superponen de forma desproporcionada, generando niveles de congestión inmanejables, que no solo impactan sobre el flujo de vehículos, sino que representan una pérdida de tiempo para los miles de pasajeros. Por otro lado, el caos vehicular ha traído serios problemas de contaminación, convirtiendo a Lima en la segunda ciudad más contaminada del país, con niveles de contaminación del aire muy por encima del promedio. Una tercera consecuencia de esta medida son las altas tasas de accidentalidad y mortalidad asociadas al transporte, situación que ha conmovido a amplios sectores de la población y puesto sobre la mesa la necesidad de contar con un sistema de transporte público ordenado y seguro.

1.3 Los intereses de los vecinos de la ciudad

La migración del campo a la ciudad, acelerada en la segunda mitad del siglo pasado, no fue producto de un proceso de industrialización, como ocurrió en las ciudades

7 El Decreto Legislativo N.º 651 establece en su artículo 4º “la libre competencia en las tarifas de servicio público de transporte urbano e interurbano de pasajeros en todo el país”.

europas. Es decir, los nuevos habitantes de Lima no vinieron en calidad de “proletarios” asalariados e integrados (por más que explotados) a la dinámica económica formal, sino como desempleados, con oficios varios, con tendencia al autoempleo, sin acceso ni conexión con la economía formal y, como hemos visto, tampoco con la ciudad formal.

Esto no fue impedimento, sin embargo, para la configuración de otro tipo de economías, informales e ilegales que, coexistiendo con la formal, han dado lugar a estructuras sociales paralelas.⁸ En este caso, la economía informal como una economía paralela se expresa territorialmente en mercados, barrios y múltiples actividades productivas no registradas, que se desarrollan sin mayor intervención del Estado (Durand 2007).

De esta manera, las estrategias no han sido colectivas —no han provenido de actores con una identidad de clase—, sino fragmentarias. Son, sobre todo, estrategias de carácter individual que se articulan por razones de supervivencia o necesidad inmediata. Una vez solucionados los problemas, la organización tiende a diluirse. Podríamos decir que, en la medida en que se van consolidando espacios urbanos con servicios —muchas veces a través de los bróker que mencionamos—, las organizaciones comienzan a debilitarse. Esto, a su vez, tiene otra consecuencia: los reclamos suelen dirigirse al gobierno local, más que al nacional y, por ello, la acción o inacción del municipio resulta muy “visible”.

A fines de los años noventa, tras las medidas de ajuste estructural aplicadas por el régimen fujimorista, que implementaron un modelo neoliberal, se terminaron de disolver los espacios de identidad colectiva. La organización sindical, vinculada a la industria y a los trabajadores estatales, entró entonces en un franco debilitamiento del cual no logra salir aún. Y las organizaciones barriales, surgidas en los procesos de ocupación del suelo, se fueron diluyendo una vez que las urbanizaciones comenzaron a consolidarse y que la dimensión de los asentamientos sobrepasó su capacidad de articulación. El caso más ilustrativo puede ser el de Villa El Salvador, donde el espacio de autogestión, la Comunidad Urbana Autogestionaria Villa El Salvador (CUAVES), así como las organizaciones por manzanas y sectores, pierden cada vez más protagonismo. Desde el año 2000, es básicamente el municipio distrital quien atiende las demandas de los vecinos.

El proceso de migración del campo a la ciudad tuvo como objetivo la movilidad social, el acceso a mejores condiciones de vida, entendidas como la posibilidad de contar con una educación de mayor calidad (promesa de la modernidad), servicios de salud y trabajo. Pero esta “posibilidad” pasó de ser una reivindicación colectiva a ser una estrategia individual. Las demandas colectivas fueron por el acceso al suelo —lo que dio lugar al mayor programa de titulación de suelo de la región, aunque sin ningún proyecto de vivienda ni planificación urbana—, y a servicios básicos como agua, desagüe y electricidad. La otra agenda, en cambio, la de los derechos económicos, sociales y culturales, dejó de ser rápidamente una reivindicación colectiva. Como he señalado, el acceso al empleo, educación y salud dependió de la

8 Francisco Durand señala la distinción entre economía formal, informal y delictiva. Todas operan en un mismo mercado y territorio, poseen vasos comunicantes y albergan tanto a agentes que trabajan en ellas como a quienes lucran con ellas (Durand 2007).

capacidad individual (o, a lo más, familiar) de cada cual, y no de un colectivo mayor que lo articulara como un demanda dirigida al Estado.

Esta aptitud para superar individualmente los problemas ha sido motivo de una teoría que predomina hasta hoy: la teoría del emprendedor, formulada por Hernando de Soto, a partir de la lógica de la capacidad de acceso al mercado a través de un título de propiedad. Con la versión de "qué haría yo si tuviera capital", el mundo popular limeño, sobreviviente de la crisis de los años ochenta gracias a su creatividad y al autoempleo, se vio como un conjunto de potenciales empresarios o microempresarios, que lo que necesitaban era simplemente que el Estado se metiera lo menos posible en el mercado, a fin de probar suerte por cuenta propia.

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en el primer trimestre del año 2013, el 61% de la población económicamente activa (PEA) ocupada en Lima trabajaba en empresas de 1 a 10 trabajadores. Es decir, el grueso de la población limeña depende económicamente de microemprendimientos, muchas veces familiares, que se iniciaron a través del autoempleo y que han logrado una especie de "formalización". Si sumamos el casi 10% que trabaja en empresas de 11 a 50 trabajadores, tenemos a más de dos terceras partes de la población trabajadora en centros laborales muy reducidos, donde la posibilidad de articular organizaciones de trabajadores para reivindicar condiciones laborales es prácticamente nula. Solo el 29% trabaja en empresas de 51 trabajadores a más. Eso quiere decir que, de los 4,5 millones de trabajadores limeños, 3,2 millones están empleados en micro, pequeñas y medianas empresas (INEI 2013).

Cuadro 2

POBLACIÓN EMPLEADA EN LIMA POR TIPO DE EMPRESA

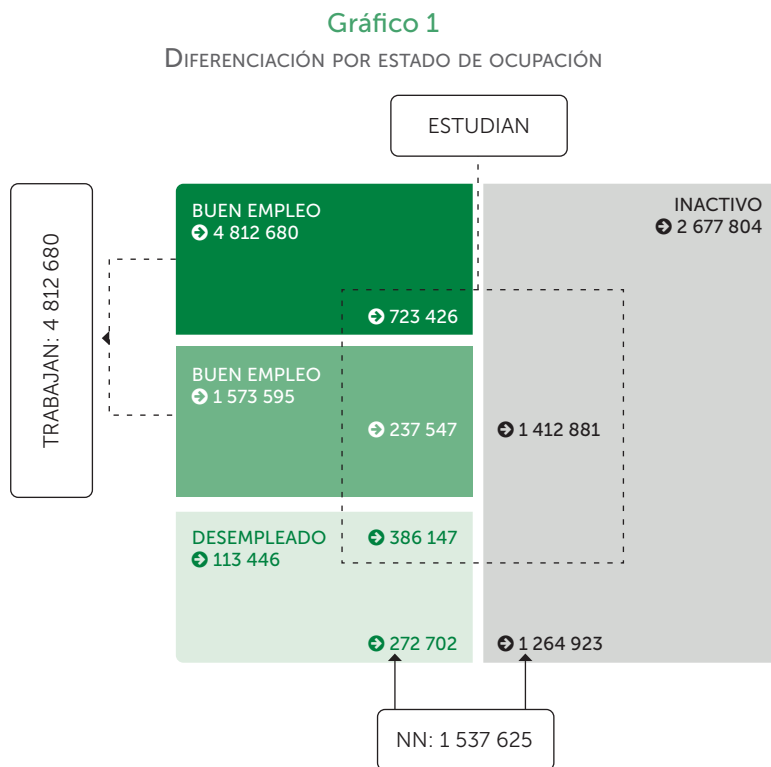
Tipo de empresa	% PEA
De 1 a 10 trabajadores	61%
De 11 a 50 trabajadores	9,8%
De 51 a más	29,2%

Por otro lado, del total de población empleada en Lima Metropolitana, el 37% está en condición de subempleada; es decir, 1,7 millones de limeños. Si bien la tasa de desempleo es relativamente baja —en el primer trimestre de 2013 representó solo el 6,4% de la PEA, equivalente a 310 mil personas—, el porcentaje de población económicamente inactiva (PEI) ha aumentado y representa el 31% de la población en edad de trabajar. Es decir, según el INEI, en Lima un poco más de siete millones de limeños y limeñas estamos en edad de trabajar y, de ellos, 2,2 millones no lo hacen. Este sector, conocido como PEI, suele asociarse con jóvenes estudiantes, amas de casa y personas con discapacidad; sin embargo, tiende a ocultar a un sector de la población cada vez mayor y con un riesgo social muy alto: los llamados NINI, jóvenes que ni estudian ni trabajan.

En una entrevista para este estudio, Julio Gamero alerta sobre la necesidad de diferenciar los estados de ocupación de las y los jóvenes. En el gráfico 1 podemos observar la PEA de 2012 en Lima, dividida entre buen empleo, empleo precario y

desempleo. A la derecha figura la PEI, agrupada en “Inactivo”. En un círculo verde están quienes, trabajando o no, están estudiando. Como podemos apreciar, un grupo grande de la PEI (1.412.881) no figura en la PEA, pero estudia, lo que permite señalar que está preparándose para trabajar. En la parte inferior, en rojo, podemos apreciar a los llamados NINI. Entre los inactivos y desocupados llegamos a 1.537.000 limeños y limeñas que ni estudian ni trabajan. Si bien este número incluye a mujeres que se dedican a las labores del hogar, cuyo trabajo y aporte a la economía local no son reconocidos ni registrados, un porcentaje alto, probablemente cercano al 40%, son jóvenes sin ningún tipo de actividad (Gamero 2014).

El sector joven que no estudia ni trabaja es el más vulnerable, y bordea las 600 mil personas. Se concentra mayoritariamente en zonas pobres o extremadamente pobres, lo que agudiza su situación de vulnerabilidad y exclusión de los sistemas de protección social. Según datos recogidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su estudio sobre empleabilidad juvenil en el Perú, en 2006, por lo menos el 30% de los jóvenes limeños no estudiaba ni trabajaba (OIT 2006).



Fuente: INEI.
Elaboración: Julio Gamero.

Esta precariedad laboral de un alto porcentaje de la población —en particular, jóvenes—, que no encuentra alternativa de futuro ni en la educación ni en el mercado laboral, genera desafección y exclusión. Si a esto le sumamos la inexistencia de oportunidades y derechos —en buena cuenta, de ciudadanía para muchos jóvenes (los llamados NINI)—, y el hecho de que el crecimiento económico ha venido acompañado de ostensibles muestras de riqueza, no es difícil imaginar la aparición de estallidos de violencia, cuyos efectos se observan tanto en el número de crímenes cometidos en la ciudad (hurtos, robos, robos agravados, secuestros,

etc.) como en el incremento de acciones violentas protagonizadas por pandillas en Lima. Según la encuesta sobre percepción de inseguridad realizada por Lima Cómo Vamos, aplicada en el ámbito metropolitano, las pandillas fueron consideradas el tercer principal problema para esta situación entre 2010 y 2012, luego de los robos callejeros y la drogadicción (Lima Cómo Vamos 2012). Probablemente por ello, en el ámbito nacional, el 47% opina que la delincuencia es el problema más grave, mientras que en el caso de Lima Metropolitana este porcentaje aumenta a 63%, según el Instituto de Opinión Pública (IOP) de la Universidad Católica (Aragón et ál. 2013). Cabe señalar que, de acuerdo con la Policía Nacional del Perú, 341 delitos cometidos en Lima en el año 2010 correspondieron a pandillas y que, solo un año después, esta cifra se elevó a 1448.

Una de las consecuencias de la estrategia centrada en el individuo —sin mayor apoyo del Estado en cualquiera de sus niveles—, ha sido que el nivel de escepticismo hacia las instituciones y actores políticos en Lima sea mayor que el promedio nacional.

El último estudio del IOP sobre legitimidad política y conflictos sociales tiene algunos datos ilustrativos. En el ámbito nacional, el 88% cree que “la mayoría de políticos están en la política solo por lo que pueden obtener de ella”. Este porcentaje se eleva a 95% en el caso de Lima; es decir, son escasas las probabilidades de que tan solo un limeño de diez crea lo contrario (Aragón et ál. 2013).

Un segundo problema urbano asociado a la precariedad del empleo es que la localización de la actividad económica es muy dispersa: a diferencia de la ciudad de los años cuarenta, con un centro industrial, Ate-Vitarte, rodeado de un asentamiento obrero, actualmente los “emprendimientos” productivos, comerciales o de servicios, de pequeña y microescala, pueden surgir en cualquier parte. Aunque existen nuevos clústeres (como Gamarra o las pequeñas imprentas situadas en el centro histórico, con problemas de densificación, de uso excesivo de energía y de seguridad) que reúnen a una multitud de productores y comerciantes, estos clústeres son producto de un sector de la población que ha usado la estrategia de “apropiarse” de ese espacio urbano que no estaba diseñado ni planificado para el desarrollo de tales actividades.

Gestionar este conglomerado urbano donde vive un tercio del país, en gran parte autoconstruido, con espacios de actividad económica entremezclados con áreas de vivienda, que da trabajo al sector más importante de la PEA limeña, en un contexto de fuerte violencia e inseguridad y con competencias poco claras entre los 43 distritos que lo componen, es la base del desafío de la gestión metropolitana.

1.4 El tiempo político de la gestión

En noviembre de 2010, cuando el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) entregó credenciales a las nuevas autoridades electas, el diario El Comercio publicó una portada anunciando la posibilidad de revocarlas. Así, sin haber pisado siquiera el palacio municipal, empezó el conflictivo tiempo político de la gestión Villarán. La marca de inicio era fruto de una campaña polarizada que dejó heridas que afectaron con distinta intensidad la nueva gestión municipal.

Toda campaña electoral consiste en utilizar estrategias políticas —de elaboración programática, organización social y de acción directa en el territorio— y de comunicación —contenido de mensajes, públicos a los que se dirige y estrategia audiovisual—, mediante las cuales cada uno de los candidatos busca convencer al elector de que es la opción que mejor encarna sus expectativas. Estas campañas, sobre todo en su etapa final, pasan de presentar las virtudes del candidato a atacar directamente las “debilidades” del contrincante. Así, no es extraño encontrar que las personas se refieran al candidato por el que votaron como el “mal menor”.

Este mecanismo de exaltación de los flancos débiles del adversario no estuvo ausente del proceso electoral municipal de 2010. En el caso de Susana Villarán, el ataque buscó despertar el lado más conservador de la sociedad limeña. Por un lado, se sobredimensionó su convicción libertaria, basándose en sus declaraciones de apoyo a la inclusión plena de la comunidad de gays, lesbianas, bisexuales y transexuales (GLBT), la autodeterminación de la mujer sobre su cuerpo, la agenda de derechos sexuales y reproductivos, y la liberalización del consumo de algunas drogas blandas. Por otro, se la mostró como una candidata radical, resaltando de manera permanente su alianza con grupos de izquierda. Este último discurso fue el más agresivo y el que más influyó en el núcleo central de Villarán.

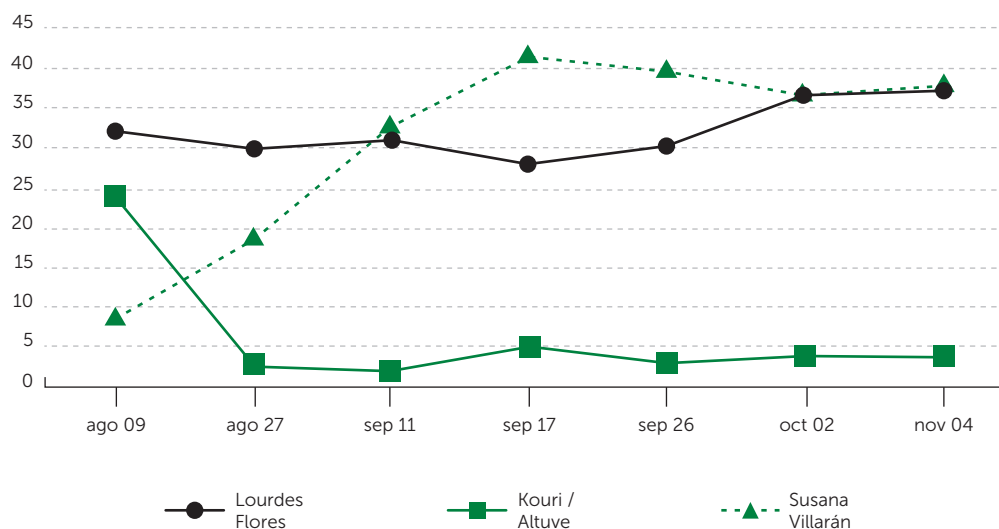
A pesar de esta situación, algo inesperado ocurrió. La evolución de la intención de voto de Villarán, como puede apreciarse en el gráfico 2, tuvo tres momentos de fuerte crecimiento entre agosto y septiembre, producto de una combinación de acontecimientos externos y reacciones hábiles del equipo de campaña:

1. La salida definitiva del candidato Alex Kouri⁹ del proceso electoral, quien se encontraba en el segundo lugar en la contienda. Lourdes Flores¹⁰ quedó en el primer plano en solitario y sin estrategia, pues esta se había basado en la polarización con Kouri. El traslado de los votos a Villarán la colocó en el segundo lugar de la contienda.
2. El apoyo del periodista Jaime Bayly en su programa “El francotirador”, de gran audiencia popular, entre septiembre y octubre. En ese momento, Villarán aparecía ya ante la opinión pública como la candidata fresca, abierta y contraria a los tabúes clásicos de la sociedad limeña. Era la alternativa opuesta a Lourdes Flores, que encabezaba las encuestas.
3. La difusión del audio de una conversación privada de Lourdes Flores “ninguneando” al municipio capitalino. Este audio tuvo amplia difusión en los medios de comunicación (radio, TV y prensa escrita) y golpeó duramente la campaña de esta candidata.

9 Ex presidente regional del Callao, candidato por el partido político Cambio Radical.

10 Excongresista, miembro del Partido Popular Cristiano y candidata a la Presidencia en 2006.

Gráfico 2
EVOLUCIÓN INTENCIÓN DE VOTO



Fuente: Ipsos Apoyo.
Elaboración propia.

No obstante, la intención de voto de Villarán afrontó una caída importante en octubre, y se llegó a un final electoral apretado, en el que la distancia entre ella y la candidata Flores Nano fue de menos de un punto porcentual. El descenso en la intención de voto de Villarán coincidió, como ya se dijo, con una persistente campaña que empleó discursos, panfletos y propaganda televisiva que apuntaban principalmente a resaltar la radicalidad de quienes la acompañaban. El equipo de campaña de Villarán no siempre reaccionó con rapidez ante esta ofensiva. Era un equipo pequeño, con escasos recursos, y que empezaba a mostrar signos de cansancio.

El nivel de politización y la agresividad que caracterizaron la parte final de la campaña influyó en el arranque de la nueva gestión y en sus primeros años, hasta llegar al proceso de revocatoria municipal. Repercutió tanto en la acción del núcleo central de la gestión Villarán, como en la prensa y en los grupos políticos que lograron entrar al Concejo Municipal en situación de minoría.¹¹

1.4.1 El triunfo: una lectura política impuesta para el inicio de la gestión municipal

El triunfo electoral no pudo ser objeto de celebración. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), encargada de realizar el conteo final de votos, demoró varias semanas en hacer el anuncio final. La distancia entre las candidatas era muy corta. Los ataques de detractores —entre políticos, columnistas y periodistas de algunos medios— continuaban señalando el riesgo de tener en la Municipalidad de Lima a la izquierda, viéndolo como un anticipo a un posible triunfo de Humala, candidato presidencial considerado “antisistema”. Pero comenzaban a sumar un argumento adicional: la izquierda no sabe gobernar.

11 Cabe señalar que, al iniciarse la contienda, el equipo de campaña y la coalición de fuerzas políticas que acompañaron a Villarán no creían probable ganar. El objetivo era posicionarse entre los cuatro primeros puestos, colocando una bancada de oposición importante que permitiera ir consolidando la apuesta programática elaborada y fortaleciendo la imagen pública de Villarán.

Confirmada la elección, el núcleo que acompañaría a la alcaldesa en la gestión dividió el trabajo en dos frentes. Por un lado, el proceso de transferencia de funciones, que suponía recibir de cada una de las gerencias y oficinas descentralizadas de la municipalidad información sobre la situación del área. Este proceso fue liderado por Miguel Priale, quien desde ese momento fue conformando el equipo de gestión y asumió luego la Gerencia General. Algunos de los miembros de los partidos de la confluencia de organizaciones políticas¹² que ganó la elección con Villarán participaron también en él, pero solo a título personal. No hubo ninguna discusión política sobre las prioridades, el perfil o las personas que ocuparían los cargos de dirección. Este fue un elemento que generó discrepancias entre el núcleo de administración designado por la alcaldesa y el conjunto de regidores miembros de los grupos políticos.

El naciente gobierno municipal surgió, así, en una situación particular, ya que quien lo encabezaba no disfrutó de un viento a su favor al ser elegida, como suele ocurrir, sino que comenzó a ejercer su tarea con una oposición forjada y bajo el signo de la urgencia.

El segundo frente del que se ocupó el núcleo que acompañaba a la alcaldesa, fue el de recuperar la imagen de Villarán, fuertemente golpeada a lo largo del proceso electoral, a pesar del triunfo. Su equipo de asesores identificó como uno de los principales factores de ataque la cercanía de la alcaldesa con la izquierda. La labor de este grupo se cruzó, entonces, con la primera crisis política por la que atravesó la coalición que había ganado las elecciones municipales.

Los grupos y partidos que eran parte de la confluencia Fuerza Social decidieron participar juntos en las elecciones presidenciales de 2011, con la inscripción de una alianza política en diciembre de 2010. Era claramente una coalición de izquierda y centroizquierda que pretendía disputar el espacio político que ocupaba el entonces candidato y hoy presidente Ollanta Humala. Y, a diferencia del proceso municipal, en este caso la alianza sería formalmente entre el Movimiento Nueva Izquierda, frente electoral del que formaba parte el Partido Comunista Patria Roja, y Fuerza Social, ambos con registro electoral vigente. Esta iniciativa abortó a cuatro días de ser anunciada públicamente. El motivo fue una carta enviada desde Madrid por la electa alcaldesa Villarán a la militancia de su partido, Fuerza Social, y filtrada a la prensa nacional, en la que mostraba su desacuerdo con mantener el proceso unitario. Para sorpresa de muchos, Villarán alertó sobre los riesgos de llevar adelante este proceso en una coalición que incluía a los socios que había tenido en el proceso electoral municipal, algunos de cuyos miembros resultaron electos regidores. Parecía haber cedido a los argumentos vertidos por sus detractores durante la etapa final de la campaña. Cabe señalar que esto sucedía a poco menos de 15 días de que la alcaldesa y los regidores de las distintas fuerzas juramentaran en el cargo.

Si la tarea consistía entonces en moderar la imagen de Villarán, parte de la estrategia de sus asesores fue acercarla a los sectores políticos y económicos que no solo habían votado por su adversaria, sino que temían por la estabilidad económica

12 Coalición compuesta por: el Partido Descentralista Fuerza Social (de la alcaldesa); el Movimiento Nueva Izquierda, que alojaba al Partido Comunista del Perú-Patria Roja y sus cercanos colaboradores; el Movimiento Tierra y Libertad; y el Movimiento Lima para Todos, que agrupaba a militantes del Partido Socialista, el Partido Comunista Peruano y líderes sociales y sindicales.

y la seguridad jurídica en la capital. Lo que no notaron fue que el temor de esos actores era que Villarán fuera el anuncio de Ollanta Humala en la Presidencia, es decir, de un gobierno que no respondiera a los intereses de los grupos de poder. Para esos sectores había que borrar el precedente y, por tanto, mantener el ataque a Villarán, por más gestos que ella hiciera.

Un efecto adicional de esta estrategia, tampoco previsto por quienes trataron de moderar la imagen de la alcaldesa, fue la consolidación en el imaginario popular del personaje de la Tía Regia, con el que se la identificó.¹³ Villarán pasó de ser considerada una mujer progresista a ser vista como una “señora pituca”, abriendo una brecha que luego fue difícil cerrar.

1.4.2 La articulación de la agenda política y administrativa

Los gobiernos municipales en el Perú son, por definición orgánica, fuertemente “alcaldistas”. Es decir, buena parte de las decisiones son tomadas por la administración, sin tener que consultar al Concejo Municipal. Sin embargo, algunas necesitan de la aprobación del Concejo, lo que genera espacios de encuentro y desencuentro entre ambas partes.

De esta manera, la gestión administrativa tiene una independencia muy grande, siendo el Gerente General y el Alcalde los únicos que funcionalmente tienen mando sobre sus decisiones. A los regidores les queda un rol de fiscalización en la implementación de estas determinaciones, lo que limita su participación en la definición de políticas municipales. Conforme menos peso político tiene un regidor, menos son las consultas que le hace la administración, con lo que se configura una relación tirante entre ambos. Para superar esta falla estructural y la tensión que provoca, la gestión Villarán trató de crear puentes de comunicación, como las mesas de trabajo entre la Alta Dirección y algunos voceros temáticos de los regidores de la bancada de gobierno.

Aun así, la agenda del Concejo quedó condicionada a las actividades, programas y proyectos sugeridos por los funcionarios municipales, como ocurre en la mayoría de los gobiernos locales en el país. Los regidores de la bancada de la mayoría, con poco margen de maniobra, se volvieron defensores de propuestas nuevas ante el pleno del Concejo y la opinión pública, sin poder expresar públicamente algunos desacuerdos.

De esta manera, la agenda administrativa marcó el ritmo de la gestión y reemplazó a la agenda política, sin lograr articular ambas. Probablemente, el principal problema fue la ausencia de prioridades políticas claras, salvo la de emprender una reforma del transporte, como veremos más adelante. Asimismo, la agenda tecnocrática, combinada con la decisión de los asesores de la alcaldesa de desvincularla de la izquierda, tuvo como resultado la ausencia de una agenda de carácter popular. Como diría crudamente León, “esta tecnocracia sin política tuvo su par en una Villarán que hablaba mucho y no decía nada. No creó un mensaje ideológico

¹³ Para idear este personaje se usó, en parte, el origen social y familiar de la alcaldesa, cuyo nombre completo es Susana Villarán de la Puente, como un elemento diferenciador del sector popular migrante en Lima.

ni apeló a los lazos afectivos. Ni siquiera un poquito de populismo. Nada. Fue una gestión sin nervio, sin sentimiento” (León 2013).

Esta lógica de gobierno fue separando al equipo administrativo, a la alcaldesa en particular, de los grupos políticos que la llevaron al poder, y limitando un sistema de contrapesos que hubiera permitido un manejo más colectivo de la gestión.

1.4.3 La revocatoria en cuatro pasos y la precarización política de la gestión

Para entender mejor el proceso de revocatoria de autoridades al que fueron sometidos la alcaldesa y todo el Concejo Municipal, lo he dividido en cuatro etapas: alerta, declaratoria de guerra sin respuesta, cosecha de firmas y campaña formal. En cada fase hubo una serie de acontecimientos que abonaron en el deterioro político de la gestión.

a. Alerta

La candidatura de Susana Villarán estuvo asociada a un elemento positivo y reconocido en la campaña: las “manos limpias”. Villarán fue ministra de la Mujer y ocupó otros cargos de gestión sin mostrar señales de enriquecimiento. Considerada una mujer honesta y transparente, esta característica resaltó en contraposición con el entonces alcalde Castañeda. Con estas cualidades y con gente en su equipo que había cumplido roles de oposición y fiscalización en la gestión anterior, sus promesas electorales de lucha contra la corrupción parecían aseguradas.

Los voceros oficiales y oficiosos del partido Solidaridad Nacional, del exalcalde Luis Castañeda Lossio, anunciaron que iniciarían el proceso de revocatoria contra la alcaldesa y el Concejo en enero de 2011, es decir, a menos de un mes de comenzada la gestión. La razón de fondo: la creación de la comisión especial investigadora del caso Relima-Comunicore, un sonado caso de corrupción que la confluencia Fuerza Social había prometido investigar a fondo en la campaña electoral.¹⁴ La intensidad de los ataques de este grupo político contra Villarán y sus regidores aumentó en marzo, cuando la alcaldesa presentó el “Primer informe de gestión”,¹⁵ en el que daba cuenta de un conjunto de irregularidades en el manejo de los recursos públicos durante la administración Castañeda.

b. Declaratoria de guerra sin respuesta

En junio de 2011, dos voceros de Solidaridad Nacional, Walter Menchola y Fabiola Morales, anunciaron que contaban ya con 50 mil firmas para la revocatoria de la alcaldesa y sus regidores. Este anuncio era procedimentalmente falso, pues la compra de padrones para procesos de revocatoria se iniciaba oficialmente en 2012. Sin embargo, fue la declaratoria oficial de la organización encargada de esta misión.

A partir de entonces los ataques se multiplicaron, con una gran resonancia en los medios de comunicación, particularmente en aquellos que a través de su línea

14 El informe de la comisión puede verse en: <<http://www.bajolalupa.org/documentos/if-relima-comunicore.pdf>>. Cabe señalar que, luego de las tensiones dentro de la confluencia política Fuerza Social por la carta enviada por la alcaldesa oponiéndose al proceso de unidad nacional, la investigación del caso Comunicore se volvió en parte un elemento de unidad entre los regidores de la bancada de gobierno. El informe ya no está disponible en la web de la MML.

15 El rebote de este primer informe fue grande. Incluso algunos medios de comunicación lo colgaron en sus portales. Acá un enlace al diario Gestión, que tiene un acceso directo al documento presentado: <<http://gestion.pe/noticia/727461/villaran-municipalidad-lima-fue-mesa-partes>>. Este informe ya no está disponible en la web de la MML.

editorial o de sus columnistas más destacados pedían que se iniciara el proceso de revocatoria. La articulación de voluntades comenzó a ser notoria.

Pese a esta señal, la decisión de la administración Villarán fue no mantener el frente de investigaciones internas de la anterior gestión: se limitó la fiscalización al trabajo de la comisión investigadora del caso Comunicore y se pasaron las observaciones halladas al Órgano de Control Interno (OCI) para un procedimiento regular. Aun así, ante la opinión pública —y ante el propio exalcalde y sus seguidores— la alcaldesa y su gestión parecían no descansar en su rol de fiscalización e investigación. El equipo político de Castañeda no le dio tregua.

Los indicios revelados en el informe de gestión fueron simplemente comunicados al Órgano de Control Interno (OCI). La imagen pública del exalcalde Castañeda era muy buena y se consideró demasiado costoso enfrentarla. Pero, pese a que esta decisión se tomó en el segundo semestre de 2011, en la opinión pública se siguió sembrando la idea de una confrontación abierta entre ambos personajes. Esto jugó doblemente en contra de la gestión. Por un lado, la imagen de oposición y ataque al exalcalde se mantuvo en el imaginario popular; por otro, se dejó de lado una investigación que hubiera podido demostrar, ante la opinión pública, los malos manejos de la anterior gestión. El grupo político del alcalde Castañeda no cesó de hostilizar a Villarán y sus defensores se quedaron sin argumentos, salvo por el caso Comunicore.

c. *Cosecha de firmas*

La revocatoria fue consecuencia de una ofensiva de los enemigos políticos de la gestión, a los que se sumaron los actores sociales afectados por las reformas en curso, particularmente la del transporte y la del comercio mayorista. Los operadores del transporte, que no querían renunciar al viejo sistema y que sentían peligrar su permanencia en el servicio, se organizaron y adhirieron al grupo que promovía la revocatoria. Algunos de sus principales dirigentes fueron figuras públicas de la campaña del "Sí". Lo mismo ocurrió con los comerciantes mayoristas del mercado La Parada, quienes lograron el apoyo de cientos de comerciantes minoristas a quienes proveían desde hacía tiempo. La participación de los comerciantes y de su red de apoyo estuvo vinculada a un episodio particularmente doloroso de la gestión Villarán, tras la decisión de cerrar las instalaciones de La Parada y abrir el Gran Mercado Mayorista de Lima en Santa Anita.¹⁶

Esta ofensiva contraria a las reformas emprendidas, junto con la acción política de quienes se oponían a la gestión, que fue ganando espacio en la opinión pública y en el sentir popular, cobraron más fuerza durante el proceso de revocatoria. Pasaron a ser un elemento de tensión durante todo el período de gobierno municipal, tanto por la constancia de los ataques como por los errores de la gestión y de manejo político de la propia alcaldesa.

Por lo demás, la recolección de firmas para el proceso de revocatoria estuvo plagada de irregularidades y controversias, que no viene al caso mencionar. Basta señalar que el personaje que encabezó el proceso oficialmente, Marco Tulio Gutiérrez, se presentó como un técnico municipalista independiente, ajeno

16 La reforma del comercio mayorista no ha sido tratada en este estudio. Su complejidad cultural y social, así como su impacto en la gestión Villarán, ameritan un análisis particular.

a la organización política del exalcalde Castañeda, y que durante la campaña plebiscitaria quedó claro su vínculo y coordinación directa con ella.

d. *Campaña formal*

Tanto para la administración municipal como para el cuerpo de regidores, la campaña arrancó cuando la ONPE, para sorpresa de muchos, declaró la viabilidad del proceso de revocatoria. Hasta ese momento, un sector mayoritario creía que sería materialmente improbable lograr la cantidad de firmas que se requería en el plazo establecido. Por ello, la estrategia no varió, pese a la advertencia de voces aisladas que recomendaban modificarla por si el cálculo no era correcto.

El inicio de la campaña tuvo como proyección un 82% de ciudadanos dispuestos a votar por el "Sí". El arranque de quienes asumieron la campaña del "No" fue en condiciones muy desfavorables, pues los promotores de la revocatoria llevaban dos años gestando una articulación política y social, en una maniobra permanente de ataque a la gestión.

Desde noviembre de 2012, el equipo municipal tuvo que: i) recomponer las relaciones políticas entre los grupos que conformaban la confluencia por Lima, lo que supuso gestos de la alcaldesa reconociendo, al menos en el discurso, que había sido un error romper el proceso de unidad iniciado en 2010; ii) construir alianzas políticas con alcaldes distritales, considerando que el triunfo de Villarán había sido en solitario, pues ninguno de sus candidatos a alcalde de distrito había ganado las elecciones; iii) convencer a los actores políticos de centro y de un sector de la derecha de pronunciarse en contra de la revocatoria por razones institucionales; y iv) acelerar obras tangibles, lo que en parte relegó algunas reformas en curso.

El bloque de organizaciones políticas que promovió la revocatoria de manera activa estuvo compuesto por Solidaridad Nacional, el Partido Aprista Peruano y, al final, Fuerza Popular. Las organizaciones que se opusieron fueron la confluencia de organizaciones de izquierda y centroizquierda, Perú Posible, el Partido Humanista y, también al final, el Partido Popular Cristiano. Se lograron, asimismo, declaraciones públicas en contra de este proceso de Somos Perú y de la Primera Dama a nombre del Partido Nacionalista. Es importante acotar que, si bien la declaración de Nadine Heredia y el apoyo de las bases de su partido fueron abiertos, el gobierno mantuvo una actitud neutral durante todo el proceso, pudiendo en algunas ocasiones favorecer iniciativas municipales en curso y no haciéndolo.

El resultado final fue agri dulce. El objetivo central de los revocadores —separar del cargo a Susana Villarán y a todo el Concejo metropolitano— no se logró. La campaña del "No" logró remontar considerablemente en las encuestas de opinión y el resultado fue una leve mayoría a favor de la alcaldesa.¹⁷ En cuanto al Concejo Municipal, si bien la votación por el "Sí" no logró el 50% de los votos emitidos, sí lo alcanzó con los votos válidos para el caso de la bancada de regidores de gobierno, quienes tuvimos que ser reemplazados por nuestros accesitarios en abril de 2013.

Luego de los resultados, el nuevo tiempo de la gestión debía interpretarse como una segunda oportunidad para demostrar que las promesas de reformas y grandes obras formuladas por la alcaldesa y los voceros del "No" en la revocatoria se harían

17 La campaña del "No" a la revocatoria merece un análisis especial. Valdría la pena analizar la campaña publicitaria a cargo de Luis Favre, la campaña con organizaciones sociales dirigida por Anel Townsend y algunos regidores, y el rol (así como los pedidos) de los actores políticos que apoyaron a la alcaldesa.

realidad. Pero la lectura del equipo de Villarán fue que el problema de fondo era el tiempo y no un asunto de estrategia política y de gestión. Si bien los resultados comenzaron a ser visibles, la ausencia de una agenda política clara que imprimiera un sello a la gestión hizo que los avances se diluyeran.



Según el marco normativo vigente, las municipalidades, tanto provinciales como distritales, persiguen tres finalidades: i) de representación de sus vecinos; ii) de promoción del desarrollo integral sostenible de sus territorios; y iii) de prestación de servicios públicos. Vistas así, las municipalidades son las responsables de normar el funcionamiento de las principales actividades dentro de sus jurisdicciones, asegurando que los que habitan en ellas accedan a servicios básicos de manera oportuna y eficiente, y de ser la voz de la ciudadanía frente al gobierno nacional para que sus necesidades o su potencial sean incluidos en los procesos de toma de decisiones, ya sea en la planificación, adjudicación o ejecución de políticas, programas y presupuesto público. ¿Cómo se organiza la MML para poder ejercer sus funciones y competencias? Esta es la pregunta que trataremos de responder en este capítulo. Intentaremos también presentar los avances realizados en la gestión 2011-2014 para la necesaria reforma institucional.

El marco normativo nacional, desde la Constitución hasta las leyes de desarrollo de competencias municipales y regionales, reconoce que los gobiernos subnacionales tienen autonomía política, administrativa y económica. Dentro del marco de su autonomía administrativa, pueden "aprobar su organización interna y su presupuesto", así como "organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad" (art. 192 de la Constitución Política). La manera en que se estructura el municipio depende, entonces, de la autoridad edil. Sin embargo, la compleja red de relaciones de interdependencia con otras autoridades —tanto nacionales como locales— ubicadas en el territorio metropolitano, así como la

fuerza de la rutina adquirida a lo largo de la vida institucional de la propia organización municipal, tienden a restringir el ejercicio de esta “autonomía”.

En este capítulo intentaremos ver cómo, partiendo de una política de reforma institucional, se buscó, por un lado, reestructurar el municipio capitalino a fin de dotarlo de una organización acorde a sus competencias, tanto históricas como adquiridas durante el proceso de descentralización; y, por otro lado, fortalecer y aclarar estas competencias frente a los demás gobiernos locales y al gobierno nacional. Es decir, se intentó resolver problemas organizacionales a fin de tener un mejor instrumento para resolver problemas públicos.

2.1 La identificación del problema: la “maraña” institucional de la MML y los límites de la descentralización

Tres fueron los nudos centrales identificados por la nueva gestión municipal y que debían ser solucionados por la reforma institucional: i) la superposición de competencias: distrital, provincial y regional, y la posible duplicidad de funciones entre órganos de línea y órganos desconcentrados, sin una definición clara del ente rector de la política; ii) el relego de la agenda del Cercado de Lima frente a la dimensión de los problemas metropolitanos; y iii) el conflicto de competencias con el gobierno nacional, fruto de la lentitud del proceso de transferencia.

2.1.1 Los límites de la descentralización en Lima Metropolitana

Recuperada la democracia luego del régimen de Alberto Fujimori, se retomó un proceso de reforma del Estado que se había suspendido luego del autogolpe de 1992: la descentralización. Este nuevo ímpetu descentralista tenía como objetivo romper con el centralismo característico del Perú y promover el desarrollo de las provincias y departamentos del interior del país. Así, la atención pasó a centrarse en esos lugares, y el territorio metropolitano dejó de ser atendido con rigurosidad por nuestros legisladores. Se optó por mantener la calificación constitucional del gobierno provincial de Lima como un “régimen especial”¹⁸ sin mayor precisión; en parte, por la ausencia de un debate serio sobre las complejidades de gestión de un territorio metropolitano; en parte, por la falta de interés de nuestras autoridades nacionales en fortalecer a un gobierno subnacional en la capital que pudiera ser un contrapeso al poder del gobierno nacional. Igualmente, el Callao, declarado como provincia constitucional, mantuvo su autonomía y logró que se creara un gobierno regional también autónomo, separado del metropolitano, siendo este el único territorio en el Perú donde coinciden dos niveles de gobierno con dos administraciones separadas: el municipal provincial y el regional.

La ausencia de un debate serio en torno al gobierno metropolitano y a su régimen especial ha permitido que tengamos sobre un mismo territorio una multiplicidad de autoridades que compiten constantemente entre ellas. Están el Gobierno

18 El artículo 151 de la LOM señala: “La capital de la República tiene el régimen especial del presente título, de conformidad con el artículo 198 de la Constitución. Dicho régimen especial otorga a la Municipalidad Metropolitana de Lima, en armonía con el artículo 198 de la Constitución y el artículo 33 de la Ley N.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización, competencias y funciones específicas irrestrictas de carácter local metropolitano y regional”.

Regional del Callao; el Gobierno de Lima Metropolitana que, si bien es un gobierno provincial, tiene competencias regionales y se rige por un título especial de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM); y varios gobiernos locales distritales, fruto de la subdivisión —teórica, más que física— del territorio en múltiples jurisdicciones. Tenemos una verdadera “Ciudad de los Reyes”, donde mandan 52 autoridades entre provinciales (2), regionales (1) y distritales (49). Imaginemos, entonces, algunos servicios públicos, como el recojo y disposición final de la basura o la seguridad ciudadana, que son competencias distritales, pero donde también incide el gobierno provincial.¹⁹ Como señala Gustavo Riofrío, ¿acaso una rata que vive en la basura reconoce los límites entre distritos o lo hace un ladrón? La necesidad de entablar mecanismos de coordinación interinstitucional resulta vital. Y lo fue particularmente para la gestión Villarán, pues ninguno de los alcaldes distritales pertenecía a alguna de las agrupaciones políticas de la confluencia Fuerza Social.

Una vez puesto en marcha en la primera década de 2000 el proceso de descentralización, entendido como la transferencia de funciones y competencias —no necesariamente con los recursos necesarios, pero ese es otro debate—, el avance ha sido relativamente sostenido en el ámbito nacional, salvo en Lima Metropolitana. Como se puede apreciar en el Decreto Supremo N.º 103-2011-PCM, el pedido de extensión del plazo para la transferencia de funciones y competencias se debe particularmente al embalse de las competencias aún no transferidas a la MML.

Este embalsamiento se debió a una conjunción de voluntades, tanto del Ejecutivo como de la anterior gestión municipal, por no apurar este proceso. Sin embargo, la nueva gestión Villarán sí planteó su deseo de asumir competencias regionales, y destinó un equipo dedicado a ello. Lamentablemente, esta voluntad no parece ser compartida por el actual gobierno de Ollanta Humala, quien viene recentralizando competencias.²⁰

Es importante mencionar que el caso de Lima es más grave que el del resto de gobiernos regionales, pues, junto con las competencias regionales de lenta transferencia, existen aún competencias municipales que, pese a estar normadas claramente, no son ejercidas aún por la MML. El ejemplo más notorio es el de saneamiento, salubridad y salud, normado por el artículo 80 de la LOM. En teoría, las municipalidades provinciales son competentes para “administrar y reglamentar directamente o por concesión el servicio de agua potable, alcantarillado y desagüe [...]”. Hoy, el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL) es una empresa estatal de derecho privado adscrita al MVC. La razón esgrimida es que brinda servicio tanto a la provincia de Lima como a la del Callao, entrando una vez más a tallar el problema del gobierno del territorio metropolitano. Ante la “competencia” de dos gobiernos provinciales, y en lugar de crear un mecanismo

19 El recojo de basura es una competencia distrital. Si una autoridad provincial destina recursos a apoyar el trabajo de un municipio distrital en el recojo de basura, puede ser sancionada por el órgano de control. Sin embargo, el manejo de los rellenos sanitarios, es decir, de los lugares de disposición final de los residuos sólidos, está bajo la administración y competencia del gobierno provincial. ¿Cómo tener una política de residuos sólidos si la gestión del recojo de basura no dialoga con la disposición final de la misma? Por otro lado, en el caso de la seguridad ciudadana, los municipios distritales pueden crear fuerzas de serenazgo para brindar protección a sus vecinos, pero estas fuerzas de seguridad local no pueden actuar en el territorio vecino. De hacerlo, incurrir en una inconducta funcional y pueden recibir sanción administrativa. Sin embargo, el alcalde o alcaldesa de Lima preside el Comité Provincial de Seguridad Ciudadana, que debe articular el trabajo dentro de la provincia.

20 Para mayor detalle sobre el proceso de descentralización, la política del gobierno de Humala y los efectos sobre el presupuesto, ver Ballón (2014); Azpur (2012); y Baca y Ávila (2014).

compartido de administración, el poder sigue recayendo en el gobierno nacional, quien define una de las políticas más importantes de la ciudad de Lima sin ninguna participación de sus autoridades electas.

A la fecha, sobre las competencias regionales normadas por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, se han logrado transferencias en cuatro áreas: defensa civil, población, desarrollo social y saneamiento de propiedad agraria. Estas concentran 32 competencias de las 185 que, por ley, debieran pasar a la MML; es decir, el avance es de menos de un 20%. Al parecer, algunos sectores —como Educación— están finalmente encaminados hacia la transferencia. Sin embargo, otros —como Vivienda o Transporte— parecen interesados en retener competencias que resultan vitales para el desarrollo de la ciudad. Uno es el caso de SEDAPAL, al que ya nos referimos, pero otro es el de Bienes Nacionales, que permitiría a la MML disponer del suelo eriazos y público de la ciudad para una adecuada planificación, cuya transferencia no se ha completado, pese a estar incluso firmada el acta al respecto por Villarán.

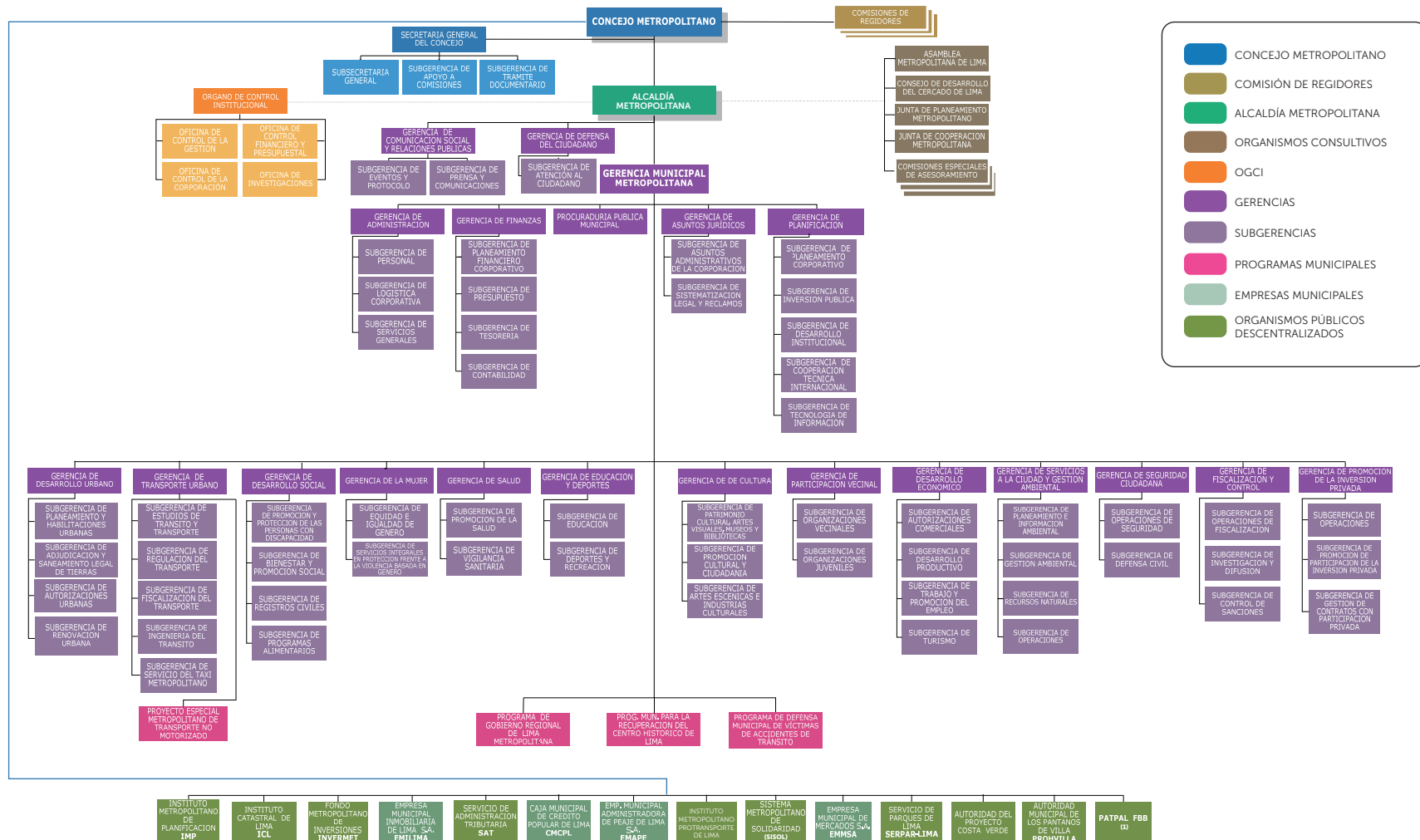
La tarea pendiente de la MML era elaborar un proyecto que desarrollara el “régimen especial” de la MML y, por medio de una iniciativa legislativa, establecer de manera clara sus competencias en el terreno metropolitano.

2.1.2 El último de la fila: el Cercado de Lima

La descentralización es una opción de organización del Estado que parte de reconocer que es fundamental acercar sus decisiones al ciudadano, empoderarlo y habilitar mecanismos de participación ciudadana y de fiscalización. La desconcentración de funciones busca la eficiencia administrativa, la mejor prestación de servicios. La descentralización añade a esto un elemento: la posibilidad de impulsar y mejorar la democracia. De esta manera, los municipios pueden ser instancias de administración, a la par que de gobierno, y tienden a ser el espacio privilegiado para la democracia participativa (Brugué 2008). Siendo esto así, el nivel de gobierno distrital es el más propicio para la participación ciudadana.

Los vecinos del Cercado de Lima, pese a ser este uno de los barrios más antiguos del país, tienen varios de sus derechos de participación restringidos: la magnitud de las obras y de los problemas provinciales relega a un segundo plano a este grupo de personas, cuyo alcalde distrital es precisamente el metropolitano. Como salida, han enarbolado la bandera de la municipalización del Cercado, pero a diferencia de cientos de jurisdicciones autónomas en el país, no han tenido éxito. ¿Por qué? Porque en la LOM se clasifica a todas las municipalidades provinciales de igual manera, teniendo estas jurisdicción sobre “el territorio de la respectiva provincia y el distrito del cercado” (art. 3). Así, a pesar de contar con más de 300 mil habitantes —más que varias provincias del país—, el Cercado no puede tener, por disposición normativa, un gobierno municipal autónomo, quedando dentro de la administración de la Municipalidad Provincial de Lima, la que, dada su fuerte carga funcional, tiende a descuidar varios de los servicios que debiera brindar a sus vecinos.

Gráfico 3
ORGANIGRAMA DE LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA



2.1.3 El cajón de sastre: la estructura orgánica de la MML

Para tomar conciencia de las dimensiones de la MML, vale la pena observar el gráfico 3. El organigrama muestra 20 gerencias y una secretaría general que atiende exclusivamente al Concejo, el cual divide su trabajo en diez comisiones, cada una con un equipo técnico especializado para asesorar a los regidores.

Del total de gerencias, siete son de soporte, para el funcionamiento general de la MML. Trece son gerencias funcionales y representan líneas programáticas priorizadas en la institución que requieren de una gestión especializada. Y, si damos una mirada a las subgerencias, encontramos 57, cada una de ellas con funciones que responden a necesidades de servicios y bienes públicos que reclama la ciudadanía, y que en su interior tienen, en la mayoría de los casos, oficinas y unidades especializadas que no figuran en este organigrama.

Asimismo, al final de la línea de conducción que sale del recuadro "Gerente General", se pueden ver cuatro cuadros, que representan los programas especiales de la MML. Estos responden a tareas que, por su importancia, deben ser atendidas de manera especial y que, en teoría, dado su encargo, tienen un tiempo de vida limitado, razón por la cual no se integran a la estructura existente. Uno de ellos es el Programa de Gobierno Regional (PGR), que debía ser el soporte del proceso de descentralización. Pero su objetivo de creación se trastocó, y de ser quien se encargaría de gestionar la transferencia, pasó a ser quien administra directamente las competencias transferidas. Al ingresar la nueva gestión municipal, se encontró con que el Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana (PGRLM) contaba no solo con una gerencia general, sino con nueve subgerencias y varias divisiones internas. En el cuadro 3 se puede apreciar el cambio en la estructura orgánica del PGRLM.

Cuadro 3

CAMBIO EN LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL PGRLM

Año	Norma	Cambio en estructura orgánica PGRLM
2004	Ordenanza N.º 632	Primera estructura orgánica y CAP del programa. Creación de direcciones de Administración y Jurídica. Diez plazas disponibles.
2005	Ordenanza N.º 749	Creación de la Dirección Agraria Metropolitana y 24 plazas.
2007	Ordenanza N.º 1029	Modifica el ROF y la estructura orgánica con seis órganos de línea, uno de asesoramiento y dos de apoyo. CAP con 125 plazas.
2008	Ordenanza N.º 1140	Modifica el ROF y añade diez áreas en subgerencias de apoyo y asesoramiento y siete divisiones en órganos de línea.
2008 2009	Resoluciones de alcaldía N.º 317-328	Modifica el CAP y reordena los cargos. Total de plazas: 126.

CAP: Cuadro de asignación de personal.
ROF: Reglamento de organización y funciones.

La aprobación de instrumentos de gestión autónomos propios, como el reglamento de organización y funciones (ROF) y el cuadro de asignación de personal (CAP), da cuenta de la formación de un aparato organizativo independiente y separado de la estructura orgánica de la MML. Esta decisión ha generado duplicidad de funciones e impide integrar los roles que va asumiendo el municipio capitalino a razón del régimen especial que le otorga la Constitución y las leyes. Así, de las

nueve subgerencias creadas dentro del PGR, solo dos —la de Descentralización y la Agraria— son áreas que parecieran no competir con gerencias o unidades ya existentes dentro de la MML. Pero siete de ellas sí generan superposición de funciones: Infraestructura, Desarrollo Económico, Desarrollo Social, Recursos Naturales y Medio Ambiente, Asuntos Jurídicos, Planeamiento y Presupuesto, Administración y Finanzas. Como se puede ver, la creación de estas subgerencias otorga autonomía al PGRLM, manejado como un pliego presupuestal separado, e impide un proceso de “integración” de funciones que refuerce el trabajo de las oficinas municipales ya existentes, tanto con personal adicional como con recursos, para poder desarrollar mejor las funciones que ya se tenían. En lugar de un proceso de integración de funciones, se ha dado paso a un proceso de “agregación” de funciones que no dialoga con la organización ya existente, a pesar de que el ámbito territorial es siempre el mismo.

En la parte final del organigrama, casi descolgadas, salvo por una línea que parece conectarlas con el Concejo Municipal, hay 14 cajas, que responden a diez organismos públicos descentralizados (OPD) y cuatro empresas. El cuadro 4 muestra su evolución en el tiempo.

Cuadro 4
EVOLUCIÓN DE LOS OPD Y LAS EMPRESAS MUNICIPALES

Organismos públicos descentralizados (OPD)		
Año	Norma y modificaciones	Nombre
1979	Decreto Ley N.º 22830. En 2003, mediante Resolución de Alcaldía N.º 2771, pasó a ser una unidad formuladora.	Fondo Metropolitano de Inversiones-INVERMET
1969	Decreto Ley N.º 17528. En 1981 fue transferido a la MML.	Servicio de Parques de Lima-SERPAR
1987	En 1989, mediante Acuerdo de Concejo N.º 019, pasó a ser un OPD.	Instituto Catastral de Lima-ICL
1991	Acuerdo de Concejo N.º 032.	Instituto Metropolitano de Planificación-IMP
1994	Ley N.º 26306.	Autoridad del Proyecto Costa Verde-APCV
1998	Ordenanza N.º 184.	Autoridad Municipal de los Pantanos de Villa-PROHVILLA
1996	Edictos N.º 225 y 227.	Servicio de Administración Tributaria-SAT
2002	Decreto de Alcaldía N.º 035 como proyecto especial. En 2004, mediante ordenanza N.º 732, se convirtió en un OPD.	Instituto Metropolitano Protransporte de Lima-PROTRANSPORTE
2004	Ordenanza Municipal N.º 683.	Sistema Metropolitano de la Solidaridad-SISOL
2007	Ley N.º 28998 lo incorporó a la MML.	Patronato del Parque de las Leyendas Felipe Benavides Barreda
Empresas municipales		
1947	Ley N.º 10769. Reglamentada en 1971 mediante Acuerdo de Concejo N.º 0062.	Caja Municipal de Crédito Popular de Lima
1980	Por Decreto Supremo N.º 209-85-EF del 17 de mayo de 1985 sus acciones fueron transferidas en propiedad a Inversiones COFIDE S. A., que en 1987 las transfirió a la MML.	Empresa Municipal de Mercados S. A.-EMMSA
1986	Acuerdo de Concejo N.º 106.	Empresa Municipal Inmobiliaria de Lima S. A.-EMILIMA
1986	Acuerdo de Concejo N.º 146.	Empresa Municipal Administradora de Peaje-EMAPE

El organigrama de la MML, como en el caso del PGR, oculta la complejidad de cada entidad descentralizada o empresa. Veamos solo dos casos: los de un OPD y una empresa municipal. La OPD SISOL diseña, implementa y administra los servicios que brindan los hospitales y centros médicos de la MML. Tiene un presidente ejecutivo, cinco gerencias y once unidades y oficinas especiales. Cuenta, además, con 18 hospitales y 7 centros médicos en Lima, y con 7 hospitales en el ámbito nacional, cada uno con director y plana de administración. Por su lado, EMAPE, la más importante por el manejo presupuestal y porque durante un período largo de la vida institucional de la MML fue el órgano executor por excelencia, tiene ocho gerencias y 15 subgerencias.

Cada uno de los OPD y empresas municipales han funcionado de manera autónoma, respondiendo directamente al Concejo metropolitano. Esto ha generado que algunas de sus acciones se superpongan a las funciones de los órganos de línea de la MML, además de actuar de manera sectorial, sin conectar los objetivos de su acción con estos órganos, que debieran tener un rol de rectoría. Por ejemplo, el SISOL actuaba de manera autónoma frente a la Subgerencia de Sanidad, encargada de diseñar la política en materia de salud en la MML, sin que existieran vasos comunicantes entre ambos. Y EMAPE, que debía ocuparse del mantenimiento de las vías panamericanas (por las que cobra peaje), ejecutaba un “programa de solidaridad” mediante el cual construía escaleras en asentamientos humanos —fuera de todo mandato expreso—, nuevamente sin mayor relación con la Gerencia de Desarrollo Urbano (GDU) o con la Subgerencia de Adjudicaciones y Saneamiento Legal de Tierras, encargada de coordinar la titulación en asentamientos humanos que hubieran eliminado riesgos altos (es decir, que hubieran construido muros de contención y vías de acceso, como las escaleras).

Esto debía cambiar. Repensar el funcionamiento de la estructura orgánica de la MML, en el marco del desarrollo de un “estatuto de ciudad”, pasaba por replantear los procesos críticos de la gestión, las demandas ciudadanas de servicios y bienes, así como los recursos municipales.

2.2 Las propuestas de reforma institucional: una solución integradora y ordenadora

Las políticas públicas pueden ser definidas de distinta manera, dependiendo de los objetivos que persiguen. Theodore Lowi (1964) las ha clasificado en las siguientes categorías: políticas regulatorias, distributivas, redistributivas y constituyentes, cada una con niveles de coerción inmediata o, por el contrario, remota, y con alcances de nivel individual o sobre el entorno.

La propuesta de reforma institucional de la MML correspondería a una política constituyente, pues pretendió incidir en los procedimientos para la adopción de políticas, modificando la organización misma de una parte del Estado —el gobierno municipal— y generando reglas para la actuación del gobierno (Lowi 1964). Los efectos de este tipo de política son sentidos como lejanos por el ciudadano; son difusos y actúan sobre el entorno. Así, la creación de una subgerencia o una gerencia cambiará la manera en que la administración municipal actúe y produzca

bienes y servicios, una modificación que solo luego de un tiempo —dependiendo del nuevo ciclo de producción de políticas— será valorada por el ciudadano.

Al ser esta política de efecto difuso sobre la ciudadanía, tiene un impacto directo sobre actores individualizados. Por un lado, actúa de manera inmediata sobre funcionarios municipales, que desempeñan una labor sobre la base de rutinas acen tuadas con el tiempo; y sobre gerentes públicos, que gozan de relativa autonomía y poder de acción. Por otro lado, pretende aclarar competencias frente al gobierno nacional y los gobiernos subnacionales vecinos, lo que supone un cambio en la estructura de poder. Así, esta política de reforma institucional, como toda política pública, es un sistema de acción, un marco de orientación del desempeño gubernamental, que busca superar una situación calificada como un problema socialmente relevante (Meny y Thoenig 1992: 103). Sin embargo, su implementación puede ser considerada por algunos un inconveniente, porque con su intervención la autoridad modifica el equilibrio de intereses (Meny y Thoenig 1992: 127).

2.2.1 Estatuto de Gobierno Metropolitano y el nuevo Reglamento de organización y funciones: la integración de competencias en un todo orgánico y coherente

Al llegar a la MML, uno de los hallazgos de la gestión Villarán fue la disparidad que existía entre el funcionamiento de los órganos de línea del municipio y el de algunas empresas municipales u organismos descentralizados. Quedaba medianamente claro que la anterior gestión había priorizado algunos proyectos constructivos, ejecutados en su mayoría por EMAPE y licitados principalmente por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM),²¹ dejando la mayoría de funciones “clásicas” de prestación de servicios públicos y de regulación de actividades urbanas en una especie de “piloto automático” a cargo de la vieja burocracia, lo que fue deteriorando el servicio prestado, a la vez que precarizando el capital humano existente.

Al parecer, ante la dimensión del aparato administrativo municipal y la burocracia clásica de las entidades públicas —que limita muchas veces la capacidad de acción de los gobiernos—, la anterior gestión optó por “tercerizar” una parte importante de lo que en teoría debía hacer la institución municipal, a la vez que por concentrar los recursos y la prioridad en la agenda de gobierno en las empresas municipales y OPD que se manejan con reglamentos y normas diferentes a los de la administración pública.

Podría decirse que la estrategia de la gestión Castañeda se centró en la eficiencia instrumental (lograr resultados con el menor costo posible y de la manera más rápida), lo que suponía instaurar la lógica de la empresa privada —basada en la competencia y la generación de rentabilidad económica— en la administración

21 La anterior gestión reemplazó la institucionalidad pública municipal, en su rol de ejecución de inversión y contratación, por organismos internacionales. Se apoyó en algunos órganos de las Naciones Unidas, como la OIM y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), que por excepción podían ayudar a las entidades públicas peruanas a contratar, licitar, ejecutar y comprar. Así, durante los dos periodos de gestión de Luis Castañeda, la MML entregó el 48% del presupuesto total de inversiones municipales a estos organismos. Cabe señalar que, en el primer período este mecanismo fue usado solo de manera excepcional, como la norma indica hacerlo, pero en los últimos dos años se volvió la regla. Más de 1200 millones de dólares (casi 4000 millones de soles) no fueron ejecutados o licitados por el equipo de la administración local. Esto equivalía a más de 170 obras por ejecutar y supervisar por fuera de la capacidad instalada municipal.

pública. No habría mayor problema con este esquema de actuación municipal, si con esta manera de “modernizar” la administración pública tradicional se hubieran resuelto los temas de fondo. Sin embargo, aplicar mecanismos de modernización pensados desde una lógica de eficiencia instrumental no soluciona los problemas de rigidez de la administración —en el caso de las licitaciones tercerizadas a la OIM, más que resolverlos, los ocultó—, ni menos aun de diálogo interno, coordinación y cooperación, que es lo que permite tratar de manera integral los problemas sociales. La MML, como muchas de las administraciones que adoptaron las medidas gerenciales de la “nueva gestión pública” de manera acrítica —pensando en la eficiencia más que en la satisfacción de las necesidades y demandas ciudadanas—, mantiene una lógica de trabajo “compartimentalizado”, basada en la “técnica” de los sistemas expertos, en los que “cada quien hace lo suyo”, y supuestamente despolitizada, que limita la participación del ciudadano en las decisiones, en la definición de soluciones a problemas cada vez más complejos, y restringe su capacidad de fiscalizar el uso de recursos públicos.²²

La nueva gestión buscó cambiar esta dinámica, dando el peso que debían tener los órganos de línea, no por retornar a la vieja administración pública, sino por revalorar los servicios públicos destinados a satisfacer necesidades ciudadanas, más allá de la sola ejecución de obras de inversión, hasta ese momento licitadas por la OIM.

Veremos a continuación las estrategias de acción que diseñó la gestión Villarán para hacer frente al problema de la superposición de competencias y desconexión entre órganos afines programáticamente dentro de la MML. Como se verá, se planteó la necesidad de integrar competencias municipales y regionales y de coordinar la acción de los organismos descentralizados con los órganos de línea municipal. Por un lado, se diseñó una estrategia de organización interna, *informal*, y por otro, una de reestructuración municipal, *formal*.

a. Una estrategia de organización interna para enfrentar prioridades de gestión: cinco grandes líneas, cinco líderes, cinco políticas

La reforma integral de la MML, articulada al nuevo Estatuto Metropolitano, era fundamental. Por ello se contrató a un equipo de consultores que debía evaluar el grado de superposición de funciones y la falta de coordinación entre entidades con misiones similares, y elaborar las pautas de una reforma institucional. Este equipo, compuesto por José Carlos Cortázar y Nuria Esparch, entregó un diagnóstico y una propuesta inicial, que debían validar luego los funcionarios de Planificación.

Pero mientras esto último ocurría y se diseñaba la reforma estructural de la MML, una de las recomendaciones del equipo de consultores fue la de avanzar “informalmente”; es decir, organizar al equipo de gestión de manera que el trabajo interno se fuera estructurando sobre la base de líneas priorizadas de acción. Cada línea programática debía tener un “líder” que comandara y articulara la acción municipal, mientras se creaba la nueva estructura sobre la base de secretarías o direcciones generales.

²² Sobre el debate entre la nueva gestión pública como modernización administrativa y la propuesta de una administración deliberativa que busca democratizar la burocracia, ver Brugué (2008a).

Los cinco ejes programáticos definidos por el equipo de la alcaldesa fueron: desarrollo humano, convivencia y seguridad, desarrollo urbano, movilidad urbana y medio ambiente. El eje de soporte de todos fue el de “buen gobierno”.²³ De esta manera, se plantearon cinco grandes temas que debían tener una cabeza visible en la gestión y priorizar una política o reforma.



El planteamiento de los consultores era organizar a las gerencias, subgerencias, unidades, organismos descentralizados y empresas municipales existentes —que normalmente trabajan con lógicas propias a manera de compartimentos estancos— en estos cinco ejes programáticos, identificando un proyecto común que sirviera de eje organizativo para sus equipos, a fin de aportar al cumplimiento de un objetivo, y con un “líder” que tuviera mando sobre el trabajo compartido. El Gerente General debía ser el líder del eje de buen gobierno, encargado de conducir las gerencias y áreas que dan soporte al trabajo municipal (Administración, Planificación, Asesoría Jurídica, etc.), y tocaba que la Alcaldesa definiera quiénes dirigirían los cinco ejes programáticos. Se le sugirió a Villarán tener un directorio con siete miembros: los seis líderes y ella.

Bajo este esquema, Gustavo Guerra García, presidente del directorio de PROTRANSPORTE, fue designado para dirigir el proceso de reforma del transporte, articulando y supervisando el trabajo de PROTRANSPORTE, pero también el del Programa Especial de Transporte No Motorizado de la GTU. Tendría opinión vinculante sobre las iniciativas privadas vinculadas a obras viales que se presentaran a la MML.

b. Propuesta de estatuto y modificación del Reglamento de organización y funciones

Una vez entregado el diagnóstico por los consultores, la Alcaldesa encargó a su asesor legal, Johnny Zas Fritz —un experto en descentralización y derecho administrativo—, que validara lo avanzado junto a la Gerencia de Planificación (GP). Cabe señalar que muchos gerentes y la propia Villarán no estaban convencidos de esta propuesta tan drástica. Zas Fritz apoyó a la GP en un proceso que podríamos

²³ Este esquema de trabajo se complementaba con siete objetivos estratégicos y cinco ejes transversales. Se plasmó en una estrategia formal de gestión con la aprobación del Plan Estratégico Institucional (PEI) 2011-2014. Para mayor detalle, ver Municipalidad Metropolitana de Lima (2011).

calificar de “negociación”, pues supuso una serie de conversaciones con las distintas entidades de la MML (recordemos el organigrama) en busca de una propuesta que satisficiera, si no a la mayoría, a las que tenían más poder. La idea era emprender una reforma progresiva. El trabajo de ese equipo empezó en el segundo semestre del año 2011 y terminó un año después, a finales de 2012.

Antes de pasar a explicar la propuesta final a la que llegó la GP, es necesario revisar brevemente la situación del ROF municipal vigente. La Ordenanza N.º 812, aprobada en 2005, define la estructura orgánica del municipio. Su aprobación modificó los edictos N.º 020 y 250 de la MML, y fue un primer paso de reestructuración municipal. Eliminó cinco programas especiales, transformándolos en subgerencias de línea o subsumiendo su trabajo a alguna de las existentes. Transformó el Comité Especial de Promoción de la Inversión Privada de Lima (CEPRI-Lima), un OPD encargado de promover la inversión privada, en un programa especial. Cambió la denominación de “direcciones municipales” por la de “gerencias municipales” y, en algunos casos, varias direcciones fueron agrupadas en una sola gerencia. El ejemplo más notorio es el de transporte, como se ve en el cuadro 5.

Cuadro 5

AGRUPACIÓN DE DIRECCIONES EN LA GERENCIA DE TRANSPORTE URBANO

Edictos N.º 020 y 250	Ordenanza N.º 812
Dirección Municipal de Transporte Urbano	Gerencia de Transporte Urbano
Dirección General de Tránsito	
Dirección General de Transporte	
Dirección de Señalización	Subgerencia de Ingeniería de Tránsito
Dirección de Semaforización	
Dirección de Supervisión de Obras Viales	

La Ordenanza N.º 812, aprobada por la gestión Castañeda, sufrió cinco modificaciones durante esa misma gestión. En 2006 se creó la Gerencia de Promoción de la Inversión Privada y sus dos subgerencias; se eliminó el Proyecto Especial de Inversión Privada y se agregó la Subgerencia de Atención al Ciudadano. En 2007 se incorporó a la estructura orgánica de la MML la OPD Patronato del Parque de las Leyendas y se eliminó el Proyecto Especial de Lucha contra la Pobreza.

Fue sobre esta estructura que trabajó la GP para preparar la propuesta de cambio del ROF. El documento presentado como producto final sostiene lo siguiente:

[...] la estructura orgánica diseñada busca que la Municipalidad Metropolitana de Lima sea capaz de responder a las necesidades operativas a su cargo, fortalecer las áreas en las que se esperaría mayor demanda o que requieren un mayor nivel de especialización, simplificar procesos y asignar competencias de forma tal que se evite la *duplicidad de funciones y en el uso de los recursos, así como la elusión de responsabilidades en la prestación de los servicios*. (Gerencia de Planificación-MML 2012: 4; las cursivas son nuestras)

El equipo encargado de diseñar la propuesta de reforma destacó un conjunto de criterios para optimizar la estructura, los procesos y las funciones de la MML, seis de los cuales considero central rescatar, tomando en cuenta la discusión inicial sobre la necesidad de emprender esta reforma: i) aseguramiento del logro de los

objetivos institucionales; ii) simplificación del trabajo; iii) especialización del trabajo; iv) mejora de la coordinación/comunicación; v) mejor definición de la jerarquía organizacional; vi) adaptación al entorno y sus necesidades (Gerencia de Planificación-MML 2012: 18-19).

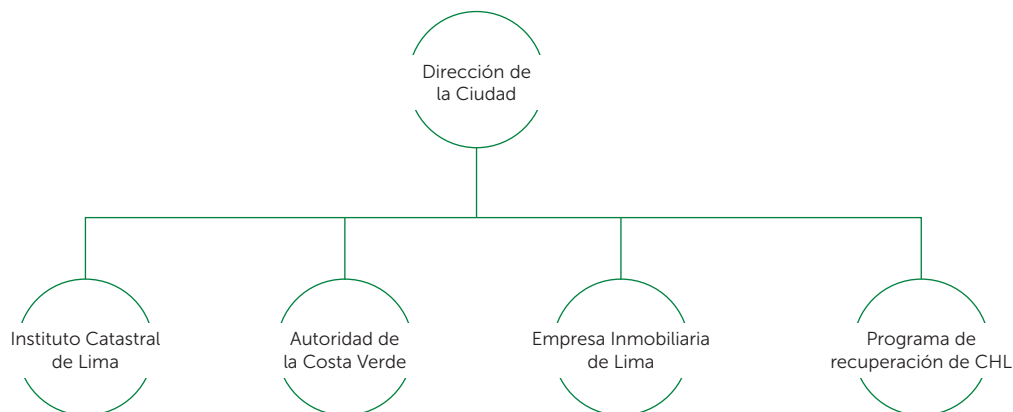
Con estos criterios, el equipo de planificación, asesorado por Johnny Zas Fritz, intentó responder los problemas señalados al inicio del capítulo. La evolución del trabajo lo llevó no solo a plantear una modificación del ROF, sino a elaborar un estatuto de ciudad. El estatuto es un instrumento que contiene una parte dogmática adicional a la orgánica vinculada al ROF. La parte dogmática señala elementos clave en lo que respecta a la mejora de la coordinación/comunicación y a una definición más clara de la jerarquía organizacional. Por ejemplo, determina expresamente la necesidad de que los órganos desconcentrados sigan la dirección de política de los órganos de línea municipal. En el caso del tema urbano que, según la propuesta, debía quedar a cargo de la Dirección Metropolitana de Desarrollo de la Ciudad, se señala, por ejemplo:

Las acciones del ICL [Instituto Catastral de Lima] están sujetas a los planes y políticas metropolitanos establecidas por el Concejo y la Alcaldía Metropolitanos, y a los lineamientos técnicos y de política sectorial de la Dirección Metropolitana de Desarrollo de la Ciudad. Esto no se menciona en el ROF vigente y se considera prudente incluirlo, con el fin de brindar claridad con respecto al área temática en la que se inserta y para facilitar, si bien no el control explícitamente, sí la coordinación con la Municipalidad Metropolitana de Lima en pro de los esfuerzos por alcanzar objetivos comunes. (Gerencia de Planificación-MML 2012: 65; las cursivas son nuestras)

La propuesta de estatuto hace una anotación similar respecto de la Autoridad de la Costa Verde y la Empresa Municipal Inmobiliaria de Lima (EMILIMA), y también menciona al Programa Municipal para la Recuperación del Centro Histórico de Lima (PROLIMA), aclarando que depende de la Dirección Metropolitana de Desarrollo a la Ciudad.

Gráfico 5

ORGANIZACIÓN PROPUESTA POR EL ESTATUTO EN LA DIRECCIÓN DE LA CIUDAD



El estatuto avanza, a su vez, en una redefinición de funciones para cada una de las nuevas direcciones municipales —muchas, manteniendo la estructura central de las anteriores gerencias—, incluido un conjunto de funciones nuevas que hasta ese

momento habían sido asumidas por las subgerencias creadas dentro del PGRLM. Es decir, avanza hacia la integración de competencias de la MML con las del gobierno regional, en razón de su título especial. Es importante señalar que en la propuesta elaborada, el PGRLM pasaba a ser una Dirección Metropolitana de Descentralización, con dos subgerencias; una, encargada del proceso de transferencia; y, la otra, de impulsar los mecanismos de coordinación intergubernamental. Recuperaba la idea de tener un órgano de soporte al proceso de descentralización, y no una estructura paralela de administración diferenciada de las nuevas competencias asumidas. Reflejaba, así, el objetivo de integrar funciones.

Lo que no logró la propuesta final fue reducir sustancialmente los órganos de línea en cinco grandes ejes programáticos, como proponían los consultores. Fruto del proceso de conversación (negociación), se pudieron aclarar funciones y espacios de intercambio, así como reemplazar algunas gerencias existentes. El resultado final de la propuesta se resume en el cuadro 6.

Cuadro 6
PROPUESTA DE ESTATUTO

Eje programático	Objetivo estratégico general	Direcciones Metropolitanas responsables
Desarrollo Humano	1. Ampliar las capacidades y garantizar los derechos sociales y culturales de todos y todas, con énfasis en la primera infancia y población en situación de vulnerabilidad.	1. Dirección Metropolitana de Desarrollo Humano 2. Dirección Metropolitana de Educación 3. Dirección Metropolitana de Cultura
	2. Promover el desarrollo competitivo de las actividades económicas y emprendimientos que permitan generar ingresos y fuentes de trabajo decente para la población.	1. Dirección Metropolitana de Desarrollo Económico 2. Dirección Metropolitana de Inversión Pública
Convivencia y Seguridad	3. Mejorar las condiciones de convivencia y seguridad ciudadana para todos y todas, afirmando una ciudadanía intercultural en una Lima inclusiva.	1. Dirección Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana 2. Dirección Metropolitana de Cultura
Desarrollo Urbano	4. Gestionar la recuperación y ocupación segura, inclusiva, concertada, ordenada y sostenible del territorio en el contexto de cambio climático.	1. Dirección Metropolitana de Desarrollo de la Ciudad 2. Dirección Metropolitana del Ambiente
Movilidad y Transporte	5. Mejorar las condiciones para la movilidad segura y eficiente de las personas, en especial niños, adultos mayores y personas con discapacidad.	1. Dirección Metropolitana de Movilidad y Transporte
Medio Ambiente	6. Liderar la gestión ambiental de Lima y preparar su adaptación para el cambio climático	1. Dirección Metropolitana del Ambiente
Gestión y Buen Gobierno	7. Gestionar el Gobierno Metropolitano de Lima basado en los principios de buen gusto	1. Dirección Metropolitana de Planificación Institucional

De las seis direcciones sugeridas al comienzo por los consultores, se pasó a una propuesta de diez. Si bien se trataba de cuatro más, se reducía notablemente la estructura original de 20 gerencias.²⁴

2.2.2 Una alternativa de poder ciudadano: el Consejo de Desarrollo del Cercado de Lima (CODEL)

La MML tiene competencias distritales sobre el Cercado de Lima, un territorio con características peculiares, pues concentra la mayor parte del llamado “centro histórico de Lima” (CHL) —compuesto también por el distrito del Rímac— y un conjunto de nuevas urbanizaciones y antiguos asentamientos humanos que han ido consolidándose.

Para guiar el trabajo en el Cercado de Lima debiera existir un plan de desarrollo concertado, un instrumento obligatorio para todo municipio distrital, pero que no ha sido elaborado por la MML. Adicionalmente, para el centro histórico se requiere de un plan maestro. En la actual gestión se actualizó el plan maestro, y se espera que el plan urbano, del que hablaremos en el cuarto capítulo, también abarque la particularidad del CHL.

Las áreas de la MML que se dedican a atender al Cercado de Lima son las siguientes: i) la Gerencia de Servicios a la Ciudad, responsable del ornato, las áreas verdes y la limpieza pública, entre otras funciones; ii) la Gerencia de Seguridad Ciudadana; y iii) la Gerencia de Participación Vecinal, en particular, la Subgerencia de Organizaciones Vecinales, que tiene oficinas descentralizadas en las seis zonas del Cercado. Y para atender al centro histórico, están: i) PROLIMA, que es un programa municipal especial encargado de la recuperación del CHL; y ii) EMILIMA, la empresa municipal inmobiliaria de la MML, que si bien debe administrar todos los inmuebles de la MML en el ámbito provincial y está facultada para comprar, vender, construir y arrendar en terrenos de la municipalidad, se ha dedicado principalmente a desarrollar proyectos de recuperación de inmuebles de valor monumental y de ejecución de obras de regeneración urbana en el CHL.

Las preguntas que se desprenden rápidamente de esto son: ¿quién coordina la intervención municipal en el Cercado de Lima?, ¿quién la lidera? La respuesta formal es nadie. Ante este vacío, los reflectores apuntaron a la Alcaldesa.

Atender este problema no podía esperar el final de la reforma institucional: recordemos que los vecinos han llegado al punto de reclamar la municipalización del Cercado. El sentido de la urgencia fue captado por un grupo de regidores de la bancada oficialista.²⁵ En paralelo al proceso de reforma institucional que venía elaborando la administración, y recogiendo una propuesta del plan de gobierno, estos regidores diseñaron un espacio especializado de coordinación del trabajo municipal (administrativo), donde los vecinos del Cercado pudieran tener voz y voto sobre las políticas a implementarse en su barrio (participativo), y con un grupo especializado de regidores como interlocutores permanentes, pues la estructura

24 Este cuadro se ha extraído de la propuesta de estatuto presentada por la Gerencia de Planificación (Gerencia de Planificación-MML 2012: 173).

25 Pude acompañar este trabajo junto con algunos regidores, como Lula Martínez, Manuel Cárdenas, Olga Morán, Maia Rojas y Mónica Erazo.

actual de comisiones de trabajo de regidores no contempla ninguna dedicada a esto (representativo).

En diciembre de 2011, al culminar el primer año de gestión, se aprobó la Ordenanza N.º 1576, mediante la cual se creó el Consejo de Desarrollo del Cercado de Lima (CODEL). Este espacio debía estar compuesto por cinco regidores, un delegado de la Alcaldesa, y seis representantes electos por los vecinos de cada una de las seis zonas del Cercado. El marco legal de creación le otorgaba poder para proponer políticas públicas, mejoras de servicios públicos, el plan de desarrollo concertado y el presupuesto participativo del Cercado, para promover mesas técnicas y comisiones de trabajo, etc. Fue definido como un órgano consultivo y de coordinación en la estructura de la MML, al nivel de la Asamblea Metropolitana de Lima.

El CODEL debía servir, además, para activar las juntas vecinales comunales —una figura presente en la LOM pero que la mayoría de municipios no ha implementado—, logrando con ello generar un proceso participativo integral.

2.2.3 Darle contenido al “régimen especial”

El régimen especial del que goza la MML está reconocido en la Constitución Política (art. 198), que le otorga un estatus diferente al del resto de municipios, por abarcar la capital de la República. Es importante recordar que Lima es la ciudad más grande del país, con rango de metrópoli, y las características descritas al inicio de este estudio se encuentran contempladas por la LOM en el título especial para la MML, aunque poco desarrolladas.

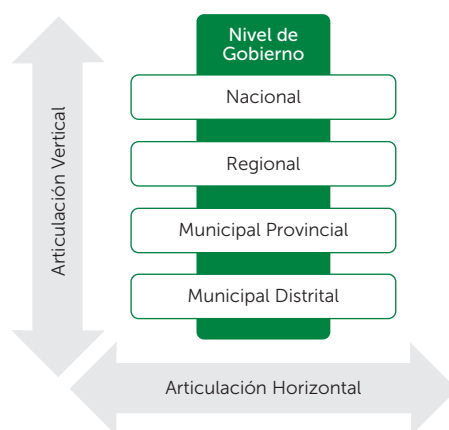
El marco normativo de la descentralización, que reconoce a los gobiernos regionales como un nivel de gobierno superior al local e intermedio con respecto al nacional, sigue lo señalado por la Constitución en el caso de Lima Metropolitana. Por eso, las funciones y competencias se deben transferir directamente a la MML, sin que se haya creado un nivel superior de gobierno.

Pese a estos reconocimientos legales, en la práctica, la MML tiene poco poder frente a lo que hacen los ministerios del gobierno nacional en el territorio metropolitano. Como veremos en el caso del transporte, aunque la MML tiene por ley la competencia sobre el transporte público, el gobierno nacional mantiene autoridad sobre las vías férreas, lo que lo ha llevado a señalar que puede definir la estructura de las líneas de trenes y metros (que van por rieles) que brindarán servicio de transporte público en la ciudad de Lima. Lo mismo ocurre con el sector vivienda, como veremos en el capítulo destinado a analizar la reforma urbana: el ministerio bloquea algunas iniciativas municipales.

Sucede, entonces, que el proceso de transferencia de competencias en curso debe complementarse con un proceso de coordinación interinstitucional que permita una articulación de autoridades, tanto vertical como horizontal, para aclarar quiénes tienen competencias exclusivas, quiénes compartidas y cómo se ejecutan dentro del territorio.

Gráfico 6

PROCESO DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS



La propuesta de desarrollo del régimen especial supuso elaborar una iniciativa legislativa para cambiar el título de régimen especial de la LOM. Esta tarea estuvo a cargo de una comisión especial nombrada en 2012 por Villarán y compuesta por representantes de: i) la Alcaldesa, Johnny Zas Fritz; ii) la Gerencia General, Patrick Burgos; iii) la Gerencia de Asuntos Jurídicos, Carlos Noda; iv) la Gerencia de Planeación, Gabriel Paredes; y v) el Programa de Gobierno Regional de Lima, Diana Nagaki (Municipalidad Metropolitana de Lima 2012).

Los elementos centrales de la propuesta, en tanto una herramienta que permitiera fortalecer las competencias de la MML frente a otras autoridades dentro del mismo territorio, se encuentran resumidos en los artículos 154 y 155 de la propuesta de ley (cuadro 7). Reivindican la autoridad metropolitana en el territorio de Lima y exigen que cualquier intervención se haga en coordinación con el municipio y tras la firma de un convenio.

Cuadro 7

PROPUESTA DE DESARROLLO DEL RÉGIMEN ESPECIAL

Artículo N.º 154	Artículo N.º 155
La Municipalidad Metropolitana de Lima participará en la planeación y ejecución de todas las acciones a ser realizadas por el Gobierno Nacional en el área metropolitana de Lima y Callao en materia ambiental y ecológica; de desarrollo urbano y espacio público; de movilidad y transporte urbanos; del servicio de agua potable y alcantarillado; de recolección, tratamiento y disposición de residuos sólidos; y de convivencia y seguridad ciudadanas.	El Gobierno Nacional suscribirá convenios con la Municipalidad Metropolitana de Lima para determinar los ámbitos territoriales y la oportunidad de la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones por las entidades públicas del Gobierno Nacional en el área metropolitana de Lima y Callao.

Asimismo, la propuesta plantea la creación de una Comisión Interadministrativa de Capitalidad, encargada de discutir los convenios que se firmarían con el gobierno nacional para realizar acciones en el territorio metropolitano. También reivindica el ejercicio exclusivo de las funciones regionales y municipales provinciales en Lima, y se irroga la decisión final sobre cualquier materia vinculada a la conurbación de la ciudad. Esto último supone un esquema de autoridad con otros gobiernos provinciales con los que se limita y cuyo crecimiento empieza a rondar la ciudad de Lima.

En el marco de la relación horizontal con autoridades del mismo nivel de gobierno, la propuesta señala la necesidad de crear comités de coordinación metropolitana para definir “regímenes de gestión común” de servicios públicos que deben implementarse en el territorio compartido por Lima y el Callao; concretamente, transporte, agua y alcantarillado, residuos sólidos y seguridad ciudadana. Deja claro, a su vez, que fuera de estos acuerdos de régimen común, el Callao no podrá implementar ninguna medida que afecte el territorio de Lima.

2.3 Los cambios en la implementación de la reforma: de una política integral a soluciones concretas para resolver la urgencia

Como se sabe en el análisis de las políticas públicas, entre el diseño de una política y su ejecución hay un largo trecho. En el caso de la MML, las soluciones diseñadas para los tres problemas señalados al inicio del capítulo —la superposición de competencias y potencial duplicidad de funciones entre los órganos de línea y los desconcentrados; el relego de la agenda del Cercado; y el conflicto de competencias con el gobierno nacional— no llegaron a implementarse, al menos no con el sentido de integración y ordenamiento del trabajo municipal. En esta sección se da cuenta de lo que realmente se llegó a hacer.

2.3.1 La dinámica de trabajo interno: medidas informales y formales

Los consultores que evaluaron la situación orgánica de la MML —tarea que sirvió de insumo para la propuesta de reforma institucional— sugirieron crear un directorio centralizado con siete miembros: la Alcaldesa, el Gerente General y cinco líderes programáticos que se repartieran las diferentes áreas, direcciones y OPD de la municipalidad. Esta manera de organizar el trabajo, desde un gabinete especializado, solo funcionó parcialmente. Paso a identificar tres problemas que afectaron su implementación:

1. La ausencia de articulación en este diseño con el equipo de regidores de la bancada de gobierno que, además de ser quienes defenderían —y votarían— las propuestas en el Concejo metropolitano, eran el único vínculo con los partidos políticos que llevaron a la Alcaldesa al gobierno. Al inicio, se intentó resolver este vacío incorporando al teniente alcalde Eduardo Zegarra en el directorio de gestión. Zegarra planteó un esquema paralelo de cinco regidores, los líderes de las políticas, que debían acompañar el trabajo de los gestores. Pero este esquema 5x5 funcionó en muy pocos casos —principalmente, por la falta de voluntad de los gerentes de trabajar con el equipo de regidores— y de manera intermitente. De esta manera, la tensión entre la tecnocracia y la política fue evidente desde el comienzo.
2. El peso y la dinámica de la Gerencia General y de la Alcaldía. La norma municipal es fuertemente “alcaldista”. El ROF vigente otorga un peso gravitante al Gerente General. Esto ocasionó que los gestores que iban a ocupar los cargos de confianza —20 gerentes y 14 presidentes de OPD o empresas municipales— reclamaran canales directos de coordinación con el Gerente General y la

Alcaldesa, no mediados por los líderes programáticos. En algunos casos, varios de los subgerentes se sumaron a esta demanda. Conscientes de la voluntad de la Alcaldesa de revalorar los servicios municipales —en comparación con la gestión saliente, que había privilegiado las obras de infraestructura—, todas las agendas hasta ese momento aguantadas podían ser “atendidas”. De esta manera, la dinámica de la propia institución, así como el estilo de la Alcaldesa y el Gerente General de intentar abarcar todas las áreas de gestión municipal, impidieron que se definieran en la mayoría de casos líderes claros por cada eje programático y que primara una lógica de gestión micropolítica. Esta dinámica generó un desgaste muy grande el primer año de gestión y un desorden interno que debía resolverse. Si el cambio frente a la gestión anterior partía de reconocer el peso de los órganos de línea, además de las empresas municipales y los OPD, al no definir claramente líderes programáticos, se pasó de tener una gestión que priorizaba obras de infraestructura ejecutadas por empresas municipales, a una gestión desbordada por la multiplicidad de temas que cada órgano municipal tenía oportunidad de colocar en la agenda gubernamental. En suma, un gobierno sin prioridades claras.

3. El gabinete de asesores políticos de la Alcaldesa, centrado en recuperar la imagen de Villarán y en definir los mensajes políticos que la gestión debía transmitir a la ciudadanía, asumió roles de definición de políticas que correspondían a quienes debían desempeñar el papel de “líderes” programáticos. Así, este gabinete de asesores, con toda la voluntad de mejorar la golpeada imagen de la Alcaldesa, terminó extendiendo sus funciones y desordenando aun más el ya disperso trabajo municipal. Cabe señalar que este equipo de asesores provenía de trabajos más tecnocráticos que políticos, y que puede que eso acrecentara su tendencia a presentar propuestas programáticas y técnicas, antes que a construir una narrativa unificadora de la gestión, que le diera identidad política ante la opinión pública.

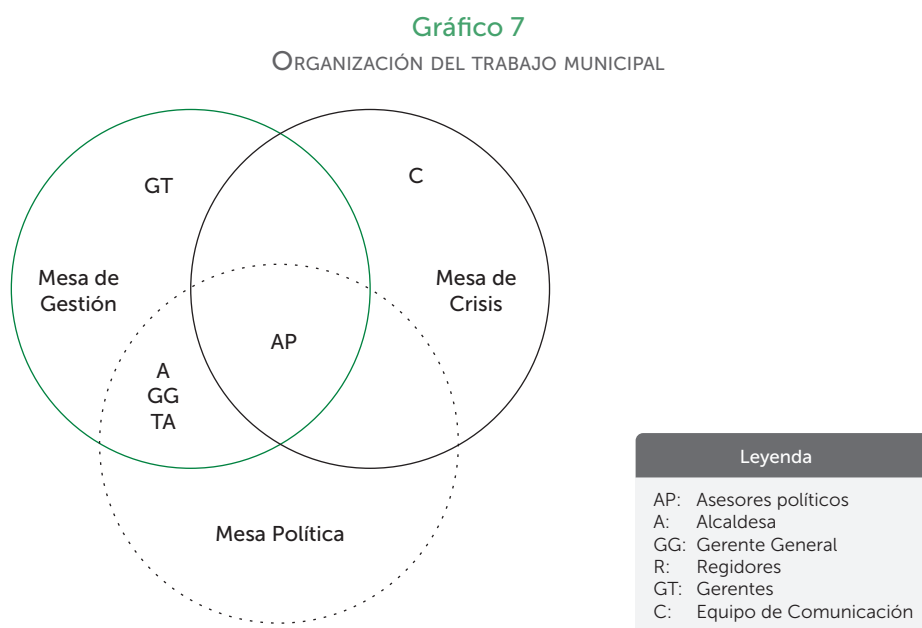
Dos ejes priorizados al inicio de la gestión sí lograron articular todas las áreas vinculadas a su objetivo de política. Ambos, coincidentemente, gozaron de cierto reconocimiento en las encuestas de opinión. Por un lado, el área de transporte urbano, como señalé líneas arriba, bajo el liderazgo de Gustavo Guerra García; y por el otro, la política de gestión ambiental, dirigida por Anna Zucchetti.

A lo largo del segundo año, lo que se instaló con relativa estabilidad fue un sistema de tres mesas de trabajo:

1. La mesa de gestión, conformada por la Alcaldesa, el Teniente Alcalde, un conjunto de 15 a 20 gerentes, dos asesores políticos y, dependiendo de la agenda, algunos asesores temáticos (en asuntos legales, urbanos, sociales). De las tres mesas, fue la más estable.
2. La mesa de análisis político, compuesta por la Alcaldesa, el Teniente Alcalde, tres regidores, el Gerente General, algunos asesores políticos y el Gerente o Asesor de Comunicación. Dependiendo de la agenda, se invitaba a analistas externos. Esta mesa fue la más intermitente hasta que se declaró la revocatoria y, una vez terminado el proceso plebiscitario, se fue diluyendo.

3. La mesa de crisis, constituida por varios asesores políticos, el equipo de prensa y comunicación (incluidas las redes sociales) y algunos regidores. Esta mesa dependía de la agenda pública-mediática y siempre fue reactiva. Se reunió con mucha frecuencia en la época de la revocatoria y se mantuvo luego de ella.

Como se puede apreciar en el gráfico 7, un actor estuvo siempre presente en cada uno de los espacios en los que se organizó el trabajo municipal: los asesores políticos de la Alcaldesa, lo que demuestra el especial peso que tuvieron en el gobierno municipal. Los demás actores participaron solo en una o dos de las mesas.



c. De un estatuto a una ampliación de la estructura municipal

Similar suerte corrió la propuesta formal de reestructuración municipal. El equipo de trabajo, compuesto por el asesor legal de la alcaldía, Jhonny Zas Fritz, y los funcionarios de la Gerencia de Planificación, entregó su trabajo en el segundo semestre de 2012. Esta propuesta debía ser revisada por la Gerencia General y enviada a la Secretaría General de Concejo a fin de ser debatida por las comisiones de trabajo de los regidores y, de aprobarse, elevada al Concejo metropolitano. Pero nunca pasó del ámbito administrativo al legislativo. Dos razones explican esta situación:

1. El ciclo político de la gestión se alteró. Cada gobierno tiene un tiempo político, un período en el que puede diseñar e implementar políticas. El tiempo municipal regular es de cuatro años. Sin embargo, el de la gestión Villarán se vio alterado por un proceso electoral intermedio y no previsto: la revocatoria de autoridades. Como se explicó en la introducción, el equipo de alta gestión municipal consideró poco probable que este proceso se llevara a cabo. El anuncio del JNE de aceptar extemporáneamente un conjunto de firmas que completaban el requisito formal para la convocatoria a consulta llegó casi sincronizado con la propuesta de estatuto y modificación del ROF. Tomando en cuenta que los trabajadores municipales ya habían expresado su oposición a cualquier reforma, la Alcaldesa y el Gerente General consideraron que el costo de la reforma era demasiado alto

y que no se la podía asumir en el nuevo escenario político. El tiempo político que permitía una reforma de estas características había terminado.

2. A finales de 2012, y particularmente durante 2013, la dinámica de las gerencias, subgerencias, oficinas, órganos desconcentrados y empresas municipales respondía a la urgencia de atender, como fuera posible, las demandas concretas de la ciudadanía, antes que a reorganizar su trabajo interno, una tarea que les quitaría un tiempo valioso —que se sumaría al que, en parte, perdieron en el primer año de gestión—, aun si pensaban que el cambio era vital. La urgencia primó sobre la necesidad de emprender una reforma.

Los requerimientos más urgentes, los de las áreas que realmente necesitaban reestructurarse —al menos parcialmente— a fin de poder cumplir su labor, pasaron a convertirse en propuestas concretas de modificación del ROF. Si bien esto permitió soluciones parciales, no abordó el problema de fondo y quitó tiempo al equipo de reformadores para ocuparse de su otro encargo, el de desarrollar el título especial de la MML como una propuesta legislativa. Sobre ese punto volveremos en el próximo acápite. En el cuadro 8 pueden verse los cambios que finalmente se aprobaron.

Cuadro 8
MODIFICACIONES APROBADAS

Año	Ordenanza N.º	Modificación/Ampliación
2011	1576	Creación del Consejo de Desarrollo del Cercado de Lima (CODEL) como órgano consultivo.
2012	1580	Creación del Programa de Defensa Municipal de Víctimas de Accidentes de Tránsito como órgano desconcentrado.
2012	1589	Incorporación de la Subgerencia de Renovación Urbana como órgano de línea.
2013	1650	Incorporación de la Gerencia de Cultura como órgano de línea.
2013	1683	Adscripción del Programa Especial de Transporte No Motorizado a la Gerencia de Transporte Urbano.
2013	1751	Conversión de la Subgerencia de Sanidad en Gerencia de Salud. Traslado de la Subgerencia de Registros Civiles de la Gerencia de Servicios a la Ciudad a la Gerencia de Desarrollo Social. Creación de la Gerencia de la Mujer y sus dos subgerencias. Agregación de tres subgerencias a la Gerencia de Cultura. Cambio de denominación de Gerencia de Servicios a la Ciudad a Gerencia del Ambiente.

2.3.2 El largo camino de la reglamentación: de la creación del Consejo de Desarrollo del Cercado de Lima (CODEL) a la reactivación de los viejos organismos de participación ciudadana

Creado en diciembre de 2011, el CODEL requería de un reglamento para funcionar. Si bien su aprobación seguía dependiendo del órgano que le dio vida —el Concejo Municipal—, su elaboración fue encargada a la Gerencia de Participación Vecinal. Recién en marzo de 2014 se entregó la propuesta final, la misma que fue aprobada mediante la Ordenanza N.º 1782. Son tres los problemas que identifiqué para la reglamentación y posterior implementación de este Consejo de Desarrollo:

1. La propuesta de creación del CODEL fue una iniciativa de los regidores municipales, quienes la lideraron y desarrollaron. El área "técnica" especializada se incorporó después y tuvo que asumir el liderazgo del cuerpo político. Sin embargo, una vez aprobada la ordenanza, el poder pasó del Concejo a la administración, y las discrepancias volvieron a hacerse visibles. Este es uno de los primeros casos en la gestión Villarán en el que la tensión entre el equipo de gestión y el equipo político se puso en evidencia.
2. A la par que se definían los criterios para la elección de miembros del CODEL, la Gerencia de Participación Vecinal buscó reactivar las juntas vecinales comunales. Si bien estas juntas son reconocidas en la ordenanza de creación del Consejo, debían recibir oxígeno de esta instancia de coordinación vecinal-municipal. Los funcionarios optaron por quitarle el poco oxígeno que traía el CODEL y por poner como condición su reactivación. Así, la ordenanza que reglamenta el Consejo, regula también a las juntas vecinales comunales y a la junta de delegados comunales.
3. A partir de 2013, en pleno escenario de revocatoria, la MML decidió darle un giro a las labores de la Gerencia de Participación Vecinal (GPV). Esta gerencia, si bien tenía competencias para desarrollar procesos de participación en todo el territorio metropolitano, se había limitado históricamente a atender a los vecinos del Cercado. Dado que el proceso de reformas emprendido por la MML no había sido "comunicado" adecuadamente y generaba una serie de reacciones adversas, a lo que se sumaba la campaña mediática en contra de la gestión, se optó por potenciar un mecanismo de comunicación directa. Así, la GPV pasó de tener alrededor de 20 promotores vecinales a tener 75. Y las prioridades también cambiaron. Una vez más, la agenda del Cercado de Lima quedaba relegada frente a la metropolitana. Una vez más, la urgencia del contexto demandaba atención y la reforma quedaba en segundo plano.

2.3.3 Salvo el poder, todo es ilusión: la ausencia de capital político para promover una iniciativa legislativa

El grupo de trabajo encargado de elaborar la propuesta de desarrollo del régimen especial, liderado por Johnny Zas Fritz y conformado por funcionarios municipales (Municipalidad Metropolitana de Lima 2012), se formó a fines de 2012, pero empezó realmente a funcionar en 2013. A la par que desarrollar esta tarea, este equipo debía hacerse cargo de transformar la propuesta integral de reestructuración municipal en propuestas parciales que fueran atendiendo algunos problemas concretos. Dedicó su tiempo y energía a ambas tareas.

2013 fue un año particularmente agitado en la gestión Villarán, pues fue el último en el que el Concejo Municipal gozó de cierto grado de estabilidad política. La revocatoria había alejado a la bancada de gobierno, y en su reemplazo habían entrado nuevos regidores, tanto de la confluencia Fuerza Social, con la que Villarán había ganado las elecciones, como de otras fuerzas políticas. Así, de tener 21 regidores, la alcaldesa pasó a tener 17, perdiendo el "premio de mayoría" que otorga la ley. Para obtener mayoría en el Concejo, realizó alianzas con Perú Posible, Somos Perú y Siempre Unidos.

La presión que recayó sobre algunos de los miembros de este equipo impidió que la propuesta se terminara con la celeridad requerida. En noviembre de 2013, cuando se llevaron a cabo las elecciones complementarias para elegir a los nuevos regidores y regidoras del Concejo Municipal, quedó claro que la gestión Villarán —que ya había pasado de 21 a 17 regidores—, se quedaría solo con tres. Cualquier propuesta de reforma que se entregara al Concejo Municipal en 2014 no tenía ya el capital político suficiente como para ganar en el ámbito legislativo.

La iniciativa legislativa, tal como fue diseñada, debía ser una herramienta para disputar el poder sobre las acciones que debían realizarse en el territorio metropolitano con el gobierno nacional y con los gobiernos vecinos, como el del Callao. Pero, para disputar poder, es necesario tenerlo. Era evidente que, al momento de entregar la propuesta, quienes la habían diseñado sabían que la probabilidad de que se le diera el visto bueno era remota; más difícil aun era que llegara al Congreso de la República para ser debatida y aprobada.

Antes que una posibilidad real de consolidar el poder municipal, la propuesta fue una expresión de las expectativas de los reformadores.

Visto que la propuesta quedó solo en eso —en propuesta—, vale la pena hacer algunas reflexiones sobre su contenido. Entre los estudiosos de la ciudad hay un debate interesante sobre cómo desarrollar el régimen especial de Lima y avanzar hacia una gestión coherente del territorio metropolitano, así como de las competencias provinciales y regionales.

Jaime Joseph plantea, por ejemplo, la necesidad de pensar “la gran Lima” considerando la relación de la metrópoli con las provincias que la circundan; tomar en cuenta, entre otros aspectos, la cada vez más desarrollada conexión económica que existe entre provincias como Cañete o Huarochirí y Lima Metropolitana. Esta reflexión se enmarca en el debate sobre una verdadera regionalización, aún pendiente en el país, que permita saltar de las jurisdicciones políticas territoriales hoy reconocidas a territorios mayores, articulados por razones económicas, por flujo de comunicación de personas y bienes, por razones culturales, etc.

Por otro lado, Rodolfo Alva destaca la necesidad de desconcentrar el territorio metropolitano y dar mayor peso a las áreas interdistritales, las que articulan a algunos distritos, siguiendo la tendencia de Lima a convertirse en una ciudad policéntrica, como señalamos en el capítulo de contexto. La conformación de espacios de articulación mayores que los distritales no fue debatida en la propuesta elaborada.



La reforma del transporte público y la movilidad urbana

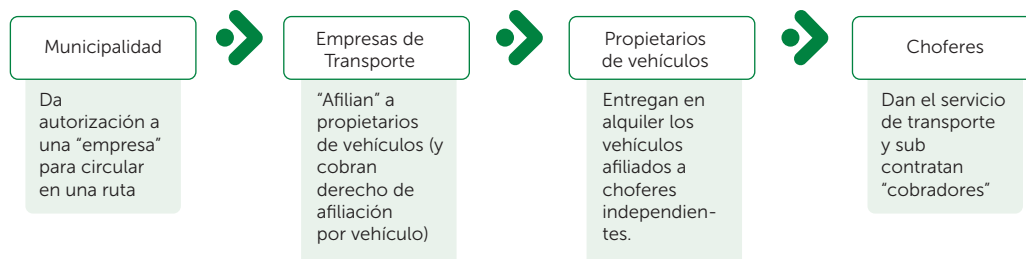
En la ciudad de Lima conviven aún tres sistemas de transporte, cuya articulación en un todo integrado sigue siendo una agenda pendiente. Tenemos en operación la Línea 1 del sistema de transporte masivo de trenes, el Metro de Lima, construida y gestionada por el MTC, que da servicio a un 3% de los usuarios del transporte público; la Línea 1 del sistema de transporte en buses articulados por corredores segregados de alta capacidad, el Metropolitano, construida y gestionada por la MML, en particular por PROTRANSPORTE, que atiende al 7% de usuarios del servicio de transporte; y el sistema regular de transporte urbano de pasajeros, también gestionado por la MML, en particular por la Gerencia de Transporte Urbano (GTU), que atiende al 90% restante. La gestión de Susana Villarán intentó un reordenamiento general del último de los tres sistemas, en articulación y diálogo con los otros dos.

Las más de 500 rutas del sistema regular de transporte urbano funcionan bajo la lógica *comisionista afiliadora* (Bielich 2009). Los llamados "empresarios" del transporte son, en realidad, los dueños de las licencias de circulación de una ruta, y no los propietarios de las unidades que realizan el servicio de transporte. Los propietarios de unidades son otros actores, llamados "afiliados" a la empresa, que deben pagar un monto diario para poder circular por la ruta autorizada por el municipio. Finalmente, quienes conducen los vehículos no son mayoritariamente los dueños de estas unidades, pero tampoco son trabajadores contratados por la empresa o por el dueño del vehículo. Los choferes suelen ser "independientes" que alquilan el vehículo, el que a su vez es afiliado a la ruta, y deben pagar un monto al propietario del vehículo, que cubre tanto la ganancia esperada por este como la tarifa de afiliación del vehículo a la ruta. Es decir, hay una cadena de explotación que afecta

principalmente al usuario, quien recibe un servicio de mala calidad, brindado por un conductor sometido al estrés del tránsito por más de 14 horas diarias en promedio; incluso, a veces, 16 o 18.

Gráfico 8

LÓGICA COMISIONISTA AFILIADORA DEL SISTEMA DE TRANSPORTE URBANO



Los sistemas modernos de transporte —el Metro de Lima y el Metropolitano— se diseñaron y ejecutaron a espaldas de este sistema regular, sin mayor diálogo. El reto de la gestión Villarán era construir un verdadero Sistema Integrado de Transporte (SIT).

3.1 Congestión, contaminación y accidentalidad: problemas agudizados por el caos del servicio de transporte público

A inicios de los años noventa, con una ciudad que había crecido sin planificación y que desbordaba cualquier intento del Estado de brindar servicios de calidad, el problema de cobertura del servicio de transporte era alarmante. Un sector cada vez mayor de ciudadanos se desplazaba por rutas ilegales, "piratas", sin ninguna garantía de llegar a su destino. La medida adoptada por el gobierno nacional fue la de liberalizar el servicio y eliminar cualquier requisito para operar, salvo el de tener una unidad con más de dos ruedas. Esta medida, aunque fue un paliativo para la crítica situación del momento, derivó en el caótico sistema vigente, con más de 500 rutas autorizadas que reportan un millón de kilómetros de superposición, en tanto se cruzan entre sí 28 veces, según cifras de la MML.

La imagen a continuación muestra cómo el mapa de rutas de Lima resulta similar a un "plato de fideos". Contiene solo 403 de las 525 rutas vigentes, debido a que varias de ellas han obtenido el reconocimiento de una municipalidad que no es la metropolitana, aunque recorren gran parte de la ciudad.²⁶

²⁶ En el terreno metropolitano comparten jurisdicción dos municipalidades provinciales: la de Lima Metropolitana y la del Callao. Colindante por el lado Este de la ciudad está la provincia de Huarochirí que, si bien no es formalmente parte del territorio metropolitano, tiene vías de conexión permanente y ha otorgado licencias de circulación que abarcan el distrito de San Juan de Lurigancho, el más grande y denso de la ciudad de Lima.

Mapa 2
MAPA DE RUTAS DE LIMA



Veamos a continuación el cuadro 9, que presenta los tres problemas que ocasiona este caos en el servicio de transporte público: congestión vehicular, contaminación ambiental y accidentalidad.

Cuadro 9
PROBLEMAS EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO

Congestión	Contaminación	Accidentalidad
<ul style="list-style-type: none"> • Los viajes promedio se hacen a una velocidad de 13 o 14 km/h. • El promedio de tiempo perdido al día es de 30 minutos. • El costo promedio de gasolina por congestión es de 504 millones de nuevos soles.²⁷ 	<ul style="list-style-type: none"> • Según el grupo GEA, un 86% de la contaminación del aire en Lima se debe a los vehículos y un 14% a la industria. • El PM10* a febrero 2013 fue de 189,4 (más de 150 es considerado dañino). • El PAS** fue de 36,9 t/km2/mes (la OIM recomienda 5 t/km2/mes). 	<ul style="list-style-type: none"> • En 2012, en el ámbito nacional hubo 92.289 accidentes, de los cuales 52.047 ocurrieron en Lima.²⁸ • En 2012 murieron por accidentes de tránsito 585 personas en Lima.

* PM10: fracción de partículas en el aire de tamaño inferior a 10 µm.

** PAS: polvo atmosférico sedimentable.

La congestión se refiere al corte del flujo de movilidad vehicular. Esto ocurre cuando el número de vehículos circulando sobre las vías es mayor que el que la infraestructura vial soporta, o cuando el flujo vehicular se ve entorpecido por distintos factores: vehículos parados, accidentes de tránsito, desperfectos en el sistema de semáforos, etc. Los efectos suelen ser pérdida de tiempo (un recorrido de 20 minutos a velocidad promedio pasa a convertirse en uno de 50 minutos), sentimiento de frustración en los conductores, aumento de la accidentalidad y mayor contaminación.

27 Datos extraídos de varias entrevistas a Jorge Vega, miembro de la Fundación Transitamos. Como ejemplo, la de octubre de 2013, disponible en: <www.peru21.pe/impresia/limenos-pierden-siete-dias-al-ano-trafico-2155238>.

28 Disponible en: <www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/Cap08050.xls>. Y si añadimos la tasa de muertes por cada 10.000 vehículos en la ciudad y la comparamos a la de otras ciudades, podemos ver que Lima tenía en 2006, según cifras del CIDATT, una tasa de 6, en comparación con Buenos Aires, con 1. Por otro lado, la tasa de motorización en Buenos Aires era de 335 por cada mil habitantes, mientras que la de Lima era de 108. Es decir, un número mucho mayor de muertes, pese a tener un número menor de vehículos.

La contaminación, en el caso de Lima, es alarmante. La ciudad no es un centro industrial importante ni un territorio de extracción de recursos naturales (como minerales o hidrocarburos), y su amplio litoral permite la circulación de aire. Sin embargo, Lima es la segunda ciudad más contaminada del país. La congestión vehicular, en gran medida generada por el caos del transporte público y un parque automotor obsoleto, aportan a la presencia de polvo atmosférico sedimentable (PAS), el cual, según estadísticas ambientales oficiales de 2013, supera en todos los puntos de medición dentro del territorio metropolitano (cuatro) los límites recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS). El más crítico, en la zona Este de Lima, reporta a febrero del año 2013 36,9 t/km²/mes, lo que equivale a 7,38 veces más de lo recomendable.²⁹

Finalmente, la accidentalidad es, tal vez, lo más alarmante. Como se ve en el cuadro 9, Lima concentró el 56% del total de accidentes en el ámbito nacional el año 2012.

Estos problemas y la incidencia de los indicadores señalados han llamado la atención de líderes de opinión, organizaciones sociales, grupos políticos y vecinos en general, que demandan una solución urgente. Pero llegar a ella, como veremos, no es fácil. No hay un consenso respecto de las medidas que se deben implementar, por lo cual ha habido avances y retrocesos.

3.2 Antecedentes de la política: entre el orden y la modernización

La intervención municipal en el problema del transporte urbano es anterior a la gestión de Susana Villarán. Tanto en la de Alberto Andrade como en la de Luis Castañeda se abordaron elementos que fueron aportando a la cadena de decisiones y acciones que componen la política de reordenamiento del transporte público en Lima.

Las acciones gubernamentales que se suman a esta cadena tienden a incidir en la conducta de operadores y usuarios —por dónde puede circular una línea de transporte, en qué condiciones y dónde puede un peatón subir a una unidad—, y se basa en el poder de coerción municipal que permite autorizar o sancionar a privados que actúan en un sector preciso del mercado: el transporte. Estamos ante una política de tipo claramente regulatorio (Lowi 1964).

Siguiendo a Kingdon (2003), podemos identificar cuatro fases de la política pública, ninguna de las cuales coincide exactamente con la realidad, pero que sirven como modelo analítico para comprenderla mejor. Se empieza por calificar a una situación social como un asunto relevante para la autoridad pública, es decir, por incluir un “problema” en la agenda gubernamental. Luego, sigue una fase de discusión de posibles soluciones, donde entran a tallar “emprendedores” de políticas, expertos que ofrecen alternativas a quienes toman las decisiones. La tercera etapa comprende el proceso mismo de decisión, cuando la autoridad investida de legitimidad y poder opta por alguna de las soluciones; y, finalmente, viene la fase de implementación de la política.

29 INEI (2013a).

En la administración de Alberto Andrade se incluyó formalmente el problema en la agenda gubernamental y se generó un debate en torno a la solución. Se creó un grupo especial encargado de diseñar instrumentos de gestión para implementar un sistema de corredores segregados para el transporte público, a través de buses articulados, como los que funcionan en Curitiba y Bogotá.³⁰ Esta etapa tenía como objetivo de fondo el “orden”.

La gestión de Castañeda, inicialmente, frenó esta iniciativa, intentando revivir el viejo proyecto del tren eléctrico para Lima.³¹ Pese a ello, no tuvo otra opción que retomar el proyecto de buses iniciado por Andrade, y pasó al diseño y construcción de corredores y paraderos, e inició la operación. El objetivo de la administración Castañeda era crear una imagen de “modernización”.

3.2.1 De la liberalización al orden: recuperación de la dimensión “pública” del servicio de transporte

El Decreto Legislativo N.º 651, de 1991, establece la liberalización de tarifas, de acceso a rutas y de tipo de prestador del servicio. Así, en un mismo paso, se dispone que los precios sean fijados por el mercado, se eliminan restricciones y requisitos mínimos para el otorgamiento de rutas, y se autoriza a cualquier persona natural o jurídica a brindar el servicio público de pasajeros, en “todo tipo de vehículos automotores, salvo camiones y vehículos de dos ruedas”.³²

Sin embargo, la desregulación no se inauguraba con esta norma. Si a inicios de los años noventa, como señala el Banco Mundial (2012), el 89% de los viajes motorizados se realizaban en transporte público y solo un 11% en vehículos privados o taxis; para fines de los años ochenta, el 91% de operarios del transporte era informal, y el 9% formal tenía capacidad real para transportar solo a un 21% de usuarios recurrentes (De Soto 2005). Esto quiere decir que, a fines de la década de los ochenta e inicios de la de los noventa, el sistema no se daba abasto; cerca del 80% de usuarios regulares no estaban contemplados en el sistema formal de transporte de pasajeros. A través del Decreto Legislativo N.º 651 se oficializó entonces, a través de una decisión del gobierno nacional, una situación que ya venía dándose de manera informal. Durante esos años, la labor del gobierno de la ciudad en materia de transporte se limitó a definir avenidas importantes y calles “residenciales” categorizadas como de acceso restringido, mediante algunos decretos supremos que validaron esta definición y contuvieron el ingreso de más rutas.

Por ello, un primer hito de la política de transporte ocurrió durante el gobierno municipal de Andrade, con la emisión de un paquete de ordenanzas que expresaban una voluntad de orden que, aunque no alcanzaba para modificar el sistema que había empezado a configurarse —comisionista afiliador—, ponía freno a la liberalización del transporte y establecía pautas mínimas para su funcionamiento.

30 El nombre con el que se conoce a este sistema en el ámbito internacional es BRT, por sus siglas en inglés: *bus rapid transit*.

31 La Línea 1 del tren eléctrico fue un proyecto del MTC (no municipal) que se inició en los años ochenta y culminó en 2013. Fue parte de las “leyendas urbanas” y, por mucho tiempo, un referente imposible para la movilidad de Lima.

32 Para un análisis detallado de lo que significó la liberalización del transporte y la legalización de rutas de transporte público, revisar el trabajo de Bielich (2009).

Las ordenanzas N.º 104, 131 y 132 enfatizaban los siguientes aspectos:

1. "La Autoridad Administrativa otorga a una Empresa la facultad para prestar Servicio Público de Transporte Urbano". El transporte es, por tanto, también definido como un servicio público. Este elemento es crucial para recuperar la idea de carácter público de este servicio, en un escenario de liberalización extremo como el que se dio a inicios de los años noventa.
2. El servicio lo brindan empresas. Al señalar que es una empresa la que estará facultada por la administración, se cierra el ciclo de prestaciones individuales. Los transportistas forman parte de empresas. Sin embargo, no se define de qué manera lo son. Este vacío ha sido usado por las empresas que lograron las concesiones de ruta para "afiliar" a propietarios de vehículos y cobrarles por esta afiliación.
3. Sanciona obligaciones y prohibiciones para los conductores de vehículos, aunque no crea un organismo que las fiscalice. Cabe indicar, como lo hace Bielich (2009), que este cuerpo normativo señala un conjunto de obligaciones en torno a la prestación del servicio que no son cumplidas y que nadie ha fiscalizado realmente. El incumplimiento más alarmante es el número de horas que un chofer está al volante: se supera largamente lo permitido, con lo que se llega incluso a 16 o 18 horas.

En el marco de estas ordenanzas, se otorgaron licencias de circulación en el año 1997 que expiraban en 2007, un tiempo prudencial para que los operadores del transporte pudieran modernizar su servicio y, por otro lado, para que la MML pudiera elaborar un plan de racionalización de rutas.

a. **Recuperando la experiencia de los corredores viales exclusivos: la idea del Lima Bus**

El otro hito de la administración Andrade consistió en definir una propuesta para implementar un sistema de corredores segregados de buses o BRT.³³ En 1998, este objetivo fue desarrollado en el Plan Estratégico de Transporte Urbano para el mismo período, 1999-2002. Este plan señala, entre otros aspectos, la necesidad de generar un sistema integrado de transporte sobre la base de una red de vías y corredores especiales, que diera prioridad al sistema de buses.³⁴

Esta medida se vio reforzada con la creación de una institucionalidad *ad hoc*. En 2002, a través del Decreto de Alcaldía N.º 035, del 18 de marzo, se creó el "Proyecto especial de preparación del plan de inversiones para el transporte metropolitano de Lima" (PROTRANSPORTE Lima), con autonomía económica y administrativa anexada directamente a la alcaldía de la ciudad.

Por último, a finales del último mandato de Andrade se iniciaron los estudios de inversión para construir el primer corredor vitrina, luego llamado corredor segregado de alta capacidad (COSAC 1), del futuro "Lima Bus".

33 Siglas que corresponden a su nombre en inglés, Bus rapid transit.

34 Los objetivos estratégicos se aprobaron mediante el Decreto de Alcaldía N.º 073 de septiembre de 1998, y el Plan Estratégico de Transporte Urbano mediante el Acuerdo de Concejo N.º 080 de abril de 1999.

3.2.2 Modernización sin reestructuración: avances y retrocesos en la política de transporte

En el año 2003, Luis Castañeda ganó las elecciones municipales, y contrapuso a la idea del Lima Bus la recuperación del tren eléctrico, un proyecto que por más de una década había sido dejado de lado por el MTC, y que en 2001 fue objeto de transferencia a la MML, sin que esta decisión fuera antecedida por un debate serio sobre su viabilidad en manos del municipio.

La prioridad de Castañeda fue lograr una asociación público-privada (APP) para terminar de construir la Línea 1 y operar el servicio. Este proceso fue encargado al Comité Especial de Promoción de la Inversión Privada de Lima (CEPRI-Lima), sin ningún resultado.

El año 2007 se firmó un convenio entre la MML y PROINVERSIÓN, entidad encargada de promover la inversión privada en el ámbito nacional. Luis Castañeda selló, entonces, un pacto con Alan García, nuevamente presidente del Perú, para sacar adelante la licitación del tren eléctrico. Este convenio restó al CEPRI-Lima la función de ente responsable de la licitación del tren para lograr la ansiada puesta en marcha de este servicio.

Entre 2007 y 2009, la gestión de Castañeda adoptó un conjunto de medidas para lograr la licitación del tren. Ninguna de ellas tuvo éxito. Se tomó, entonces, la decisión de devolver la gestión de la Autoridad Autónoma del Tren Eléctrico (AATE) al gobierno central.³⁵³⁶

Cuadro 10

MEDIDAS PARA LA LICITACIÓN DEL TREN ELÉCTRICO

Agosto 2007	Creación del Fondo de Garantía de la Inversión Privada (FONGAPRI), fondo de garantía de 21 millones para compensación por pérdida a futuro operador. De carácter permanente, si cada año de operación el concesionario no transportaba el número de pasajeros asegurado en la licitación y, por tanto, no lograba la recaudación esperada, podía reclamar en compensación hasta 21 millones de dólares, durante 12 años.
Abril 2008	La MML solicitó que el aporte del Estado pasara de 114 a 220 millones de dólares y se aprobó que el FONGAPRI subiera a 87 millones de dólares.
Mayo 2008	La Ordenanza N.º 1142 declaró la intangibilidad del servicio de transporte público en el área de influencia de la Línea 1 del tren eléctrico, en una franja marginal de 400 metros a cada lado, siendo competencia de la GTU determinar qué rutas podían seguir funcionando sin competir con el tren y cuáles debían retirarse en caso de que lo hicieran, con la condición de contar con la opinión favorable de la AATE.
Noviembre 2008	Se autorizó al Alcalde solicitar al gobierno central una "garantía soberana" en caso de que se llegara a la caducidad de la concesión por way out, es decir, que el concesionario, luego de un período de operación, no solo no recuperara la inversión sino que se declarara en quiebra. La garantía solicitada fue de 246,5 millones de dólares o un valor contable intangible equivalente al 144% del presupuesto referencial de la obra. ³⁵
Febrero 2009	Por Acuerdo de Concejo N.º 64 se solicitó a PROINVERSIÓN que reformulara el esquema de licitación y, al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), que mediante convenio con la MML, realizara inversiones menores en el tren (se asume que para abaratar costos de inversión) y actualizara los estudios para la ejecución del tramo 1 de la Línea 1 del tren. ³⁶

35 Acta 43 del 6 de noviembre de 2008.

36 Acta 8 del 19 de febrero de 2009.

Finalmente, el 23 de abril de 2009 se aprobó la transferencia a través del Acuerdo de Concejo N.º 192.³⁷ En vista de que el gobierno nacional había establecido por medio de los decretos de urgencia N.º 032 y 034-2009 que el MTC realizara la obra de ingeniería del tren de manera directa, es decir, sin llevar adelante una licitación con capital privado, se consideró mejor que el propio Ministerio manejase la administración y gestión del tren.

De esta forma se confirmó que, con su presupuesto,³⁸ la MML no podía hacerse cargo de un desarrollo como el del tren o metro, y que se requería de una transferencia de recursos o de una inversión directa del gobierno nacional. Este hecho volvió a poner sobre el tapete el problema de competencias entre los diferentes niveles de gobierno. Sin una efectiva transferencia de recursos del gobierno central, poco podía hacer la municipalidad, como responsable de la ATTE, para sacar adelante la licitación del tren o construir un sistema de transporte por rieles. La única alternativa quedaba en manos del Ejecutivo.

a. **Retomando un viejo proyecto: del Lima Bus al Metropolitano**

Sin opción para ejecutar directamente el tren, Castañeda volvió a interesarse en el sistema de buses en corredores segregados diseñado por Andrade años atrás, mas no en el sistema tradicional de transporte urbano. Cuando estaba por vencer la prórroga de concesiones de ruta a las empresas de transporte otorgada por Alberto Andrade en 1997, Castañeda decidió extender el plazo y no realizar la esperada racionalización de rutas. Durante su segundo período de gobierno, mediante Ordenanza N.º 1006 del 20 de diciembre de 2007, se aprobó una segunda prórroga de las licencias, pero esta vez hasta diciembre de 2009 o hasta que estuviera listo el plan de rutas de la MML.³⁹ Esta medida fue duramente cuestionada por expertos en materia de transporte, como Luz Ámbar o el Centro de Investigación y de Asesoría del Transporte Terrestre (CIDATT), y por reconocidos académicos y políticos pertenecientes a la Asociación Transitemos. La sensación era que, una vez más, se perdía la oportunidad de ordenar el transporte.

Su gestión se centró, entonces, en desarrollar el primer corredor del sistema BRT, diseñado por Andrade, al que, entre cosas, cambió de nombre a "Metropolitano". Así, en el año 2004, mediante la Ordenanza N.º 732, PROTRANSPORTE —el proyecto especial creado por Andrade— adquirió dimensión de OPD y fue encargado formalmente del desarrollo del proyecto. Entre 2004 y 2006 se culminaron los estudios de factibilidad del Programa de Transporte Urbano de Lima (PTUL), Subsistema Norte-Sur. Este debía tener como operadores a actores privados agrupados en consorcios.⁴⁰ Dado que desde su diseño y, luego, en su licitación, el sistema estaba pensado para traer a "expertos" operadores en BRT, los consorcios debían incluir necesariamente socios extranjeros, pues en el Perú el sistema articu-

37 Acta de Concejo 16 del 23 de abril de 2009.

38 Solo en el año 2012, la MML tuvo como presupuesto modificado final la suma de 1.742.182.249 de soles (unos 581 millones de dólares). Esta cantidad debía cubrir los gastos corrientes, para todos los servicios públicos que brindaba y el personal que laboraba en la institución, equivalentes al 50% aproximadamente; y el gasto de inversión, que equivalería a 300 millones de dólares anuales. Es un presupuesto inferior al que manejan el resto de capitales de América Latina. Por ejemplo, el Municipio de Quito maneja 790 millones de dólares y no tiene ni la tercera parte de habitantes que Lima.

39 Acta 50 del 20 de diciembre de 2007. La ordenanza que norma esta prórroga es la N.º 1109.

40 Entre ellos están Lima Bus, Lima Vías, Expreso Metropolitano, Inkabus, Enatru Express, Transperú Bus, etc.

lado había dejado de funcionar en los años ochenta. Esta decisión causó que gran parte del gremio de transporte rechazara el nuevo sistema.

En abril de 2007 se iniciaron las obras del tramo 1 (Sur). El proyecto suponía la construcción de un corredor que debía tener 33 kilómetros lineales y conectar el distrito de Chorrillos, al sur de la ciudad, con el distrito de Comas, en su límite con Carabayllo, al norte de Lima. El presupuesto inicial fue de 420 millones de soles. Sin embargo, para el inicio de la obra en 2007, ya se había solicitado una ampliación del presupuesto, que pasó a ser de 643 millones de soles. El argumento para esta alza era la elevación de costos por el rediseño de la obra, en particular de la Estación Central, que pasaba en el nuevo esquema a ser subterránea. En septiembre de 2008 llegó formalmente el pedido al Concejo de Lima para otra ampliación presupuestal de 200 millones más, con lo que el presupuesto pasó a ser de 843 millones de soles. Se redireccionaron, además, 70 millones destinados al tramo Naranjal-Sinchi Roca, que dejaría de ejecutarse.⁴¹ Es decir, el corredor no llegaría hasta el límite de Comas con Carabayllo, sino hasta Independencia, con ocho kilómetros menos de recorrido. Al final de la construcción, antes de poner en marcha el sistema, se pidió una nueva ampliación presupuestal para completar los pagos, lo que incrementó el presupuesto a 948 millones de soles.

En la puesta en marcha, es necesario resaltar lo siguiente:

- *La licitación para la operación.* La licitación para buses troncales fue por una concesión de 12 años. Las condiciones del accionariado exigían un mínimo de 15% y un máximo de 40% de acciones de un "socio técnico" que, por razones de experiencia, no podía ser nacional. Esta estructura 60-40 debía mantenerse al menos durante los primeros cuatro años de concesión, y luego cualquiera de las partes podía adquirir más acciones. La segunda licitación funcionó y se otorgó la concesión.⁴²
- *Acuerdos de operación.* La Ordenanza N.º 813 define el reglamento de operación del COSAC. Entre sus elementos más importantes está la definición del consorcio coordinador, que es el ente que articula a los concesionarios, tanto de recaudo como de prestación de servicio de transporte.

El poco cuidado de la gestión Castañeda en la suscripción de los contratos de concesión fue notorio en la firma de la cuarta adenda. Esta señala, en el inciso 2.8, que "hasta la fecha de funcionamiento total del SISTEMA y únicamente por las unidades de transporte que no se encuentren operando, PROTRANSPORTE asumirá el pago de una compensación a favor del concesionario". Indica, además, que el monto de la compensación "será acordado oportunamente por las partes".⁴³ Con esta firma dejaba un presente griego al siguiente gobierno encargado de gestionar el sistema.

41 Acta 38 del 25 de septiembre de 2008. La razón expuesta: la imperiosa necesidad de cumplir con el cronograma de ejecución de obras conforme a los compromisos contraídos con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

42 Los operadores del sistema son cuatro: Lima Vías Express, Lima Bus Internacional 1, Transvial Lima y Perú Masivo.

43 Cuarta adenda al contrato de concesión de la operación de servicio de transporte de pasajeros mediante buses troncales y alimentadores en el sistema de corredores segregados de alta capacidad (COSAC 1).

3.3 De la construcción de infraestructura a la operación del sistema: entre la implementación de respuestas a problemas heredados y el diseño de una política integradora

A la llegada de Villarán a la MML, la situación era la siguiente: i) las prórrogas de licencias de ruta del sistema regular de transporte se mantenían, sin existir un plan de racionalización oficial; ii) la construcción de la Línea 1 del tren estaba a cargo del MTC, sin mayor diálogo con la MML, y se había empezado el diseño de la Línea 2, en un trazo que se superponía al definido por los estudios de PROTRANSPORTE como el del segundo corredor del Metropolitano; iii) los operadores del Metropolitano iniciaban acciones de reclamo por incumplimiento del contrato de concesión (menor demanda que la esperada).

3.3.1 Gestionando el Metropolitano

En enero de 2011, el número sostenido de pasajeros del Metropolitano era de 220 mil. Se tenían en operación 176 buses troncales y 54 buses alimentadores, de una flota de 550 unidades. Esta situación generaba una pérdida para los operadores, quienes, para poder entrar en el sistema, habían tenido que comprar, como obligación contractual, la totalidad de la flota requerida para transportar el número total de pasajeros estimados. Así, pese a que en el mundo entero este es un tipo de sistema que atrae a usuarios de manera gradual, la anterior gestión parecía creer que con el simple hecho de poner a funcionar el corredor llegarían los 600 mil pasajeros requeridos para lograr el equilibrio asegurado a los operadores.

El equipo de Villarán, liderado por Gustavo Guerra García, optó entonces por tres medidas clave:

1. *Retirar definitivamente las rutas que competían con el Metropolitano.* El nuevo equipo de transporte no solo retiró las 42 rutas comprometidas por la anterior gestión, sino que incrementó el porcentaje de exclusividad del Metropolitano. Así, si una ruta competía más del 20% con el Metropolitano, debía ser retirada. Al final de 2011 se retiró un total de 54 rutas.⁴⁴
2. *Incrementar el número de unidades operando.* Para hacerlo, se debía aumentar el tipo de oferta que brindaba el Metropolitano. Era necesario lograr que el flujo en el corredor fuera continuo y, por tanto, se crearon opciones de rutas dentro del corredor. La operación se inició con dos rutas, A y B. Villarán incrementó la ruta C y definió tres tipos de "expresos" (vehículos que no se detienen en todos los paraderos) luego de un primer estudio de demanda. Asimismo, definió barrios colindantes con el Metropolitano que requerían de un servicio especial para acercarlos al corredor segregado. Para lograr esto se implementaron 18 nuevas rutas alimentadoras. Cabe señalar que estas rutas permitieron acceder a los sectores urbano-populares, aquellos más alejados del centro consolidado de la ciudad. Dos de las más usadas son las rutas alimentadoras a Villa el Salva-

44 Castañeda Lossio, como él mismo ha señalado en entrevistas a medios de comunicación, optó por la construcción de infraestructura, pero buscó reducir al máximo los impactos sociales que podían tener un costo político. Por ello, durante su gestión no solo no se implementó ningún plan de racionalización de rutas, sino que no se retiraron las rutas que competían con el nuevo sistema (COSAC 1), que comenzó a operar estando él a cargo del municipio.

dor, que llega a la parte sur de la ciudad, y a Carabayllo, distrito popular al norte de Lima que había quedado fuera del diseño del Metropolitano cuando la gestión de Castañeda decidió acortar ocho kilómetros del corredor.

3. *Mejorar la infraestructura, priorizando la accesibilidad.* Pese a los incrementos mencionados en el presupuesto original del Metropolitano, COSAC 1, la gestión Villarán encontró un conjunto de deficiencias que ocasionaban molestias a los usuarios. Muchos de los paraderos, a pesar de estar diseñados para un sistema que debía llegar a transportar a 700 mil pasajeros, no lograban acoger a los usuarios, lo que generaba colas muy largas para entrar y salir de ellos. El ejemplo más sonado fue el del paradero oficial de la avenida Canaval y Moreyra. La inversión total fue cercana a los 30 millones de soles.

A diciembre de 2013, según datos de PROTRANSPORTE, las validaciones mostraron de manera sostenida 600 mil pasajeros diarios. Así, en dos años, la gestión Villarán prácticamente triplicó el número de usuarios del nuevo sistema.

Sin embargo, mientras se lograba este incremento en el número de pasajeros, el contrato de concesión otorgaba a los operadores la posibilidad de pedir una compensación por la falta de cumplimiento del compromiso de demanda, dada la adenda firmada por la anterior gestión. Durante 2011 y 2012, Villarán y su equipo tuvieron que recurrir a varios mecanismos de negociación —algunos funcionaron mejor que otros— para lograr un acuerdo con los operadores a fin de compensar sus pérdidas, pero sin quebrar el sistema ni perder recursos públicos valiosos.⁴⁵

3.3.2 La superposición de rutas entre el Metropolitano y el Metro de Lima

Durante el año 2011, la gestión Villarán intentó tender puentes de negociación con el gobierno central y organizó reuniones con la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), el MTC y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). El objetivo: comenzar la construcción del COSAC 2, Este-Oeste, que contaba con estudios de factibilidad que permitían su licitación inmediata; y lanzar la Línea 2 del metro, también siguiendo el eje Este-Oeste, pero por la avenida Javier Prado, que cruza distritos mesocráticos y con mayor nivel de consumo.

Cabe señalar que uno de los argumentos de la MML era el hecho de que el MTC no contaba con estudios de factibilidad, ni siquiera con un perfil de proyecto claramente definido. Casi repitiendo la historia de la Línea 1 del tren, existía solo un trazo referencial y la decisión de invertir.

Pese a los intentos, la decisión del MTC de construir tal cual la Línea 2 se mantuvo. Entonces, el municipio cambió de estrategia: no insistir con el cambio de ruta de la Línea 2 del metro ni desarrollar el COSAC 2, sino acordar la posibilidad

45 Una de las salidas, probablemente la más creativa, explicada por Gustavo Guerra García, fue definir un acuerdo con COFIDE —entidad financiera de desarrollo del Estado— para mejorar la tasa de crédito obtenida por los operadores con el fin de comprar los vehículos exigidos en el contrato de concesión (se quería pasar de 13,5% a 10% de interés), con lo que se podía generar un ahorro de hasta 200 millones de soles, según cálculos de PROTRANSPORTE, a cambio de que el municipio cubriera parte de la deuda no paga de los operadores hasta por 92 millones. Estas medidas crediticias, junto con un plan de optimización que suponía la eliminación del porcentaje de ganancia por venta de gas en los patios del sistema que realizaba PROTRANSPORTE, así como nuevos compromisos de inversión y de gestión, debían motivar a los operadores a retirar las controversias arbitrales por pérdidas acumuladas entre los años 2009 y 2011. La propuesta fue aceptada por tres de los cuatro operadores. Perú Masivo sigue en controversia con el municipio en un tribunal arbitral.

de licitar el eje Este-Oeste, que pasa por la carretera Central, como un “corredor complementario”,⁴⁶ lo que suponía el reordenamiento de las rutas existentes. Esta medida fue aprobada con la condición de retirar las rutas de la zona hacia otro corredor una vez que se pusiera en marcha la nueva línea del tren.

3.3.3 Los esfuerzos de “integración”: el diseño de los corredores complementarios y los de integración como articuladores del Sistema Integrado de Transporte

Desde la campaña electoral, Villarán prometió que su política tendría tres ejes:

1. *Buses antes que trenes.* El sistema de transporte pensado en trenes presentaba dos límites. El primero se vincula al costo de inversión, un monto superior al que la MML maneja, lo que hace que su construcción dependa de la voluntad del gobierno central. El segundo es el tiempo para su implementación. Un sistema con base en buses puede ponerse a operar durante el período que dura la gestión de un alcalde; un sistema de trenes, en cambio, tomando en cuenta el crecimiento desordenado de la ciudad, no logra abastecer a una masa crítica necesaria en corto tiempo, por lo que es necesario pensar en períodos de seis años por línea de tren, como mínimo, con un requerimiento de cinco líneas para articular la ciudad, dada su extensión y densidad poblacional.
2. *Racionalización de rutas sobre la base de la infraestructura existente.* Un sistema de corredor segregado, como el Metropolitano, que supone la construcción de infraestructura especializada y que “separa” el transporte mediante un carril exclusivo, es una salida deseable, pero también comporta problemas de tiempo. Solo la construcción del primer corredor vitrina del Metropolitano demoró tres años. El caos en el transporte merecía tomar una primera y rápida decisión de racionalizar las rutas, concentrarse en grandes corredores que debían licitarse y construir equipamiento lateral (señalética y paraderos), y dejar para luego la infraestructura pesada. Se pensaba que las anteriores gestiones habían usado la excusa de que no existía infraestructura para no pasar por la decisión de racionalizar las rutas, pues esta era una medida impopular y conflictiva.
3. *Con todos a bordo.* El equipo que acompañaba a Villarán en esta agenda diseñó el modelo de manera tal que suponía la inserción de los operadores nacionales. El objetivo era reconvertir a los choferes, dueños de unidades y dueños de rutas que lo desearan en consorcios modernos, estructurados sobre la base de acciones y con trabajadores en planilla.

a. El Sistema Integrado de Transporte (SIT)

La reforma para lograr el SIT se diseñó en siete pasos, de los cuales paso a explicar los seis primeros:⁴⁷

1. Congelamiento de la flota vehicular. Las rutas no pueden incluir más unidades, solo mantener el número que tienen ya autorizado. Además, si se desea reemplazar un vehículo por otro, este último no puede ser una “combi” o camioneta

46 En el siguiente acápite desarrollo el concepto de “corredor complementario”.

47 Los documentos de gestión hablan de diez pasos; tres de ellos corresponden al sistema de taxis, que no ha formado parte del análisis. Estos pasos vienen implementándose amparados en un nuevo marco normativo aprobado durante la actual gestión municipal (ver anexo).

rural. Con esto se impide el ingreso de combis y solo puede quedar su salida del sistema.

2. Establecimiento del “bus patrón” y de estándares Euro III y Euro IV. Las nuevas unidades que reemplacen a las antiguas de rutas autorizadas solo pueden ser de un tipo: se trata de un patrón de buses que tiene un número mínimo de asientos y un tamaño estándar. Por otro lado, la clase de combustible que se utilice debe guardar valores mínimos ambientales según estándares internacionales (primero Euro III y luego Euro IV).
3. Fiscalización y ordenamiento de paraderos en avenidas centrales. Se aumenta el número de fiscalizadores para sancionar a las unidades de transporte público que “recogen” y “dejan” pasajeros en lugares no autorizados. El equipo de fiscalizadores existentes en la GTU se componía de 18 miembros, mientras que hoy son más de 300. Algo que parece muy simple era impensable en una ciudad donde estamos acostumbrados a subir o bajar de un bus en cualquier lugar. Esta medida ha supuesto reducir el tiempo usado a la mitad en algunos corredores simbólicos, como el de la avenida Abancay, en el centro de Lima. La fiscalización en las avenidas principales ha contado con el apoyo de grupos de la sociedad civil, como la Cruzada por la Educación Vial y la fundación Transitemos.
4. Adecuación de empresas a consorcios. Este es el paso más difícil, pues depende de la voluntad de los actuales operadores. El objetivo es romper con el llamado sistema comisionista afiliador. Para eso, los consorcios deben: i) ser propietarios de la flota (los dueños de los vehículos suelen ser los choferes o personas no vinculadas a la empresa dueña de la ruta) o incluir como accionistas de la empresa a los propietarios de las unidades; y ii) tener a los trabajadores en planilla.
5. Chatarreo. Este es un sistema de compensación económica a los dueños de “combis” para que, dada la antigüedad y condición de estas unidades, estas salgan del sistema de transporte y se conviertan en chatarra. Se trata de una contraprestación económica al dueño para alentarle a optar por el chatarreo antes que por la reconversión de la unidad.
6. Definición de corredores complementarios y corredores de integración. Sobre la base de estudios de demanda y de circulación, se priorizaron cinco corredores complementarios, por los cuales circularía casi el 30% del transporte público actual, y cuatro corredores de integración, de menor capacidad y demanda, pero relevantes para la articulación del territorio en un sistema coherente e integrado.

Con la Ordenanza N.º 1613 se definió el sistema integrado de transporte y se marcó la pauta de lo que la gestión Villarán esperaba lograr. Como vemos en el gráfico 9, cada uno de los componentes tiene una prioridad para el transporte por su capacidad de movilizar pasajeros. Los sistemas masivos son el Tren Eléctrico y el Metropolitano; ambos se encuentran en funcionamiento.

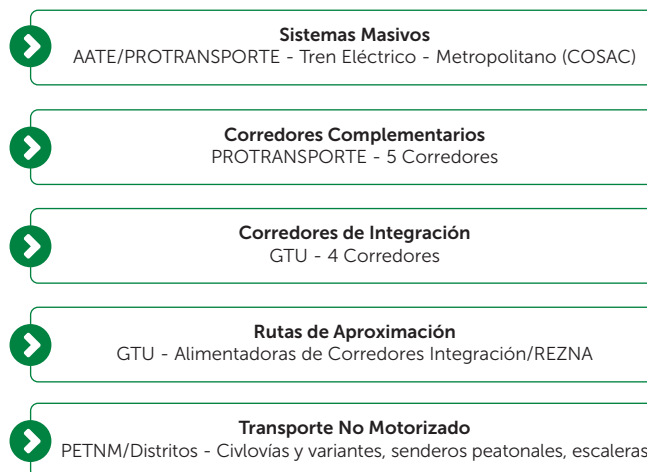
Los corredores complementarios debían ser cinco y ser gestionados por PROTRANSPORTE. Los de integración debían ser cuatro, funcionar en avenidas importantes no anexadas a ninguno de los cinco corredores complementarios, y ser administrados por la GTU. Las rutas de aproximación se definieron como alimentadoras de los corredores complementarios o de los sistemas masivos de transporte, y debían

ser también gestionadas por la GTU. Finalmente, en cuanto al transporte no motorizado, que incluye la red de ciclovías, los senderos peatonales y las escaleras de acceso a zonas de ladera, su nivel de desarrollo es todavía incipiente y su articulación al sistema es precaria, aun si se reconoce su importancia.

Gráfico 9

COMPONENTES DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE

El último paso, el séptimo, era la licitación e implementación de los corredores.



En este proceso solo podían postular los operadores organizados en consorcios que cumplieran los requerimientos de la MML.

3.4 La implementación de la política de integración

Para implementar una política es fundamental tomar en cuenta los medios existentes, la calidad de los liderazgos y los intereses en juego, entre otros aspectos (Merino y Cejudo 2010: 17). El proceso de implementación fue definido por Gustavo Guerra García, presidente de PROTRANSPORTE,⁴⁸ como uno gradual y de acumulación de fuerza. Esto quería decir tomar medidas como “pasos” en una escalera de decisiones que permitieran, por un lado, dar una señal clara a los operadores acerca de la voluntad de realizar esta reforma y, por otro, otorgarles un tiempo prudencial para adaptarse al nuevo sistema. La implementación de estos pasos no fue ajena a tensiones y conflictos.

La reforma buscaba beneficiar a un sector de ciudadanos que, en este caso, podía ser considerado la mayoría, aunque afectaba a un grupo más reducido, con capacidad de agencia, que reaccionaba ante ella, pues venía aprovechando o disfrutando de las condiciones que el gobierno municipal pasó a considerar un problema.⁴⁹

48 Gustavo Guerra García fue el jefe de campaña de Susana Villarán y presidente del partido Fuerza Social.

49 El sector más afectado fue el llamado “empresarial”, y va entrecomillado porque es el principal beneficiario del sistema comisionista afiliador. Estos empresarios no son propietarios de vehículos y, por tanto, no han tenido que realizar grandes inversiones para el funcionamiento de sus empresas, sino que cobran a pequeños propietarios individuales. Pero que no sean empresarios responsables no quiere decir que no tengan recursos económicos —sus ganancias son bastante altas, dado el escaso nivel de inversión que requiere su operación— ni influencia en algunos medios. Este sector se sumó al proceso de revocatoria contra la Alcaldesa y los regidores.

Los seis primeros pasos se implementaron con éxito durante la gestión Villarán, aun si hubo momentos de conflicto. El congelamiento de la flota y la definición del bus patrón generaron cierta resistencia por parte de los operadores y fueron los detonantes de los primeros paros de transporte. La definición del SIT con corredores complementarios y de integración, que debían ser licitados por medio de concursos públicos y que reemplazarían a las rutas tradicionales, generó otro conjunto de paros. A lo largo de la implementación de estos seis pasos, la gestión Villarán sufrió nueve paros de transporte y varias amenazas de boicot por parte de operadores. Sin embargo, ninguno logró detener la reforma ni parar la ciudad. La clave fue el proceso de sumar aliados.

Así, se tornó central la construcción de coaliciones que apoyasen explícitamente la política: primero, los choferes, quienes venían reclamando un esquema laboral con derechos mínimos; luego, los propietarios de los vehículos, tradicionalmente explotados por los dueños de rutas, que pasarían a ser accionistas de los consorcios o a quienes se les pagaría por sus unidades; y, finalmente, los empresarios medianos, conscientes de que en el esquema de licitación anterior, con el Metropolitano, no lograrían incorporarse al sistema.

A lo largo de la implementación de los seis pasos de la reforma del transporte, el equipo de Villarán sostuvo reuniones permanentes con los distintos gremios de transportistas, tanto de empresarios como de propietarios de vehículos y de choferes, en el marco de la Mesa Técnica de Transporte acompañada por el regidor Víctor Perfecto Ramírez, la gerente de Transporte, María Jara, y el presidente de PROTRANSPORTE, Gustavo Guerra García. La Mesa estuvo abierta al diálogo, incluso con quienes participaron de los paros.

Es necesario señalar que el rol de Guerra García, responsable de la reforma, se volvió estratégico por su nivel de conocimiento del sector. Cabe indicar que, en su experiencia previa como viceministro de Transporte en el gobierno de Toledo, durante la cual implementó el seguro obligatorio para accidentes de tránsito (SOAT), aún vigente, tuvo que lidiar con más de un paro de carácter nacional. Siguiendo a Aguilar Villanueva:

[...] se requiere asimismo conocer bien el territorio social que hay que atravesar para llegar a la meta deseada, saber cuáles son las llanuras, obstáculos y despeñaderos, registrar acuciosamente el conjunto de opositores emboscados o al descubierto, inventariar los recursos con que cuentan, calcular sus movimientos, así como estimar y movilizar el potencial de los aliados y amigos que abren el camino en la dirección deseada y favorecen el éxito. (Aguilar Villanueva 2013: 237)

Junto con Guerra García, varios profesionales con capacidad técnica y manejo público, como María Jara, desempeñaron un papel clave en la reforma.

Otro sector de aliados capaz de generar un impacto favorable en la opinión pública fue el de la comunidad de expertos, que saludó la decisión de la MML de iniciar esta reforma.

Hasta este punto, la implementación de la reforma iba conforme a lo esperado, solo con pequeñas modificaciones. Los problemas que afectarían el desenlace de la reforma empezaron de manera seria en el paso final. El paso siete, que cerraba el

ciclo de la política, era la licitación e implementación de corredores complementarios y de integración.

En el mapa 3 se pueden ver los cinco corredores licitados a finales de 2013. La línea azul del medio es el COSAC 1, eje articulador del sistema bajo la administración de la MML.



La licitación de los cinco corredores complementarios se realizó en 49 paquetes o rutas, entre troncales y alimentadoras. El sistema de corredores complementarios debía transportar a cinco millones y medio de pasajeros al día. Este dato marca la distancia con los otros dos sistemas —las líneas 1 del metro de Lima y del Metroropolitano— que, juntos, transportan a un millón de pasajeros. Veamos el detalle.

- *La licitación de los corredores complementarios.* Como la mayoría de licitaciones públicas, esta tomó su tiempo. En un primer proceso se entregó la buena pro de 38 de los 49 paquetes de rutas troncales y alimentadoras de los cinco corredores. La segunda licitación se realizó en 2014, ya en el último año de la gestión Villarán, en la que se logró la adjudicación de los once paquetes restantes.

El corredor Tacna-Arequipa-Garcilaso (TAG) fue el primero en tener todos los paquetes de operación completos. El segundo fue el de Javier Prado-La Marina-Faucett (JPMF) que, tras un proceso de apelación, logró también tenerlos todos adjudicados. El sistema de paquetes troncales y alimentadores en la base del proceso de licitación se detalla en el cuadro 11.

Cuadro 11
SISTEMA DE PAQUETES TRONCALES Y ALIMENTADORES

Corredor	Rutas	Servicios	Flota 12 mt	Flota equivalente	Paquetes troncales y alimentadores	Flotas requeridas por paquete
Tacna-Arequipa-Garcilaso	Troncal	5	138	345	5	28
	Alimentadora	19	420	1050		84
Javier Prado-La Marina-Faucett	Troncal	10	496	1240	7	71
	Alimentadora	10	472	1180		66

El corredor TAG tuvo cinco paquetes licitados, que incluían una flota promedio por paquete de 112 unidades o su equivalente, si no se contaba ya con el bus patrón. Los concesionarios, operadores de los cinco paquetes debían brindar cinco servicios troncales y 19 alimentadores.

El corredor JPMF tuvo siete paquetes licitados y adjudicados, con un poco más de lentitud que el TAG, pero todos dentro del primer paquete de licitación. Los concesionarios debían brindar diez servicios troncales y diez servicios de alimentación, con una flota promedio de 137 unidades por paquete.

- *La operación.* Fue limitada, solo llegó a los corredores TAG y JPMF y, en ambos casos, de manera incompleta. Explico la puesta en marcha del corredor TAG, pues este se inició en julio de 2014 y su tiempo de funcionamiento fue un poco mayor. El corredor JPMF, en cambio, tuvo su fase de preoperación ya en diciembre de 2014, a pocas semanas del cambio de gestión.

El documento "Actualización del Plan de Implementación de los Corredores Complementarios", de julio de 2014, detallaba el proceso de implementación y señalaba las rutas finales.⁵⁰ En el caso del TAG, planteó cuatro servicios troncales, de los cuales solo operaron dos, que eran los que desde la planificación concentraban la mayor cantidad de unidades. Los dos pendientes representaban juntos solo ocho unidades de las 78 con las que se debía arrancar la ruta troncal. El problema de fondo fue la implementación de las rutas de alimentación.

El plan contemplaba la ejecución de 17 servicios de alimentación, de los cuales 12 debían implementarse al poner en funcionamiento el corredor y cinco podían esperar a que la demanda creciera. En julio de 2014, ninguno de estos servicios se puso en marcha. El corredor TAG arrancó su fase de preoperación solo con los servicios troncales, sin contemplar mecanismos de alimentación.

De esta manera, en el último semestre de 2014, los usuarios regulares del transporte vivieron una modernización parcial del sistema: un reordenamiento de rutas y del sistema de paraderos a lo largo de la troncal TAG, mas no rutas de alimentación que les permitieran llegar de manera ordenada. Ocurrió un corte en la movilidad.

- *Los contratos de concesión.* Se firmaron 12 de los 49,⁵¹ que correspondían a los corredores TAG y JPMF.
- *El sistema único de recaudo.* En noviembre de 2013, se otorgó la autorización para que PROTRANSPORTE lanzara el concurso, y en noviembre de 2014 se entregó la buena pro. No llegó a operar durante la gestión Villarán.

50 Si uno revisa el portal institucional de PROTRANSPORTE, aún mantiene los documentos del proceso de licitación pública N.º 01-2012-MML/IMPL. Entre ellos figura el anexo 1, "Actualización del Plan de Implementación de Corredores Complementarios". Este documento fue elaborado por Miguel Ángel Reguero, experto en transporte, quien también realizó en 2013 el "Diseño de las rutas de transporte público que se requieran durante el periodo de transición entre el sistema actual y la implementación de los corredores complementarios", que ya señalaba la necesidad de implementar corredores con servicios troncales, a la par que alimentadores.

51 El dato se tiene a quincena de diciembre de 2014; se esperaba llegar a 22 contratos antes de dejar la gestión.

- *La licitación de los corredores de integración.* Llegaron a salir a concurso en abril de 2014, pero no se firmaron los contratos de concesión, de modo que se dejó a la nueva gestión esta tarea.

3.4.1 Límites en la implementación

Son tres los límites más notorios en el proceso de implementación de la reforma:

1. *De tiempo.* La reforma del transporte requería instrumentos de gestión sólidos y trabajados en un proceso de negociación, como ocurrió durante todo 2012 y parte de 2013. Quien lea este estudio puede encontrar en el anexo el listado de ordenanzas aprobadas que dieron el marco normativo que sustentaba el proceso. El diseño demandó tiempo y mucha dedicación a un trabajo que no podía ser valorado por la ciudadanía en general, pues era poco visible.

El trabajo desplegado por Guerra García y el equipo de transporte urbano no puede desmerecerse. Ellos pusieron los cimientos para la puesta en marcha de un sistema que debía movilizar a más de cinco millones de limeños. Sin embargo, el tiempo para la implementación les quedó corto. El primer corredor complementario, que se anunciaba originalmente para fines de 2013 o el primer trimestre de 2014, terminó preoperando en julio, en el tercer trimestre del último año de gestión. Esto se debió, por un lado, a demoras en el proceso de licitación de los paquetes de rutas y, por otro, a la ausencia de recursos económicos en la MML para poner en marcha el equipo de fiscalizadores que debía controlar el ingreso de otras unidades en el corredor (recordemos que este sistema no se implementa en un espacio vacío, sino en un espacio en conflicto).

Pero incluso las condiciones de operación del corredor TAG, el primero en funcionar, no eran las adecuadas. Como se puede ver, el diseño de implementación planteaba el funcionamiento de rutas troncales y alimentadoras al mismo tiempo. Esto no se logró, y se salió a operar solo con el sistema troncal.

El tiempo de la implementación se cruzó con el tiempo electoral. El año 2014 no era solo el último año de la gestión Villarán, sino también un año de elecciones municipales en el que la Alcaldesa, además de cumplir con sus labores en la MML, era candidata a la reelección. Este hecho generó una doble presión sobre el proceso de reforma. Por un lado, era imprescindible mostrar aunque fuera un avance y, por otro, todos los reflectores de sus contrincantes y de la prensa, ya ensañada con la gestión, se centraron en la implementación, poniendo en evidencia cualquier error.

2. *De movilidad e integración.* Por contradictorio que resulte, la política pensada como un mecanismo de integración en un todo ordenado del servicio de transporte público supuso, en su implementación, la ruptura del flujo de movilidad regular. Es decir, como vimos en el diseño del SIT, los sistemas masivos debían dialogar con los corredores complementarios; estos, con los de integración; y todos, ser interconectados por las rutas de aproximación. Pero, a diferencia de la Línea 1 del tren o del Metropolitano, la puesta en marcha del primer corredor de integración suponía una intervención en el tejido preexistente. Para ponerlo más claro: tanto el Metropolitano como el tren se construyeron a espaldas del sistema tradicional

de transporte, por lo que requirieron luego de su puesta en marcha un proceso paulatino de eliminación de rutas que compitieran con su recorrido. La implementación de los corredores complementarios se hacía sobre el sistema tradicional de transporte urbano.

El eje Tacna-Arequipa-Garcilaso, el único que tuvo un plazo mínimo de implementación, y que cruza la parte céntrica de la ciudad, no tuvo al inicio de su operación rutas de alimentación que permitieran que quienes venían del norte de la ciudad, del sur o del Callao, no vieran afectado su recorrido habitual, pese a estar estas contempladas en el diseño. Así, muchos de los usuarios de transporte que estaban acostumbrados a realizar en un solo viaje el traslado de su domicilio a su centro de trabajo, tenían ahora que hacer el mismo recorrido en tres viajes diferentes: uno, de su hogar al inicio del corredor; otro, dentro del corredor; y, el último, desde algún punto del corredor hasta su centro laboral.

El problema que se generaba en los usuarios no era solo el de tener que cambiar un viaje por tres —con el incremento en los costos que esto suponía, pues al no implementar servicios alimentadores, los viajes fuera del corredor no estaban contemplados en el pasaje—, sino que el entorno urbano en el que se debía realizar el traslado no estaba pensado ni acondicionado. En algunos puntos, el traspaso de una ruta a otra se hacía en contextos de inseguridad.

La incomodidad que esta medida generó, agravada por el tiempo electoral en el que se implementó el corredor, no fue contrarrestada (ni resuelta) por el equipo de Villarán en el corto tiempo que le quedó entre la puesta en funcionamiento del corredor y el fin de su gestión.

3. *De comunicación política.* El proceso de reforma era largo y supuso más de un conflicto con los operadores tradicionales. Cada medida de fuerza o paro anunciado era un momento de visibilidad del proceso. Así, durante el tiempo de formulación de la política y de negociación con los operadores para su adecuación, la opinión pública fue testigo lejana del proceso. Este despertó su curiosidad, a veces su solidaridad con el esfuerzo desplegado por la MML, pero sin que se llegase a entender *qué era lo que realmente se estaba haciendo*. El anuncio reiterado de la reforma generó en algunos casos un exceso de expectativas que terminaron en frustración al ver la implementación final.

Comparto la idea de Majone sobre que “la elección de instrumentos de políticas no es un problema técnico que pueda encomendarse confiadamente a los expertos, pues plantea problemas institucionales, sociales y morales que deben aclararse mediante un proceso de deliberación pública y resolverse por medios políticos” (Majone 2005: 188). Los usuarios finales del servicio de transporte tuvieron imágenes diferentes de lo que ocurriría, sin ser partícipes de la deliberación del diseño final de la política.

Sobre los límites de la política de comunicación durante la gestión Villarán, no solo como entrega de información sino como un proceso dialógico, hay un trabajo de Paul Maquet que vale la pena revisar. Para este acápite recojo una de sus afirmaciones:

[...] la reforma del transporte: una reforma impalpable, que no estaba enfocada en la infraestructura, que “simplemente” consistía en establecer las

reglas de juego del mercado de transporte urbano, y que es una apuesta con el potencial de transformar significativamente la calidad de vida de la ciudad, en especial de quienes usan transporte público, es decir, de los sectores populares. Pero el complejo entramado legal y empresarial (la negociación con las empresas para conformar consorcios, verificar que cumplan requisitos como poner los buses a su nombre o incluir a sus trabajadores en planilla) hacía que fuera una reforma invisible durante tres años y medio, y algo que es invisible... no existe. (Maquet 2015)

La defensa pública del proceso de implementación, en medio de la campaña de ataque político a la candidata a la reelección, quedó limitada a la aparición en medios de comunicación del presidente de PROTRANSPORTE. Así, además de lidiar con los problemas técnicos de la implementación del corredor —el más grave, la ausencia de rutas de alimentación—, Guerra García cumplió el rol de comunicador, acompañado de manera intermitente por la gerente de Transporte, María Jara.

3.4.2 Un paso para adelante, dos para atrás

Como se ha explicado en el capítulo de contexto, Villarán y su equipo eran considerados opositores de Luis Castañeda Lossio; hoy, nuevamente alcalde de Lima. Durante la campaña electoral, en la que la Alcaldesa buscó reelegirse, el entonces candidato Castañeda atacó duramente esta reforma. Una vez electo, en menos de cuatro meses, el Alcalde le ha dado duros golpes, y lo más probable es que antes de publicarse este texto termine con ella. Aquí, algunas de sus medidas en contra:

- *Sistema de recaudo.* Ha desconocido el resultado de la licitación del operador de recaudo del SIT, negándose a firmar el contrato de concesión.
- *Corredores de integración.* La gestión Villarán dejó en curso el proceso de licitación de estos corredores, y el actual Alcalde anunció ya el desistimiento del proceso. Es decir, dejarán de ser adjudicados por concurso público.
- *La racionalización de rutas.* Esta medida, que era parte del proceso de implementación de los corredores complementarios, ya licitados, y de los corredores de integración, en licitación, fue "suspendida" por el Alcalde. En sesión de Concejo del 26 de febrero, por "urgencia" y obviando el proceso regular de fijación de agenda legislativa, la mayoría política de Castañeda aprobó la renovación de todas las rutas hasta junio de 2015, para luego otorgar concesiones por tres años. Es importante recordar que la propuesta de Guerra García de licitar los paquetes diseñados de corredores complementarios y corredores de integración permitía un proceso transparente y que debía dar seguridad jurídica a los operadores por diez años.

3.5 Un problema estructural: el conflicto de competencias en la implementación de la política de transporte

El diseño y la implementación de la reforma del transporte estuvieron atravesados por un problema estructural: la superposición de competencias entre distintas autoridades públicas. Como el lector puede notar, no hay una política articulada desde todos los niveles de gobierno. Por el contrario, en varias oportunidades han

existido medidas paralelas que, si bien sumaron a la solución del problema, no dialogaron entre ellas, lo que limitó en algunos casos su ejecución. Se puede identificar dos tipos de conflicto de competencia: uno horizontal, entre los gobiernos provinciales de Lima y Callao; y otro vertical, entre el MTC y la MML.

3.5.1 Competencia vertical

La discusión sobre el conflicto de competencias es recurrente en todo país, con un ordenamiento jurídico que ha implementado un proceso de descentralización —un proceso de reforma del Estado— que se viene implementando desde el año 2002. Nuestra Constitución Política define al Estado como indivisible y descentralizado (art. 43). La legislación que desarrolla los preceptos constitucionales habla de un Estado unitario que avanza en la transferencia de funciones y competencias a gobiernos subnacionales. La Ley de Bases de la Descentralización, Ley N.º 27783, señala los siguientes principios de la descentralización: permanente, dinámica, *irreversible*, democrática, integral, *subsidiaria* y gradual.

Cuando el mismo texto normativo define la subsidiariedad, indica que

[...] las actividades de gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente. La subsidiariedad supone y exige que la asignación de competencias y funciones de cada nivel de gobierno, sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de servicios del Estado a la comunidad. (art. 4, inciso F).

Y, al definir irreversible, sostiene que

[...] el proceso debe garantizar, en el largo plazo, un país espacialmente mejor organizado, poblacionalmente mejor distribuido, económica y socialmente más justo y equitativo, ambientalmente sostenible, así como políticamente institucionalizado. (art. 4, inciso C).

En el caso del transporte, como se ha comentado en el capítulo anterior, las ambigüedades provienen de la Ley General de Transporte y Tránsito, que si bien reconoce las competencias de los municipios en materia de concesiones, regulación y ordenamiento del transporte en sus territorios, reserva la administración de las vías férreas al gobierno nacional. Cabe señalar que esta consideración a todas luces se refiere al transporte de pasajeros que por vía férrea van de una provincia a otra —es decir, realizan viajes interprovinciales e incluso interregionales—, pero ha sido usada por el MTC para dictar y ejecutar la política de transporte de pasajeros en la ciudad de Lima a través del tren o metro. Esto se agrava en vista de que el propio municipio limeño le transfirió en el año 2009 la administración de la AATE al MTC. Así, el MTC ha definido rutas troncales por las que “en un futuro” pasarán líneas de metro o tren y, por tanto, ha limitado al municipio limeño en el diseño y construcción de nuevos corredores segregados, particularmente el COSAC 2.

Velasco Rico, para el caso español, habla de puntos de conexión para referirse a los momentos en los que el legislador plantea elementos de regulación o de ejecución que pueden generar la complementariedad o coparticipación de distintos niveles de gobierno. A través de estos puntos de conexión debiera aclararse a plenitud quién tiene la competencia sobre qué. Sin embargo, como en el caso que

venimos analizando, no debiera ocurrir que el hecho de definir una coordinación entre el gobierno nacional y el regional⁵² se use

[...] para retener, por ejemplo, competencias de ejecución en manos del Estado, cuando estas hayan sido atribuidas a las CCAA [comunidades autónomas]. Esto sucede en la práctica si se establece un punto de conexión excesivamente genérico, cuya definición haga prácticamente imposible establecer o reconocer el vínculo entre el supuesto de hecho y una determinada CCAA. (Velasco Rico 2012: 150)

3.5.2 Competencia horizontal

Cuando uno tiene en un mismo territorio dos jurisdicciones, se suceden una serie de problemas de competencia que se pueden tornar cotidianos. En la ciudad de Lima, esto ocurre normalmente entre municipios distritales, de menor rango que los provinciales. Sucede, por ejemplo, con la política de recojo de residuos sólidos.

En el caso del transporte, las competencias son provinciales, como ya señalamos, y no distritales. Pero el Callao y Lima son dos provincias, de las pocas que, en el Perú, comparten un mismo territorio. La segunda mucho más grande y con mayores competencias; pero la primera, el Callao, con una historia permanente de autorización de rutas de transporte y de taxis que no solo “conectan”, sino que “recorren” gran parte del territorio limeño. Siguiendo a Velasco Rico:

[...] está permitiendo la aplicación y producción de efectos extraterritoriales tanto de las normas como de los actos autonómicos. Como decíamos, los puntos de conexión permiten superar la concepción estricta del principio de territorialidad de las normas autonómicas tanto desde el punto de vista de la validez, como desde el punto de vista de la eficacia [...] es importante precisar, por otro lado, que la Comunidad Autónoma que tenga atribuida una competencia de tipo ejecutivo sobre un objeto de ámbito territorial, superior al suyo propio, no podrá ejercerla directamente en territorio de otra Comunidad, sino que deberá recabar el apoyo de la Comunidad o Comunidades también afectadas, mediante fórmulas de colaboración o cooperación horizontales. (Velasco Rico 2012: 155)

En este sentido, el Consejo de Transporte de Lima y Callao, que opera desde 1997, podría ser un espacio interesante de articulación. Si bien no ha vuelto a tener el peso que tuvo antes, logró un mínimo de consenso entre los gobiernos provinciales de Lima y Callao, así como con el propio gobierno nacional, definiendo el Plan Maestro de Transporte 2005, que aún aporta mucho a los diseñadores de política de la MML y que guía, en parte, lo que viene implementando PROTRANSPORTE.

52 Cabe señalar que, si bien el municipio limeño es de carácter provincial, la Ley de Bases de la Descentralización le otorga competencias de gobierno regional, en tanto administra el territorio metropolitano y tiene, por la Ley Orgánica de Municipalidades, una situación especial frente al resto de gobiernos locales.



Las inequidades producto del desarrollo urbano se reflejan en el territorio y afectan la calidad de vida de los ciudadanos. Como hemos señalado en el capítulo introductorio, la ocupación informal del suelo y los procesos de autoconstrucción de la vivienda y la ciudad han generado múltiples problemas urbanos que deben ser atendidos por la MML. Entre ellos, destacan el control y uso del suelo, la accesibilidad a zonas de ladera y la reducción de riesgo en ellas, la habitabilidad y acceso a la vivienda, y la generación y mantenimiento de espacios públicos, entre otros. Todos estos son elementos que requerían ser articulados en una política urbana seria.

4.1 Antecedentes: los instrumentos de planificación en la ciudad

En 1967, la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo (ONPU), en convenio con el Concejo Metropolitano de Lima, formuló el Plan de Desarrollo Metropolitano (PLANMET). Este plan, elaborado en el período más álgido de la expansión urbana de Lima,⁵³ apuntaba a encarar los problemas generados por el vertiginoso crecimiento de la población. Entre sus objetivos, se planteaba: contar con un instrumento de planificación técnicamente estructurado, con una visión de la ciudad en el largo plazo, hacia el año 1980, que permitiera establecer políticas públicas para los problemas urbanos en diferentes niveles de gobierno; desarrollar, en el corto plazo, acciones que permitieran ordenar y regularizar la ocupación del territorio y el surgimiento de nuevos barrios; y crear un sistema de planificación urbana

⁵³ Entre 1961 y 1972, la ciudad pasó de cubrir 20.612 hectáreas a ocupar 34.172 hectáreas, un aumento de su superficie en un 65% (Calderón 2005).

de carácter metropolitano que permitiera afirmar el rol de los nuevos gobiernos municipales elegidos desde 1963 mediante elección directa. De este documento se desprendieron dos tipos de estudio: un plan director de acciones en el corto plazo y el plan metropolitano propiamente dicho (Dorich 1997).

Se señala como uno de los principales aportes de este plan el introducir la jerarquía de lo "metropolitano" para la planificación de la ciudad, incorporando escalas de clasificación nuevas en las políticas propuestas: sistemas de vías en función de la estructura urbana o la creación de parques zonales.⁵⁴

Sin embargo, a pesar de la existencia del plan, es necesario señalar que el peso del gobierno nacional en las decisiones de política sobre el territorio de la ciudad seguía siendo muy grande y, en no pocas ocasiones, contrapuesto a la lógica de planificación planteada en él. Por ejemplo, terrenos eriazos, como las pampas de Canto Grande y las zonas baja y media del Chillón, identificados por la ONPU durante la elaboración del PLANMET para una ocupación planificada con fines de vivienda, fueron entregados, en décadas posteriores y sin ningún servicio, a la población, para formar barriadas promovidas por el Estado (Calderón 2005).

En 1981, durante la gestión del alcalde Eduardo Orrego, y con una municipalidad metropolitana institucionalmente débil, se propuso la elaboración del Proyecto de Desarrollo Urbano de Lima Metropolitana. Apoyado por el Banco Mundial, este proyecto se orientaba a suplir la ausencia de una estrategia de desarrollo urbano. Aunque planteaba objetivos de corto plazo, integraba cuatro subproyectos que abarcaban las siguientes áreas: transporte, limpieza pública, mercados y desarrollo institucional. Uno de estos subproyectos permitió, en 1983, la realización del levantamiento de catastro de Lima Metropolitana, un paso importante que hizo posible contar con información certera para la generación de políticas de ordenamiento y planificación urbanas.

Desde 1984, con la aprobación de la Ley Orgánica de Municipalidades, estas asumieron las responsabilidades de los procesos de urbanización y zonificación, avanzando en aclarar las competencias entre el gobierno nacional y el local. Esta transferencia de funciones a los gobiernos locales, sin embargo, se llevó a cabo sin otorgar los recursos necesarios y la capacitación suficiente.

A pesar de ello, en 1986, durante el gobierno de Alfonso Barrantes, se aprobó el Plan de Estructuración Urbana. En muchos sentidos, este instrumento fue innovador, ya que intentó establecer un patrón de desarrollo urbano que configurara un nuevo modelo de expansión. Un ejemplo de ello fue el establecimiento de una clasificación del suelo que limitara la habilitación de tierras eriazas o agrícolas con el fin de generar una reserva que permitiera absorber la expansión urbana posterior. Nuevamente, estos esfuerzos colisionaron con las políticas que formulaba el gobierno nacional; en este caso, con la Ley N.º 23948, emitida durante el segundo gobierno del presidente Belaúnde, que declaraba de interés público y necesidad nacional la habilitación de tierras eriazas (Calderón 2005).

Finalmente, en el año 1992, se aprobó el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima-Callao 1990-2010. Este documento se centraba en la necesidad de un

54 SERPAR, por ejemplo, se creó en 1969 (ver cuadro 4).

ordenamiento espacial policéntrico: cuatro grandes áreas urbanas que permitieran la desconcentración territorial de la ciudad, la descongestión del centro histórico, la elevación de la densidad urbana y la incorporación progresiva de nuevas áreas de expansión (Municipalidad Metropolitana de Lima 1992).

A pesar de esta importante iniciativa, la realidad, una vez más, sobrepasó los intentos de planificación en la ciudad. La ausencia de una política seria de acceso a la vivienda, coordinada entre los niveles de gobierno nacional y local, y la recentralización de diversas competencias en torno a la gestión del suelo, facilitaron que el crecimiento de Lima durante las últimas dos décadas continuara produciéndose de forma desordenada, con ocupaciones que ahora se extienden en zonas de ladera, territorios que, por sus características físicas, requieren de una mayor inversión del Estado para lograr el equipamiento y los servicios necesarios para los ciudadanos.

Para el año 2010, cumplido el período de vigencia del plan, no hubo por parte de la administración Castañeda una mayor preocupación por concretar el reajuste de las herramientas de gestión que permitieran afrontar los problemas mencionados en el marco de una visión integral de desarrollo urbano de la ciudad, a pesar de que, según la Ordenanza N.º 620, emitida en 2004 por su propia gestión, la actualización del PLANMET se había estipulado. De hecho, algunas de las acciones más emblemáticas de la administración Castañeda, como el Programa Solidaridad —de construcción de escaleras en las zonas de ladera—, no fueron diseñadas por ningún órgano encargado de la gestión urbana, sino por EMAPE.

4.2 Los problemas a resolver: la ausencia de una política integral de desarrollo urbano y una actuación gubernamental de compartimentos estancos

La nueva gestión debía resolver tres problemas que, vistos desde una lógica integradora del mundo urbano, se concatenan:

1. Dotar a la ciudad de un instrumento de planificación que guíe su crecimiento y desarrollo en los próximos diez años. El PLANMET de 1992 ya había concluido y no existía una hoja de ruta para la ciudad, con el fin de definir la acción de los agentes públicos y privados en el territorio. ¿Qué parte del viejo valle del Chillón, ocupado y lotizado, sería incluido en la trama urbana? ¿Qué tipo de actividades se podrían realizar legalmente (vivienda, comercio, industria)? ¿Qué lugares, por el nivel de crecimiento de la demanda de vivienda en la ciudad, podían aumentar su densidad de baja a media o alta? Estas decisiones afectan directamente a los vecinos de la ciudad. Alguien que tiene un terreno donde pensaba construir un centro de educación tecnológico ve truncado su emprendimiento si el nuevo plan urbano califica a su barrio como residencial, sin compatibilidad para otros usos. O, por el contrario, si alguien es dueño de un terreno que era calificado como agrícola y luego como residencial de densidad media, el valor de su propiedad se incrementará inmediatamente. Ese valor añadido al terreno, dada una decisión de la autoridad ¿debe quedar en manos del propietario o debe ser recuperado en parte para la ciudad por acción del municipio? Los instrumentos de planificación y control de uso del suelo son calificados, desde la perspectiva de Lowi, como políticas públicas regulativas o reglamentarias, que prohíben o permiten algunas conductas/acciones de los ciu-

dadanos, limitando las libertades individuales —no puedo hacer lo primero que se me ocurra con mi propiedad, debo consultar qué está permitido hacer—, e inciden directamente en el funcionamiento de un sector del mercado, particularmente el inmobiliario, pero también el industrial o comercial, pues regula las zonas de la ciudad en donde se puede desarrollar (Lowi 1964).

2. Identificar los efectos negativos del desarrollo urbano, los déficits del proceso de crecimiento de la ciudad que afectan directamente las condiciones de habitabilidad de los sectores más pobres. Como se ha señalado en la introducción, el crecimiento caótico de Lima ha generado el surgimiento de asentamientos humanos con problemas de acceso a servicios básicos. La planificación supone un proceso de recojo de información para poder tener un panorama claro de las condiciones sociales, económicas, geográficas y culturales de la ciudad, e identificar sobre cuáles se puede actuar. ¿Cuáles son los barrios urbano-populares que tienen necesidades de equipamiento básico que requieren ser atendidas por la autoridad municipal? ¿Hay algún criterio, sea una situación de riesgo o de precariedad económica, que permita priorizar la acción municipal en los barrios urbano-populares? Junto con el acondicionamiento de barrios para que sean espacios de vida digna, hay un problema de habitabilidad. ¿Los sectores populares tienen acceso a una vivienda digna? Si no lo tienen, ¿posee el mercado algún mecanismo de inclusión y de oferta de vivienda para este sector de la población? ¿Es necesaria la intervención de las autoridades para que los sectores populares accedan a una vivienda digna? El segundo eje de preocupación municipal, de atención a una agenda urbano-popular, debía ser atendido mediante el diseño de políticas distributivas. Nuevamente, siguiendo a Lowi, una política distributiva es aquella que tiene un impacto directo sobre los individuos beneficiarios quienes, por características particulares —pertenecen a sectores urbano-populares que no tienen vivienda (o de tenerla, esta es precaria) y que viven en barrios sin bienes y servicios públicos—, reciben una ayuda del Estado.
3. Realizar arreglos organizativos e institucionales que permitieran que los instrumentos de planificación se implementaran, y que las acciones de mitigación de impactos del desarrollo urbano en zonas urbano-populares se hicieran de manera articulada, con miras a generar condiciones de vida dignas en la ciudad para todos y todas. Romper la fragmentación, tanto en la acción municipal como en la mirada institucional. Este problema requería de una reforma institucional; debía ser resuelto mediante una política constitutiva que creara una dirección de desarrollo de la ciudad. Como vimos en el segundo capítulo, esta era parte de la propuesta de reforma integral de la MML.

Antes del inicio de la gestión Villarán, la intervención municipal sobre lo que se consideraban necesidades del sector urbano-popular venía siendo liderada por EMAPE, a través de un programa de construcción de escaleras en las laderas de barrios populares, con una lógica asistencialista. Esta acción era complementada parcialmente por la Empresa Inmobiliaria de Lima (EMILIMA), mediante un proyecto piloto de vivienda social en el centro histórico, conocido como La Muralla, cuyo objetivo real era recuperar un inmueble monumental, la “Casa de las doce puertas”. ¿Qué nivel de demanda de escaleras había en la ciudad o cuál era la situación de las viviendas tugurizadas en el centro histórico que requerían de intervención? Esa información no parecía necesaria para la anterior gestión; se actuaba sobre la

realidad inmediata. Pese a estar contemplada en la Ordenanza N.º 620 la necesidad de empezar el proceso de planificación urbana para tener un instrumento que reemplazara al PLANMET, como se ha señalado en los antecedentes, esta tarea no se asumió.

A final del primer año de gestión de Villarán se intentó reunir a las distintas áreas involucradas en la gestión urbana en una misma mesa de trabajo, a razón de las propuestas de reforma institucional esbozadas en el segundo capítulo y a la espera de lograr un trabajo articulado que resolviera los problemas planteados. Participaron, de manera intermitente, todas las áreas que de alguna manera tenían que ver con el desarrollo urbano de Lima, los asesores urbanos de la Alcaldesa y algunos regidores encargados de la agenda relativa a la ciudad en el Concejo. Sin embargo, el objetivo de la articulación no se concretó.

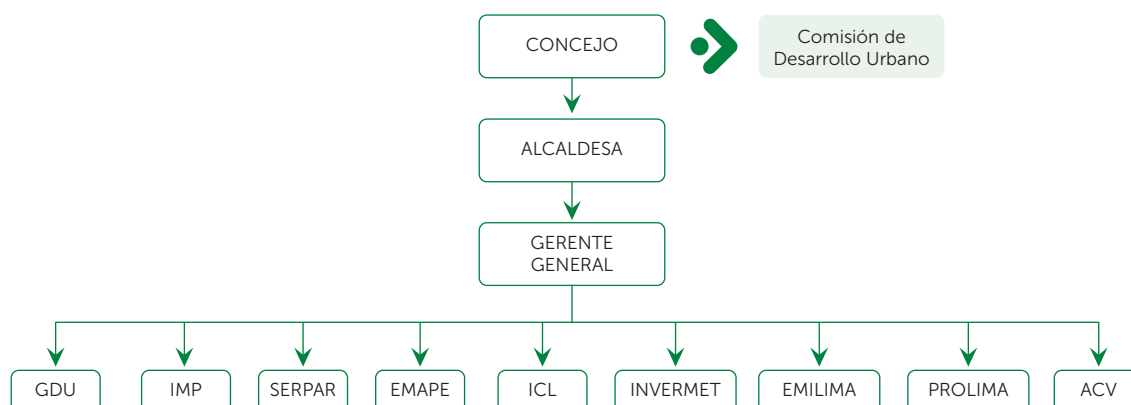
Cada uno de los actores antes mencionados tenía su propia estrategia de acción. Si bien dialogaron por momentos, nunca se reconoció a “un líder” ni se llegó a diseñar una política unificadora. La historia de esta (no) reforma sucedió de manera inversa a los casos anteriores. Veremos cómo, tras las demandas ciudadanas y la acción directa de funcionarios y administradores, las autoridades investidas de poder llegaron a tomar decisiones de políticas públicas, aun cuando estas tuvieron un desarrollo diferente al que se pensó en un inicio. Este no fue un recorrido de “arriba abajo” sino de “abajo arriba”. Buscó dar cuenta de las acciones de los funcionarios y administradores que, en contacto directo con los ciudadanos que demandan algún tipo de acción gubernamental, van “saliendo del paso” (*muddling through*) y terminan influyendo en la modificación o elaboración de una política pública. El desempeño directo de funcionarios y administradores amplió, restringió o transformó decisiones de política.⁵⁵

Sin la reforma institucional y sin lograr instalar la lógica de articulación por liderazgos, la GDU, el Instituto Metropolitano de Planificación, el Instituto Catastral de Lima, EMILIMA, PROLIMA, INVERMET (que alojó originalmente al programa Barrio Mío), SERPAR, la Autoridad de la Costa Verde (ACV) y EMAPE, cada uno con sus propios compromisos de gestión urbana, funcionaron como compartimentos estancos, intentando sacar adelante sus proyectos y cumplir con sus responsabilidades, y generando articulaciones coyunturales en la ejecución de algunos programas, como veremos a continuación.

55 Varios autores han desarrollado modelos analíticos de las políticas públicas. Los modelos top-down (de arriba abajo) o bottom-up (de abajo a arriba) han permitido entender cómo una política finalmente cobra vida. Para un análisis general, ver Meny y Thoenig (1992) o Subirats (1989).

Gráfico 10

MESA DE TRABAJO DE DESARROLLO URBANO



Tres factores deben ser considerados para entender, en parte, por qué resultó y resulta aún relativamente difícil articular una política integradora de desarrollo urbano con un enfoque de inclusión social en la MML:

1. *Transferencia parcial de funciones y sin poder real en el territorio.* Las funciones y competencias sobre planificación y urbanización del suelo han seguido un proceso de transferencia hacia los gobiernos locales que no ha sido uniforme y, que la mayor parte del tiempo, ha significado una disputa entre la MML y el gobierno nacional.⁵⁶ Las municipalidades han tenido que defender la autoridad sobre su territorio, aun cuando en muchos casos afrontan problemas de debilidad institucional que les impiden desplegar con efectividad sus funciones.
2. *Brecha de infraestructura por cerrar:* Los déficits de infraestructura urbana son grandes en Lima, en parte por la manera poco planificada como creció la ciudad, en parte por la falta de preocupación de las autoridades por los llamados “asentamientos humanos” que fueron construyéndose de manera autónoma. La respuesta de la gestión Castañeda fue construir escaleras para mejorar la accesibilidad a esos lugares, para que los habitantes de estos asentamientos pudieran “subir” y “bajar” de los cerros. En algunos casos, se hicieron losas deportivas. Ninguna acción respondía a un plan o a una evaluación de necesidades generales. Se partía de una lógica de acción urgente en desmedro de una política de mediano y largo plazo, y a menudo generadora de clientelismo.
3. *La ciudad es un organismo vivo, no solo un espacio físico.* La construcción de una pista puede cambiarle la vida a un barrio; definir si el espacio de “esparcimiento” será un parque o una losa deportiva, también. Dados sus efectos en el entorno en el que se desarrolla la vida de las personas, las políticas urbanas no pueden ser pensadas como decisiones meramente técnicas o de especialistas. Cualquier intento de transformación de la ciudad requiere no perder de vista el sentido político de los problemas urbanos, su carácter ciudadano.

⁵⁶ Por ejemplo, hasta el año 1995, las municipalidades tenían la competencia de otorgar títulos de propiedad. Luego del triunfo de Alberto Andrade (uno de los principales opositores políticos del gobierno de Alberto Fujimori) en las elecciones municipales de ese año, el gobierno central emitió la Ley N.º 26557, que anulaba dicha competencia (Calderón 2005).

4.3 Las soluciones planteadas: la inclusión de la agenda urbano-popular y el uso planificado del suelo

De los tres problemas planteados en el punto anterior, nos ocuparemos directamente de dos: i) la necesidad de disponer de instrumentos de planificación que tengan un poder de coerción sobre el desempeño de los actores privados y públicos en el territorio metropolitano; y ii) la necesidad de contar con una respuesta orgánica a los problemas generados por el desigual desarrollo urbano, en busca de lograr condiciones de habitabilidad dignas para todos (entorno y vivienda).⁵⁷ Existe una tensión que atraviesa de forma transversal las acciones emprendidas por el Estado. El rol que desempeña este en la definición de las políticas urbanas se define políticamente en las decisiones de cada gobierno. Así, no es exagerado señalar que sucesivas gestiones municipales restringieron el papel del Estado (la municipalidad provincial) delegando, sobre todo en el mercado, la definición de las políticas urbanas: hubo una ausencia de política de vivienda social, se priorizó el gasto de inversión en áreas consolidadas de la ciudad, etc. Frente a ello, han sido los habitantes quienes han ideado respuestas creativas, aunque no siempre adecuadas. Uno de los mayores desafíos de la gestión Villarán, una vez explícita la necesidad de contar con una agenda urbano-popular, fue intentar redefinir el papel del gobierno municipal, superando la lógica tecnocrática que prioriza las dinámicas del mercado y generando nuevos vínculos con la gente y sus demandas.

Pese a que, según el diseño racional de política (de arriba abajo) se debió seguir un orden establecido —primero, atender la planificación general; luego, la acción sobre los problemas sociales—, la realidad nos muestra que primero se logró una acción municipal sobre la agenda urbano-popular que aparecía como una urgencia y, luego, el quehacer cotidiano institucional llevó a que desde distintas áreas se abordara la necesidad de dotarse de instrumentos de control del uso del suelo.

4.3.1 El ingreso de la agenda urbano-popular por la ventana (de oportunidad)

Antes de explicar cómo se generaron ventanas de oportunidad para que los programas destinados a atender la agenda urbano-popular se elaboraran, quiero hacer una aclaración. La gestión de Susana Villarán tuvo un paquete importante de programas y acciones para atender a ciudadanas y ciudadanos en situación de pobreza o de vulnerabilidad. Entre ellos destacan programas como Familias en Acción y Anemia Cero, de la Gerencia de Desarrollo Social; Chicos y Chicas Chamba, de la Gerencia de Educación; los programas de atención a personas con tuberculosis creados en los Hospitales de la Solidaridad; la atención médica mediante el Seguro Integral de Salud (SIS); y la creación del equipo de salud preventiva en asentamientos humanos. Desde el comienzo existieron distintos equipos que buscaron mejorar las condiciones de vida de los limeños, teniendo como objetivo el desarrollo humano.⁵⁸

57 El tercer problema, referente a la reestructuración de las áreas encargadas del desarrollo urbano, se debía resolver con la propuesta de reforma institucional que se desarrolla en el segundo capítulo.

58 Sería interesante que las personas que estuvieron directamente involucradas en el diseño e implementación de políticas sociales hicieran un esfuerzo de sistematización y análisis.

Sin embargo, en el caso de la agenda de desarrollo urbano, los programas que veremos a continuación no formaron parte de la propuesta inicial. Su inclusión en la agenda municipal, recién en el segundo año de gestión, respondió a un conjunto de factores que, combinados, permitieron que se generara una “ventana de política”.

Existen momentos críticos en el desarrollo de las políticas públicas en los que tres procesos —la identificación de problemas, la generación de propuestas de política y los cambios en las coyunturas políticas— confluyen, generando una oportunidad para concretar determinadas propuestas. Estos momentos son denominados por Kingdon “ventanas de política”, y configuran situaciones excepcionales en las que la agenda gubernamental se mueve, abriendo la posibilidad de precisar políticas. Las ventanas de política deben ser aprovechadas para impulsar alternativas; esta es la tarea de los “emprendedores de política”: elaborar y discutir propuestas concretas (Kingdon 2003: cap. 8).

Tres situaciones tuvieron particular relevancia para la definición de la agenda urbana:

1. *Un cambio en la escena política.* Los ataques contra la Alcaldesa en los medios de comunicación y por parte de sus enemigos políticos, descritos en el capítulo de contexto, se articulaban formalmente para iniciar un proceso de revocatoria. El anuncio ya se había hecho y solo se esperaba que los organismos electorales dieran paso a la compra de kits de recolección de firmas. Se requerían acciones destinadas a recuperar la imagen positiva de la Alcaldesa y de su cuerpo político en sectores populares. La campaña de ataque y desprestigio, que había calado ya en amplios sectores de la población, comenzaba a generar tensiones entre los grupos que conformaban la coalición Fuerza Social. Algunos de ellos expresaron a la Alcaldesa la necesidad de darle un “sello” social más claro a la gestión y, entre otros elementos, sugirieron desarrollar inversiones en asentamientos humanos (concretamente, un programa de mitigación de riesgo en laderas, construyendo muros de contención).
2. *La organización de la demanda o la conciencia del derecho a la vivienda y a la ciudad.* Un factor importante para la definición de la agenda urbana fue la visibilidad que obtuvieron las organizaciones de vecinos en asentamientos humanos, las de poseedores en inmuebles tugurizados y, principalmente, el Movimiento Sin Techo, una organización que agrupó a vecinos de toda Lima que reclamaban políticas de vivienda. Inicialmente se dirigieron al MVC, y enfatizaron luego la necesidad de que el nuevo gobierno de la ciudad, de sello progresista, asumiera iniciativas relacionadas con la vivienda. Centrarón entonces sus esfuerzos en la MML y comenzaron a poner en evidencia el serio problema de acceso a vivienda digna de un sector importante de la población.
3. *Emprendedores de la agenda urbano-popular.* La preocupación expresada por los grupos políticos que la acompañaban, así como su propia conciencia de la falta de políticas en asentamientos humanos, llevaron a la Alcaldesa a contratar como asesor a Gustavo Riofrío, sociólogo, urbanista muy reconocido por la comunidad de expertos y miembro del equipo de gobierno durante la gestión del alcalde Alfonso Barrantes. Riofrío había estudiado el crecimiento informal de la ciudad, conocía

muy bien las políticas que en el Perú se habían implementado para mejorar la condición de los asentamientos humanos y crear vivienda social, y formaba parte de un grupo de expertos latinoamericanos que venía intercambiando conocimiento sobre políticas urbanas en sus ciudades.

Por otro lado, Álvaro Espinoza, asesor político de la alcaldía y luego responsable del programa Barrio Mío, viajó a Colombia por encargo de la MML y pudo recoger la experiencia de los proyectos urbanos integrales de la ciudad de Medellín. La problemática urbana ahí es similar a la nuestra, y se abría la posibilidad de aplicar ese programa en Lima.

a. **Proyectos urbanos integrales: el programa Barrio Mío**

La formulación de este programa en la MML fue producto de un debate entre algunos funcionarios —como el antropólogo Daniel Ramírez Corzo— que venían desarrollando proyectos en asentamientos humanos, en particular el programa Nueva Rinconada en San Juan de Miraflores; el asesor de la alcaldía en temas urbanos, Gustavo Riofrío; y Álvaro Espinoza, economista y parte del equipo de asesores desde el inicio de la gestión. Sobre la base de esta discusión, durante el segundo semestre de 2011 se empezaron a evaluar algunas ideas sobre cómo generar una política urbana para los sectores populares: procesos de renovación urbana, habilitación en zonas de ladera, etc.

No obstante, la constatación de la problemática en las zonas urbano-populares, en particular aquellas ubicadas en lugares de mayor riesgo, no vino acompañada de una alternativa de común acuerdo orientada a remediar el problema. Por ello, esta primera etapa no estuvo exenta de tensiones; no hubo unanimidad sobre la manera de proceder. Aunque en Lima existe una larga tradición de estudios urbanos, que han aportado al conocimiento de las dinámicas de crecimiento y autoconstrucción de la ciudad, la ausencia de herramientas de gestión actualizadas dificultó la posibilidad de establecer las líneas orientadoras de la intervención. Se necesitaba contar con una visión de la ciudad popular que se esperaba transformar, saber cómo planificar proyectos interconectados y no desperdigados por toda la ciudad, tener la información necesaria para poder priorizar las zonas que debían intervenir, etc.

Habiendo recibido el respaldo político de la Alcaldesa para iniciar el proyecto, Álvaro Espinoza fue quien finalmente recibió el encargo de coordinar y definir la política que guiaría el programa Barrio Mío. Así, se constituyó un pequeño primer equipo en INVERMET, compuesto por urbanistas, cuya labor era básicamente de coordinación. Inicialmente se avanzó a partir de dos ideas: contar con un diagnóstico que permitiera reconocer las zonas que debían intervenir, y contratar a un equipo externo para que elaborara los primeros diseños de programas urbanos integrales (PUI).

El diagnóstico elaborado por el equipo en INVERMET permitió identificar 17 posibles zonas de intervención para los PUI. Sin embargo, este mismo equipo recomendó que, si el objetivo era generar nuevas centralidades urbanas en los barrios populares —y no solo construir escaleras y muros—, se debía pensar en distintos tipos de PUI e iniciar la intervención solo en tres zonas “modelo”. La dirección del naciente programa no compartió esta idea.

Asimismo, el concurso para la elaboración de las primeras propuestas de PUI (que serían los de Collique y Huaycán) no tuvo el resultado esperado, pues las propuestas ganadoras no satisfacían la característica esperada: ser proyectos de planificación urbana que articularan al mismo tiempo procesos participativos. La licitación abierta no permitió el control de los productos ni de los consultores. El resultado no fue de calidad: las propuestas debían volver a trabajarse, pues ninguna servía para iniciar la intervención.

Todo esto, junto con la decisión de intervenir en las 17 zonas simultáneamente, generó discrepancias entre el responsable del programa y algunos miembros del equipo. En este punto, es necesario señalar que estas diferencias de opinión se debían a perspectivas distintas sobre la planificación de la ciudad: se debatía acerca de realizar la planificación participativa de diversas zonas de la ciudad a través de consultores o a través de los órganos de línea existentes; acerca de iniciar la intervención mediante proyectos “tipo” que permitieran consolidar un modelo o abarcando la mayor cantidad de áreas posibles (considerando, además, que toda intervención urbana en un espacio público que no sea un parque o una vía metropolitana debe coordinarse con la municipalidad local). Finalmente, todo esto constituía parte de la tensión entre responder a la urgencia o preocuparse por el largo plazo, en un contexto en el que se anunciaba cada vez con más fuerza la posibilidad del inicio de un proceso de revocatoria. No era una decisión sencilla; requería sopesar cuidadosamente factores técnicos y políticos.

Estos hechos llevaron al equipo de Barrio Mío a optar por una estrategia distinta. Mientras se concluían los estudios del primer concurso, un equipo municipal inició el levantamiento de información para realizar un piloto de PUI en la zona de las Lomas de Carabayllo. Sin embargo, como han señalado los propios integrantes del programa, este proceso de búsqueda de alternativas carecía de un norte del cual guiarse. Por esta razón, mientras terminaba de definirse la propuesta final y la metodología de los PUI, se optó por poner en marcha un “plan de emergencia”: la ejecución de proyectos para prevenir y mitigar riesgos mediante la construcción de escaleras y muros de contención en barrios ubicados en zonas de ladera de la ciudad. La primera etapa del plan consistió en coordinar la ejecución con 14 municipalidades locales, mediante convenios de proyectos ya formulados y con viabilidad en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Los resultados de esta ruta no fueron más rápidos que los anteriormente mencionados. Los convenios continuaron su curso; pero, debido a la necesidad de reformularlos, algunos proyectos —que pese a tener SNIP, no estaban actualizados— recién pudieron ejecutarse un año después.

En el segundo momento de la elaboración del “plan de emergencia”, en abril y mayo del año 2012, se implementó un sistema de recojo de información en campo, para el que se organizaron seis brigadas que realizaron el mapeo de necesidades de infraestructura en zonas de riesgo de Lima. Inicialmente se seleccionaron 250 asentamientos humanos en seis distritos. La intervención de “emergencia” con fines de control de riesgos (construcción de escaleras y muros) permitía a la MML actuar sobre el territorio, evitando cruzarse con las competencias de las municipalidades distritales.

A partir de ese momento, la jefatura del programa empezó a coordinar de forma permanente con otras áreas de la MML: Desarrollo Urbano, EMAPE, Participación Vecinal, Defensa Civil y SERPAR. EMAPE se sumó a INVERMET en la formulación de proyectos a partir de la información levantada en campo. Las demás áreas completaron los proyectos de escaleras y muros con servicios y programas adicionales para fortalecer la presencia municipal en las zonas de ladera. Entre estos servicios se encontraban, entre otros: i) el programa Adopta un Árbol, a cargo de SERPAR; ii) las capacitaciones de Defensa Civil para la gestión de riesgos; y iii) la recuperación de espacios públicos.

De esta forma, el llamado plan de emergencia concentró los recursos económicos y humanos, dejando en segundo plano el diseño de los PUI.

En agosto de 2012 se formalizó la creación del programa Barrio Mío que, según la Ordenanza N.º 1625, tiene carácter de programa metropolitano. Inicialmente se encontraba adscrito a la GDU que, a su vez, cumplía las funciones de Secretaría Técnica de su Consejo Consultivo, pero el año 2014 fue anexado a INVERMET.⁵⁹

La última etapa del diseño de la política urbana del programa Barrio Mío se desarrolló en octubre del año 2013, cuando se reanudó la formulación de los PUI y se constituyeron equipos propios que retomaron el diagnóstico que identificaba 17 zonas de posible intervención. A partir de nuevos estudios, se determinó que cada PUI debía abordar cinco ejes programáticos estratégicos:

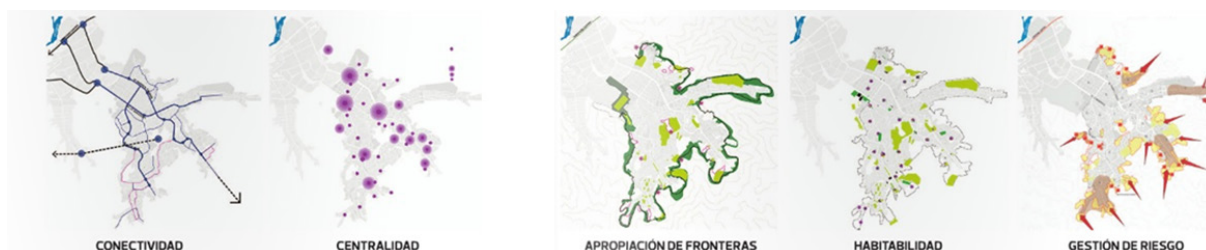
1. *Conectividad*: consolidar la continuidad urbano-espacial del territorio. Establecer circuitos vehiculares y peatonales continuos.
2. *Centralidad*: potenciar o construir espacios de encuentro. Mejorar los espacios públicos existentes y democratizar su uso. Invertir en espacios de carácter social.
3. *Habitabilidad*: identificar los problemas que generan una degradación de la vida social e individual (hacinamiento o precariedad de la vivienda), e impulsar la densificación del territorio y la revalorización de áreas de vivienda, promoviendo usos mixtos.
4. *Apropiación de fronteras*: ordenar y frenar el consumo de suelo en laderas para usos privados, fomentando el uso colectivo del suelo, y valorar las fronteras urbanas y ambientales (donde las haya), como los humedales. Generar arborización.
5. *Gestión de riesgo*: disminuir la vulnerabilidad ante deslizamientos en zonas de ladera. Incluir medidas de adaptación al cambio climático.⁶⁰

59 Ordenanza N.º 1625, de agosto de 2012, posteriormente modificada por la Ordenanza N.º 1786, de mayo de 2014.

60 Esta es una información extraída de materiales del programa Barrio Mío que se encontraban a disposición del público en su portal institucional. En la actualidad, el portal está discontinuado.

Mapa 4

EJES PROGRAMÁTICOS ESTRATÉGICOS



b. La urgencia de una política de vivienda: la ordenanza de renovación urbana y el Programa de Vivienda Popular

Existen dos situaciones que hacen apremiante el hecho de concretar políticas de vivienda para los sectores populares. El déficit de vivienda en Lima se calcula en 384.581 unidades. De esta cifra, el 60% (226.139 unidades) corresponde a un déficit cualitativo, y el 40% (158.442 unidades) a un déficit cuantitativo. Esto permite señalar que el déficit de vivienda se debe, por un lado, a la falta de vivienda nueva y, por otro, al mal estado de las que existen.⁶¹ De otra parte, la demanda se concentra en los sectores D y E, que no pueden acceder al mercado inmobiliario, que en muchos casos no son sujeto de crédito, y para los cuales no se ha pensado en una oferta. Para enfrentar esta situación, la MML diseñó dos instrumentos de política.

- **Renovación urbana**

La Ordenanza N.º 1590, que declara de interés el proceso de saneamiento físico legal en predios tugurizados, se aprobó en febrero de 2012. Su objetivo es implementar, en el ámbito metropolitano, procesos de renovación urbana en el marco de la Ley N.º 29415, Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados. Esta intervención se planteó los siguientes objetivos específicos:

1. Desarrollar los mecanismos que viabilicen al saneamiento legal y físico de los predios tugurizados.
2. Mejorar progresivamente las condiciones de habitabilidad y seguridad de los inmuebles tugurizados.
3. Propiciar las condiciones que faciliten la inversión pública y privada en proyectos de vivienda, actividades turísticas y usos mixtos, conciliando los intereses de los inversionistas, de los propietarios y de los poseedores de los inmuebles tugurizados, en concordancia con la zonificación e índice de usos vigente.
4. Promover la participación de la población y los procesos de concertación en la formulación, ejecución y mantenimiento de proyectos con fines de destugurización de vivienda.⁶²

El impulso para aprobar esta ordenanza provino inicialmente de los propios veci-

61 Exposición de motivos, ordenanza 1643-MML.

62 Ordenanza 1590-MML: "Declarar de Interés Metropolitano el proceso de saneamiento físico legal de predios tugurizados con fines de renovación urbana", 2012.

nos del centro histórico de Lima organizados en asociaciones de vivienda, quienes, a través de la interlocución con regidores de la bancada de gobierno y con el apoyo de diversas ONG, particularmente del Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional (CIDAP), demandaron actualizar el marco normativo sobre los procesos de renovación urbana en el ámbito metropolitano. Este no era un planteamiento menor. La realidad de muchas familias que viven en el Cercado de Lima está marcada por la necesidad urgente de intervenir en los predios que ocupan, actualmente tugurizados, y que no reúnen las condiciones básicas de habitabilidad, tales como área vital, servicios de agua, desagüe y energía eléctrica, o cuya infraestructura se encuentra deteriorada.⁶³ En el centro histórico, en particular, el desplazamiento de propietarios de quintas, solares y otros tipos de vivienda tradicional hacia otras áreas de la ciudad, ha generado el abandono de dichos inmuebles. Hoy, sus ocupantes tienen que afrontar una situación complicada, en la que, al no ser propietarios, encuentran limitaciones para poder realizar cambios o remodelaciones en estos predios, siendo finalmente los afectados directos de su progresivo deterioro. Desarrollar procesos de renovación urbana permite generar acciones preventivas y correctivas para lograr, de forma permanente y coordinada, contrarrestar el deterioro y la pérdida de calidad en determinadas áreas de la ciudad, priorizando las destinadas a vivienda y espacios públicos.⁶⁴

A través de esta norma, los vecinos poseionarios pueden acogerse a los procedimientos que permiten verificar la situación de tugurio del inmueble ocupado, y ser empadronados por la municipalidad para posteriormente dar inicio al proceso de saneamiento físico y legal en predios tanto privados como públicos.

La aprobación de esta ordenanza vino acompañada de la modificación del ROF de la MML para la creación de la Subgerencia de Renovación Urbana,⁶⁵ que se estableció como el órgano responsable de administrar los procesos técnicos de renovación urbana en el ámbito metropolitano.

Durante el período que siguió a la aprobación de la ordenanza, se instaló la mesa piloto de renovación urbana, espacio desde el cual se coordinaron las acciones destinadas a implementar esta norma. Esta fue la primera ordenanza vinculada a políticas urbanas aprobada por la gestión de Susana Villarán, y permitió ampliar la perspectiva para pensar con mayor profundidad los problemas de acceso a la vivienda por los que atraviesan amplios sectores de la ciudad y el rol facilitador que debe cumplir la MML para garantizar este derecho.

- **El Programa Metropolitano de Vivienda Popular**

Desde inicios del año 2012, la Comisión de Desarrollo Urbano de la MML recibió una serie de pedidos escritos presentados por el Movimiento Sin Techo (MST), en los que se proponía implementar políticas de uso del suelo, como la creación de un banco de tierras, con la finalidad de destinarlas a la generación de vivienda. Estas propuestas fueron el punto de partida para retomar la discusión de un problema

63 Según la Encuesta Nacional de Hogares, en el año 2012, el 30,2% de la población urbana de Lima Metropolitana vivía en tugurios (ENAHO 2012).

64 Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2009). *Ley N.º 29415, Saneamiento físico legal de predios tugurizados con fines de renovación urbana.*

65 Ordenanza N.º1589-MML, de 2012.

ausente por muchos años de la agenda municipal: el acceso a la vivienda de los sectores populares y las alternativas que podían surgir de la MML.

Hacinamiento y baja densificación, dificultad para acceder a suelo nuevo, así como ausencia de asistencia técnica en la construcción, son algunos de los problemas que describen la situación actual de la vivienda en los sectores populares en nuestra ciudad. En años recientes, las escasas iniciativas del Estado, encausadas a través del MVC y el programa Mivivienda, se han centrado sobre todo en dinamizar el mercado inmobiliario para los sectores de ingreso medio y medio alto. Los resultados de estas acciones son claros: según la Cámara Peruana de Construcción (CAPECO), durante 2013 solo se edificaron 138 viviendas con un precio inferior a los 30 mil dólares y no se ha construido ninguna por debajo de los 15 mil dólares.⁶⁶

Por ello, la presencia del MST fue clave para repensar las propuestas que podía plantear la MML con el fin de afrontar el problema de vivienda. A lo largo de varias conversaciones en las que participamos regidores de la Comisión de Desarrollo Urbano, Gustavo Riofrío (el asesor de la alcaldía), y los representantes del MST y de algunas ONG vinculadas al tema de la vivienda —como el Instituto de Desarrollo Urbano (CENCA)—, se arribó a la siguiente conclusión: no se necesitaba una política que otorgara “suelo”, menos aun en una ciudad como Lima; había que trabajar, en cambio, una política integral de vivienda popular.

Esta propuesta logró avanzar al contar con el apoyo político de la Alcaldesa. Mientras tanto, el equipo encargado de sacar adelante esta tarea centró su trabajo en tres aspectos: i) llevar a cabo un proceso de diálogo y negociación con el MST; ii) elaborar el proyecto ajustando las demandas del movimiento social a los requerimientos técnicos de la administración municipal; y iii) entablar un diálogo con el MVC para desarrollar una propuesta de bonos de vivienda acorde a la realidad limeña.

Uno de los puntos de discusión tuvo que ver con la identificación del suelo disponible para vivienda. Si bien la MML debiera recibir la competencia de “Bienes Nacionales”, está pendiente aún la transferencia real; actualmente, esta atribución está todavía en manos del MVC. Esta es una competencia importante, porque permite definir los usos del suelo eriazo o no urbanizado de forma planificada, y destinarlo a vivienda. Con el fin de presionar al MVC, el MST realizó una movilización que llevó a conformar una mesa de trabajo entre la MML y el Ministerio. Aunque esta instancia no resolvió el tema, permitió incorporar la opción de usar bonos del MVC para financiar proyectos en el marco del programa.

Finalmente, en diciembre de 2012, la MML aprobó la creación del Programa Metropolitano de Vivienda Popular, a través de la Ordenanza N.º 1643. Con esta norma, la municipalidad retomaba una competencia que por varias décadas había dejado de lado, y que apuntaba a establecer una política de vivienda para sectores de bajos recursos en nuestra ciudad.

66 Exposición de motivos, Ordenanza N.º 1643-MML.

La ordenanza se propuso tres objetivos específicos:

1. Mejorar las condiciones habitacionales de los sectores populares en zonas centrales de Lima Metropolitana en el marco de una estrategia de renovación urbana.
2. Promover una densificación habitacional adecuada en zonas urbano-populares de consolidación media, a través de una iniciativa pública eficaz.
3. Fomentar el acceso a la vivienda generando una oferta apropiada de viviendas en nuevas urbanizaciones para sectores populares.⁶⁷

La aprobación de la ordenanza selló el compromiso de la gestión con un actor social que, tanto a través de la movilización como del apoyo ofrecido por instituciones no gubernamentales, supo colocar una demanda en la agenda de gobierno y materializarla en una política pública, presionando así al aparato municipal para que escuchara las propuestas de las organizaciones sociales.

4.4 Implementaciones parciales: los límites de tiempo y competencias

Hubo avances en el reconocimiento de los problemas y dinámicas que caracterizan a nuestra ciudad y, también, propuestas de políticas para hacerles frente. Sin embargo, varias han quedado solo como instrumentos oficiales, aprobados pero no implementados. En otros casos, el resultado obtenido ha sido diferente al esperado.

4.4.1 De proyectos urbanos integrales a un Plan de Reducción de Riesgos

Tanto la licitación abierta para la elaboración de los PUI, como la formulación del plan de emergencia, mostraron la ausencia de alternativas específicas para encarar la intervención urbana en barrios urbano-populares.

Inicialmente pensado como un programa de emergencia en seis distritos, el Programa de Mitigación de Riesgos terminó ampliándose a 17 distritos y concentrando el grueso de la inversión municipal, que ascendió a 300 millones de soles.

La urgencia de implementar obras de infraestructura que los vecinos pudieran apreciar como un cambio en su entorno inmediato, marcó la alternativa de política elegida inicialmente.

En los procesos de generación de políticas, sostiene Kingdon, son los investigadores y expertos quienes van ensayando e intercambiando ideas. El método para la construcción de consensos requiere de un debate entre ellos. Pero, así como es importante el intercambio en una comunidad de expertos, es necesario que estas ideas y alternativas pasen por la arena pública y política antes de tomar una decisión. La supervivencia de una política requiere del cumplimiento de algunos criterios, como la viabilidad técnica (que sea posible ponerla en práctica), y debe encajar con los valores de la administración y anticiparse a limitaciones futuras (Kingdon 2003).

67 MML (2012). Ordenanza N.º 1643, Creación del Programa Municipal de Vivienda Popular.

Los resultados de la ejecución del plan de emergencia se muestran en el cuadro 12.

Cuadro 12
RESULTADOS DE EJECUCIÓN DEL PLAN DE EMERGENCIA

Distrito	Metros de muros	Número de muros aproximado*	Metros de escaleras	Total de inversión (Nuevos Soles)
Ancón	0	0	570	396.300,7
Ate	11.880	118,8	12.463,41	80.165.328,52
Carabaylo	58,90,99	59,9	3214	27.576.910,9
Chaclacayo	0	0	103	139.684,1
Comas	11.767,86	117,67	4,494	56.004.556,99
El Agustino	40	1	345	537.368,27
Independencia	3088,26	30,88	4305	11.583.580,4
La Victoria	434,68	4	0	7.115.613,97
Lurigancho	3326,63	33,26	2,7	17.360.553,31
Puente Piedra	2899,19	28,99	1202	14.221.489,11
Rímac	1528,95	15,28	2238	9.104.229,45
San Juan de Lurigancho	2953,57	29,53	23.212	37.345.823,05
San Juan de Miraflores	858,43	8,58	1152	5.019.953,83
San Martín de Porres	0	0	415	1.153.617,71
Santa Anita	0	0	313	448.434,34
Villa el Salvador	1120	11,20	0	3.392.855,26
Villa María del Triunfo	3556,55	35,56	4571	26.620.783,71
Total	49.345,11	494,65	58.604,57	297.405.415,9

* Cálculo realizado considerando una longitud del muro de 100 metros (equivalente a una cuadra).

La inversión en estos proyectos ascendió a casi 300 millones de soles, un monto significativo de inversión pública, mayor que el de cualquier otro tipo de intervención urbana en zonas de ladera llevada a cabo en anteriores gestiones. Sin embargo, hubo cuestionamientos al respecto. Quizás el más mencionado fue el tiempo transcurrido entre la identificación de los proyectos en gabinete y su ejecución: los primeros proyectos de escaleras y muros se inauguraron a fines del año 2013. Este problema se vinculaba a la debilidad de los órganos ejecutores, como INVERMET y EMAPE, cuya capacidad para formular proyectos de inversión pública se había visto mellada durante la gestión anterior por la transferencia de esta función a la OIM. La situación se agravó debido a las dificultades de coordinación del programa que, si bien estaba adscrito a la GDU, en la práctica dependía directamente de la alcaldía y coordinaba, a la vez, con muchas instancias, estando sujeto también a la capacidad de ejecución de estos organismos.

Con relación a los PUI, el equipo constituido luego de 2013 logró formular ocho proyectos cuyo alcance era de 600 mil habitantes. Su inversión se estimó en 770 millones de soles. Ninguno llegó a ejecutarse antes de la última etapa del gobierno municipal.

Tres fueron los problemas en la implementación de esta política urbana:

1. *No pudo realizarse una política urbana integral en las zonas de ladera.* En el caso del plan de riesgos, aunque las escaleras y los muros mejoran notablemente el acceso y la calidad de vida en las zonas altas, no pudo romperse del todo la idea de que son simples "paliativos" y no una reconfiguración de territorio.
2. *Persistió la lógica de trabajo en "compartimentos estancos".* Desde el inicio del programa, este funcionó con equipos externos a los que se les asignaban tareas concretas y que coordinaban muy poco con los órganos de línea encargados de la planificación urbana, como el Instituto Metropolitano de Planificación (IMP) y la GDU. Por otro lado, EMAPE e INVERMET se hacían cargo cada uno por su lado de la ejecución. Por último, el programa no funcionó con una institucionalidad clara; su principal vínculo con el aparato municipal fue a través del responsable del programa.
3. *Superposición de competencias en la intervención distrital y provincial.* El Plan de Reducción de Riesgos fue, en parte, una alternativa que permitía trabajar en barrios sin colisionar con las competencias de las municipalidades distritales. Aun así, la coordinación con los distritos para ejecutar obras a través de convenios fue difícil. Por otro lado, no queda claro si en el caso de los PUI, que abarcan varios barrios, hubo algún acuerdo con la municipalidad distrital para validar el diseño y que estos proyectos pudieran ejecutarse sin problemas.

a. **Renovación urbana**

La Municipalidad de Lima, como municipalidad provincial y con competencias de municipalidad distrital en el ámbito del Cercado, inició el proceso de renovación urbana en el centro histórico de la capital. Como parte de este proceso, a través de la Subgerencia de Renovación Urbana, y con el apoyo de la Gerencia de Participación Vecinal, realizó el empadronamiento de los vecinos que vivían en inmuebles precarios y la declaración de aquellos tugurios que estaban aptos para ingresar al proceso de renovación urbana.

Luego de la aprobación de la ordenanza, debía ponerse en marcha la evaluación técnico-legal para obtener el visto bueno de las áreas de tratamiento ("microzonas de tratamiento") en las que se llevarían a cabo los proyectos de renovación urbana. Sin embargo, la resolución que declara las zonas de tratamiento depende de la Comisión Técnica de Zonas y Micro Zonas de Tratamiento para Renovación Urbana, una entidad conformada por representantes de las subgerencias de Renovación Urbana, Defensa Civil y Organizaciones Vecinales, y de EMILIMA y PROLIMA. Sus dictámenes tienen carácter vinculante. A pesar de que la ordenanza de renovación urbana se aprobó en febrero de 2012, la Resolución de Alcaldía N.º 046, mediante la cual se conformó la comisión técnica, fue emitida recién en febrero de 2013. Al finalizar la gestión municipal anterior, no se había aprobado ninguna microzona de tratamiento, lo que generó malestar entre los vecinos de diversas asociaciones de vivienda que esperaban la implementación íntegra de esta política.

En el marco de esta ordenanza se constituyó el Comité de Gestión para la Renovación Urbana, conformado por la Alcaldesa o un representante (que, en la práctica, fue su asesor urbano, Gustavo Riofrío); el gerente de Desarrollo Urbano; el

gerente general de EMILIMA; el gerente municipal de la Caja Municipal de Lima; y el gerente de PROLIMA. Este comité ha mantenido una actividad constante y ha sido un canal importante de comunicación con los vecinos.

Es necesario resaltar la importancia de la aplicación de esta norma en el centro histórico, pues permite afirmar el rol del Estado en el reconocimiento de los derechos de propiedad de familias de bajos recursos a través de los procesos de renovación urbana de las viviendas que ocupan. Asimismo, la implementación de esta ordenanza permite visibilizar una serie de problemas asociados a las condiciones de tugurización en las que viven los habitantes del centro. Un ejemplo de ello son los recurrentes casos de desalojos ilegales en Barrios Altos, llevados a cabo con el fin de desocupar viejas casonas para construir depósitos comerciales. Estos desalojos suelen producirse de forma violenta. A partir de la coordinación de diversas gerencias de la MML, y por iniciativa de algunos regidores vinculados a las asociaciones de vecinos, se desarrolló entonces el Protocolo de Intervención en Caso de Desposesión Legal para brindar asistencia a los vecinos que se encontraban en esta situación. Este documento tuvo vigencia un tiempo, aunque al parecer su uso se encuentra actualmente interrumpido.⁶⁸

Si bien en sus disposiciones complementarias la ordenanza establece una excepción que deja fuera de su competencia a los inmuebles de la MML y de la Sociedad de Beneficencia Pública de Lima, durante la gestión Villarán se trabajó otra ordenanza que regulaba la intervención en los bienes de la segunda. Por otro lado, la Beneficencia planteó la idea de poner en marcha un proyecto de vivienda con 35 asociaciones de vecinos que ocupaban 35 inmuebles; se diseñó, pero no hubo acuerdo para realizarlo.

A pesar de ello, sí se pudo impulsar con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) un proyecto piloto de renovación urbana en dos manzanas del centro histórico. Este proyecto fue coordinado por EMILIMA, PROLIMA y el asesor de la alcaldía en temas urbanos, Gustavo Riofrío.

b. El Programa Metropolitano de Vivienda Popular

Aunque, según la ordenanza, para la ejecución y coordinación del programa se debía designar a un jefe y aprobar un manual de operaciones 30 días después de su entrada en vigencia, estas decisiones tardaron en concretarse. Peor suerte tuvo la transferencia de recursos para la conformación del equipo que debía implementar esta política, pues no llegó a efectuarse la entrega de S/.20 millones a EMILIMA para ejecutar el programa. Una vez aprobadas las normas en el Concejo Metropolitano, corresponde su implementación al área administrativa, en este caso EMILIMA, desde donde se debía conformar un equipo inicial, y a la Gerencia Municipal, que debía garantizar los recursos para poder operar. En EMILIMA se avanzó con la contratación de algunos especialistas. No obstante, la Gerencia Municipal nunca tuvo una respuesta clara sobre el financiamiento del programa.

En abril del año 2013, pasado el intenso período del proceso de revocatoria, la Alcaldesa y representantes de ocho organizaciones políticas firmaron el denomi-

⁶⁸ Este documento no se encuentra disponible en la página web de la MML. Tampoco se ha podido encontrar una versión oficial que dé cuenta de su aprobación mediante resolución.

nado "Acuerdo por Lima", un documento en el que se plasmaron las prioridades de la gestión en el tramo final de su mandato. En dicho acuerdo se estableció el seguimiento y la rendición de cuentas periódica de las políticas mencionadas, entre ellas el Programa Metropolitano de Vivienda Popular. Sin embargo, a pesar del entusiasmo con el que se divulgó la suscripción de este documento, no hubo mayores avances en la implementación de la política de vivienda y tampoco se generaron espacios que permitieran evaluar o dar cuenta de su ejecución. Durante ese mismo año, diversas organizaciones sociales e instituciones que participaron en el proceso de aprobación de la ordenanza y que creyeron en el compromiso serio de la gestión con el problema de la vivienda, pasaron por numerosas reuniones con funcionarios y autoridades, solo para constatar la ausencia de una voluntad política para implementar esta medida.

A la fecha, no hay resultados que mostrar y queda la sensación de una política trunca.

4.4.2 Planificación y control de uso del suelo

El crecimiento desordenado y caótico de la ciudad, descrito en el capítulo de contexto, se agrava por tres elementos a los que se buscó dar solución, al menos de manera parcial:

1. La ausencia de un plan urbano que ordene la dinámica de crecimiento, al que ya aludimos en este capítulo.
2. La opción, abierta desde el año 2004, de introducir cambios específicos en los planos de zonificación. Esta iniciativa permitía a los propietarios de suelo (construido o no) entregar solicitudes para modificar su zonificación, un proceso que se hacía en cualquier momento del año. La opción se abrió como un mecanismo de excepción; pero, como siempre ocurre con las excepciones en el país, se volvió una norma.
3. La especulación urbana. La intervención de las autoridades y de la sociedad para desarrollar y mejorar los entornos urbanos ha provocado que el valor del suelo vaya en aumento. En algunos casos, esto hace que el acceso a suelo urbano sea prohibitivo. Estos incrementos, además, son aprovechados por el propietario y no repercuten en la sociedad.

a. **Un antecedente: el Plan Regional de Desarrollo Concertado**

Aunque no es en sí mismo una herramienta de gestión urbana, la formulación de este plan significó un primer paso para reflexionar y planificar el futuro de la ciudad desde una perspectiva de largo plazo de la que carecían las gestiones anteriores, según se señalaba. El proceso de formulación del plan fue participativo, lo que permitió involucrar a un conjunto importante de actores con opiniones propias sobre los problemas de la ciudad. Sin embargo, una de sus debilidades fue que la constitución del equipo conformado para esta tarea, liderado por Henry Pease, hizo que el equipo municipal permaneciera en segundo plano, incluidas varias de las áreas mencionadas en este capítulo.

b. Una medida correctiva temporal: la Ordenanza N.º 1617

En junio del año 2012 se aprobó la Ordenanza N.º 1617, que norma los cambios de zonificación en Lima Metropolitana, y modifica la Ordenanza N.º 620 con el objetivo de reorganizar el trámite de las propuestas al respecto (peticiones e iniciativas).

De acuerdo con el artículo 79 de la LOM, la Municipalidad de Lima, como municipalidad provincial, tiene la función de aprobar el esquema de zonificación de las áreas urbanas. Bajo esta norma se ordenan los plazos en los procesos de cambio de zonificación. Mediante estos procesos se aplica un conjunto de normas urbanísticas que regulan el ejercicio del derecho de uso del suelo de una propiedad, permitiendo que en ella se desarrollen determinadas actividades: vivienda, producción, comercio, industria, equipamiento, servicios, recreación, turismo, cultura. La zonificación del suelo responde (o debiera hacerlo) a una visión integral del territorio, a cómo se piensa que deben estar ubicadas las actividades que posibilitan su desarrollo, buscando un equilibrio entre ellas. Por esta razón, es competencia de cada municipalidad distrital aprobar su plano de zonificación.

Sin embargo, a partir de lo dispuesto en la Ordenanza N.º 620 —la posibilidad de que cada propietario realice una solicitud para modificar la zonificación impuesta sobre su predio—, los pedidos de cambios de zonificación tendieron a aumentar, sobre todo aquellos que buscaban conseguir una calificación que les permitiera contar con una densidad residencial más alta o comercial, con el fin de incrementar el valor de la propiedad.

El elevado número de pedidos de cambio de zonificación que llegaban a la MML hacía que en cada sesión de la Comisión de Desarrollo Urbano se vieran una gran cantidad de expedientes y dificultaba la posibilidad de control. Todas las semanas se publicaba un cambio, sin ningún criterio de planificación de áreas. Por ello, se decidió modificar el mecanismo que venía funcionando. El debate empezó entre el IMP, la GDU y los regidores de la Comisión de Desarrollo Urbano. Se planteó la necesidad de cambiar integralmente la Ordenanza N.º 620, que reglamenta el proceso del plan de acondicionamiento territorial y de desarrollo urbano, y mientras se esperaba ese cambio general, se decidió poner orden al procedimiento referido en el artículo 34.

Los cambios establecidos en el nuevo procedimiento que rige en la Ordenanza N.º 1617, son los siguientes:

Cuadro 13

CAMBIOS EN LA ORDENANZA N.º 620

Ordenanza N.º 620	Ordenanza N.º 1617
Las solicitudes se hacían en cualquier momento del año.	Las solicitudes se hacen solo dos veces al año, de acuerdo con un cronograma.
Las solicitudes se veían una por una.	Las solicitudes se acumulan por distrito y se definen por ámbitos distritales (no por frente de manzana, sino por zonas con tendencias generales).
Las solicitudes ingresaban primero a la MML.	Las solicitudes ingresan a la municipalidad distrital, que debe publicitar y permitir que los vecinos opinen. Su consulta vecinal y la opinión técnica deben ser luego validadas por el Concejo distrital.





Ordenanza N.º 620	Ordenanza N.º 1617
La MML enviaba los expedientes a consulta al distrito, al área técnica y vecinal.	Los distritos envían, en las fechas indicadas, un solo informe de todos los pedidos recibidos con sus respectivos expedientes, por duplicado, a la Gerencia de Desarrollo Urbano de la MML. La MML envía una copia al IMP y ambos emiten opinión técnica (Comisión Técnica de Trabajo). El Concejo municipal decide si el cambio es favorable o no.
Si no había respuesta, se asumía que era "favorable".	La consulta vecinal es obligatoria.
Los cambios se hacían cada semana sobre áreas menores (un frente de manzana) de cualquier distrito.	Los cambios se hacen dos veces al año y según la ordenanza que ve tendencias en un territorio mayor (distrital).

El objetivo de esta norma era frenar el ingreso desordenado de expedientes de cambio de zonificación a la MML, estableciendo solo dos momentos del año para aceptarlos.

A partir de su aprobación en julio de 2012, los expedientes existentes en la MML se adecuaron al nuevo procedimiento, ingresando recién a la Comisión de Desarrollo Urbano en el mes de diciembre, de acuerdo con el cronograma. Así, de los 68 dictámenes en el período 2012-2013, 33 corresponden a la nueva modalidad, que supone un único informe y, por lo tanto, un solo dictamen por distrito, lo que ha arrojado como resultado que en un solo semestre se lograran resolver 289 expedientes.

Cuadro 14

RESUMEN DE LA PRODUCCIÓN DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO URBANO, ENERO 2012-ABRIL 2013

Tipo de expediente	Dictámenes	Expedientes
Cambios de zonificación	68	323

En segundo lugar, la norma estableció que los vecinos y los concejos municipales distritales se enteraran, antes que la MML, de los pedidos de cambio de zonificación que se hacían, para poder emitir una opinión técnica y realizar una consulta ciudadana, fortaleciendo la planificación de la gestión urbana territorial.

Aunque este mecanismo debía ser transitorio —mientras se desarrollaba el plan urbano que permitiera ordenar el crecimiento de la ciudad y restringir los cambios de zonificación una vez que se aprobaran los planes distritales, que debían estar enmarcados en el plan metropolitano—, es importante señalar su importancia como instrumento regulador que permite fijar reglas mínimas a un procedimiento que es usado con frecuencia y que oculta dinámicas de especulación inmobiliaria. Al establecer mecanismos de información y consulta de carácter obligatorio a los vecinos, se reduce la discrecionalidad con la que las autoridades toman decisiones en el marco de este procedimiento, restringiendo también la posibilidad de que aparezcan canales de corrupción.

c. La ordenanza sobre la contribución especial de obras públicas

La ordenanza sobre la contribución especial de obras públicas fue una de las últimas ordenanzas aprobadas por la gestión Villarán, dentro del conjunto de normas vinculadas a políticas de desarrollo urbano. Fue dictada por el Concejo Metropolitano en junio de 2014.

Esta norma desarrolla un conjunto de mecanismos tributarios en el marco del Decreto Legislativo N.º 776 —Ley de Tributación Municipal—, que permiten la participación de los vecinos en el costo de las obras de infraestructura pública que aumentan el valor de sus propiedades.

Este instrumento legal permite afrontar una situación característica de ciudades en crecimiento como Lima: el incremento del valor de las propiedades privadas por acción del sector público cuando se construyen obras de infraestructura en el entorno cercano. En esos casos, es posible “recuperar” el incremento del valor del suelo o de la propiedad (la plusvalía urbana) generado por la inversión pública, para usarlo en beneficio de toda la ciudad.

Los instrumentos para la recuperación de la plusvalía urbana son utilizados en muchas ciudades en América Latina. En nuestro país, sin embargo, se sabe muy poco de ellos. En la MML, esta propuesta fue impulsada por Gustavo Riofrío quien, apoyándose en estudios recientes de experiencias de inversión municipal en Lima,⁶⁹ planteó la necesidad de recuperar el incremento del valor de la propiedad en zonas aledañas a obras de infraestructura pública. Tal es el caso de la peatonalización de los jirones Ica y Ucayali en el centro de Lima, una obra realizada por la MML. Esta obra supuso una inversión de S/9,5 millones, y se calcula que generó una plusvalía para los propietarios de S/94,5 millones. Sin un mecanismo de este tipo, resultaba imposible plantear la recuperación de dicha plusvalía.

La ordenanza permite operar, generando instrumentos para recaudar, fiscalizar y administrar la contribución de los vecinos, toda vez que ellos estén informados de los beneficios de la obra y manifiesten estar de acuerdo con el cobro. La aprobación de la realización de una obra a través de este mecanismo se da mediante una ordenanza antes de que la obra se lleve a cabo y, una vez culminada, se efectúa el cobro del monto de la plusvalía calculada para recuperar la inversión pública.

De otro lado, esta norma también permite incentivar la organización de vecinos para proponer la realización de una obra pública en un determinado lugar, siempre que estén de acuerdo con asumir el pago de la contribución, que será calculado de acuerdo con criterios técnicos por la municipalidad ejecutora.

Dado el déficit de infraestructura urbana en Lima y las limitaciones del presupuesto de inversión pública de la MML, con este mecanismo será posible atender de otra forma la demanda de obra pública existente. Recuperando el valor de la riqueza generada por una obra construida en un área consolidada de la ciudad, los recursos provenientes de las contribuciones podrán ser utilizados para realizar nuevas obras públicas en otras zonas. Los mecanismos de recuperación de plusvalías constituyen medidas innovadoras para la planificación del uso del suelo

69 Datos del estudio “Sostenibilidad social en la rehabilitación del centro histórico de Lima”, realizado por Óscar Borrero para la MML.

urbano, ya que a través de este instrumento se puede planificar y priorizar una cartera de proyectos en el marco de un plan de desarrollo urbano.

Aunque esta ordenanza fue aprobada, no llegó a implementarse durante la gestión Villarán. Una buena oportunidad para poner en funcionamiento esta medida hubiera sido incorporarla al proceso de presupuesto participativo 2014. Sin embargo, esta situación no se dio.

d. Todos los caminos conducen a Roma: la necesidad del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao a 2035 (PLAM 2035)

Todas las iniciativas de política que fueron desarrollándose a lo largo de la gestión de Susana Villarán mostraban la necesidad de una política articuladora que diera coherencia a las diferentes intervenciones en el territorio metropolitano. Cada una de las medidas vistas en este capítulo, que fueron añadiéndose a la agenda de gobierno —ya sea por presión social, propuesta de expertos o por el contexto político—, representaban miradas y demandas parciales que llevaban siempre a una misma conclusión: la necesidad de contar con un plan urbano. Por ello, el plan no puede ser un documento de gabinete: debe tener un peso técnico y político para poder definir un mandato claro sobre lo que se puede hacer sobre el suelo; debe identificar el déficit de infraestructura, diseñar los planes de vivienda, definir las áreas de interés social, las de crecimiento, etc.

Lo primero que se debió definir en el proceso de elaboración del plan fue el equipo que se encargaría de llevarlo a cabo y la metodología que debía usarse. Inicialmente, se consideró la posibilidad de contar con el apoyo técnico de la ciudad de Barcelona; también se pensó en la participación del urbanista Augusto Ortiz de Zevallos en coordinación con la Universidad Nacional de Ingeniería. Estas propuestas apuntaban a un proceso de formulación integral, pero orientado a mostrar sus resultados luego de varios meses.

El tiempo político de la gestión no permitía un proceso de estas características. Luego de la revocatoria, se redefinió el equipo a cargo de la elaboración del plan. Hacia fines del año 2013 se formó un comité ejecutivo encargado de liderar el proceso, conformado por representantes del IMP, la GDU y SERPAR-Lima. Este comité empezó a funcionar constituyendo un equipo externo de técnicos que fue articulando diferentes líneas de trabajo que representaban cada una de las problemáticas parciales del desarrollo urbano en nuestra ciudad. El IMP, como órgano rector de la planificación, fue parte del comité ejecutivo. Sin embargo, no tuvo un rol preponderante en la definición del plan.

En noviembre de 2013, se creó una comisión mixta como “órgano de apoyo y asesoramiento, encargado de articular, evaluar y facilitar Planes Urbanos Específicos, Proyectos Urbanos Estratégicos y Proyectos de Vivienda”,⁷⁰ en el marco del plan.

Su funcionamiento fue de carácter permanente y contó con 15 meses para emitir su informe final. Esta comisión estuvo conformada, además del IMP y la GDU, por representantes de las direcciones nacionales de Urbanismo y Saneamiento del

70 Resolución de Alcaldía N.º 282, del 7 de noviembre de 2013.

MVC, la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADIPERU), CAPECO e integrantes del equipo técnico del PLAM. No participaron en ella otros representantes de la sociedad civil, a pesar del impulso que habían dado a la agenda urbana a lo largo de la gestión (por ejemplo, el MST, con quien se había trabajado la ordenanza de vivienda popular).

Las propuestas del plan fueron organizadas en los siguientes ejes:

1. Lima Conecta: la Lima del futuro debe contar con empresas de transporte formales, rutas organizadas y sistemas masivos de transporte.
2. Lima Emprende: el PLAM 2035 identificará los nuevos centros de desarrollo del Norte, Este, Centro y Sur y los integrará con el Callao.
3. Lima Respira: el PLAM 2035 planificará una ciudad sostenible, ambientalmente equilibrada y con una eficiente gestión de riesgos.
4. Lima Renueva: el PLAM 2035 integrará el gran patrimonio cultural de la ciudad a la vida de los limeños. En primer lugar, creará un plan maestro para salvaguardar el centro histórico de Lima para el futuro.
5. Lima Vive: la Lima del futuro es una ciudad más compacta. En vez de expandirse horizontalmente, el PLAM 2035 plantea una urbe vertical con programas de vivienda popular en edificios de cuatro pisos.

Antes de presentar la propuesta final del plan, se plantearon planes específicos para determinadas zonas de Lima. En octubre de 2014, se aprobó en el Concejo municipal⁷¹ la propuesta de anexión de pampas eriazas en el distrito de Lurín al suelo urbano de la ciudad, a través de un cambio de zonificación que permite la creación de un parque industrial de dos mil hectáreas, así como destinar 500 hectáreas a vivienda. Según el plan, esta propuesta está encaminada a generar un nuevo polo industrial en la ciudad y reubicar las industrias que existen en el centro de Lima, en áreas que antes habían sido catalogadas como zonas de expansión.

La aprobación de este plan parcial antes de contar con la propuesta final suscitó críticas por el efecto que esta medida tendría sobre el valle de Lurín. También se ha reprochado el peso de actores como CAPECO en la comisión mixta y su capacidad de influir en la definición de proyectos y planes parciales.

La cercanía al fin del período de gestión y la dificultad para garantizar el respaldo político al plan en el Concejo fueron la explicación que dieron los miembros del equipo del PLAM para presentar solo planes parciales.

Antes del término del período municipal, se anunció la aprobación de un plan similar en la zona de Ancón, aunque finalmente no se lo ratificó. El documento final del plan urbano fue presentado unos días antes de acabar el año 2014, casi cerrando el período municipal de Susana Villarán. La gestión de Castañeda parece haber descartado la evaluación, debate y aprobación del mismo.

71 Ordenanza N.º 1814-MML.

4.5 El objetivo de la reforma urbana: el derecho a la ciudad

Una de las principales consecuencias de la ausencia de una política integral de desarrollo urbano es la degradación de la ciudad como espacio público. Y no nos referimos con esto únicamente a una dimensión estética, sino a su pérdida de capacidad para ser expresión de ciudadanía, de una colectividad integrada territorial y simbólicamente (Borja 2011).

La calidad del espacio público, entendido como un espacio tanto físico como político, está fuertemente vinculada a lo que algunos estudiosos de los problemas urbanos han denominado el "derecho a la ciudad". Esta perspectiva plantea "la integración de los derechos ciudadanos y de los criterios urbanísticos que harán posible su pleno ejercicio". Nuestra presencia y participación en el espacio público nos permite no solo establecer reivindicaciones concretas de carácter urbano (sobre déficit de infraestructura vial o de servicios básicos, sobre la necesidad de una política de vivienda, etc.), sino también —y esto es algo necesario— articular estas demandas al cumplimiento de un conjunto de derechos que nos permitan generar los cambios necesarios para vivir dignamente. Así, por ejemplo, no es posible imaginar una propuesta de infraestructura urbana sin la participación de la comunidad, o un proyecto de movilidad que no incorpore el derecho a la información y a la educación como uno de sus componentes indispensables. Como señala Jordi Borja, el derecho a la ciudad es un concepto que nos permite "evaluar el grado de democracia en un territorio y es el que sintetiza, orienta y marca el horizonte de los movimientos sociales democratizadores" (Borja 2011).



Lecciones tras tres intentos de reforma

Se ha señalado en la introducción de este estudio que la gestión Villarán estuvo atravesada por dos tensiones: i) atender las urgencias de la coyuntura en el corto plazo o emprender reformas estructurales; y ii) definir la acción municipal desde una lógica tecnocrática o desde una política, es decir, a partir de medidas planteadas como “neutrales” y “técnicas” o de medidas que consolidaran alianzas y dieran un sello social a la gestión. Esta última tensión se vio intensificada por el origen político de las organizaciones —de izquierda— que acompañaron a Villarán en su primera iniciativa electoral.

Este tipo de tensión existe en cualquier gobierno. Hay un conjunto de estudios, desde los de Maquiavelo hasta los de los politólogos actuales, dedicados a dar cuenta de las pugnas en el interior de un gobierno —de poder legitimado— a la hora de tomar una decisión de política pública o de implementarla. Negarlas sería un error de cualquier estudioso o gestor público, pues son parte de la realidad. La tarea es identificarlas y tratar de generar un equilibrio que permita enfrentar las coyunturas inmediatas, acumulando fuerzas para poder atender las necesidades del largo plazo, así como usar las herramientas disponibles y los conocimientos reunidos en el mundo de la técnica para ponerlos al servicio de una propuesta programática política.

No lograr un equilibrio puede llevarnos a atender solo el corto plazo, a perdernos en lo urgente sin plantear ninguna política de largo aliento. Por el contrario, mirar solo el largo plazo, dejando de lado las urgencias cotidianas, puede afectar la estabilidad de un gobierno, como de hecho ocurrió en la gestión Villarán. Se

puede caer también en la tentación de pensar que solo se trata de hacer política y descuidar los criterios técnicos de una gestión. Pero puede pasar, también, como sucedió frecuentemente en la gestión Villarán, que se crea que “administrar” equivale a “gobernar”, que hacer las cosas “técnicamente” y de manera honesta es hacer política.

A estas dos tensiones se sumaron problemas de contexto: i) el tiempo político de la gestión, la coyuntura de disputa política que le tocó vivir; y ii) la ausencia de poder real sobre el territorio. El primero se agudizó por el proceso de revocatoria de autoridades municipales al que fueron sometidos la Alcaldesa y el Concejo. El segundo, reflejo de las limitaciones del proceso de descentralización y de la superposición y disputa de competencias con otras autoridades en el territorio, llevó a la gestión Villarán a una serie de desencuentros con el gobierno nacional y el gobierno provincial del Callao, en medio de los cuales hubo incluso que cambiar grandes planes viales para la capital.

5.1 La tensión entre el corto plazo y el largo plazo

Todo gobierno requiere de legitimación, de una relación con la sociedad valorada positivamente. La manera de hacerlo, tradicionalmente, es a través de políticas públicas, acciones gubernamentales destinadas a resolver demandas ciudadanas. La manera en que un sistema político puede manejar su relación con el entorno para ganar legitimidad ha sido analizada por Easton (1999) y puede servir para entender las medidas de un gobierno. Easton sostiene que, a través de tres tipos de acciones, se gana o recupera legitimidad: i) las que generan apoyo específico, por productos (políticas públicas) que originan beneficios directos e inmediatos para la ciudadanía; ii) las que generan apoyo difuso, por “la aceptación de la existencia de un bien común que trascienda el bien particular de cualquier individuo o grupo; la inspiración de profundos sentimientos de comunidad” (Easton 1999: 171; cabe señalar que este apoyo difuso ocurre en escenarios donde la institucionalidad es sólida y que es difícil lograrlo en casos de precariedad institucional como el nuestro); y iii) las medidas radicales de regulación estructural del apoyo, pensadas como medidas de cambio del sistema político, pero también de transformación profunda de la acción gubernamental.

Durante el primer año de gestión municipal, las reformas emprendidas, tanto la institucional como la de transporte, pretendían una transformación de fondo de la acción gubernamental. Buscaban rediseñar íntegramente la forma de trabajar de la MML y de los operadores del transporte urbano tradicional. Se esperaba que ambas reformas lograran generar un apoyo a la gestión. Sin embargo, debían culminarse antes de ser apreciadas por la ciudadanía. Más bien, estas reformas suscitaron un fuerte conflicto entre funcionarios municipales, por un lado, a quienes se les cambió su rutina (eventualmente por otras para las que no estaban preparados) o pequeños espacios de corruptela, y los actores del sistema de transporte: decenas de miles de opositores. Simultáneamente, nadie se movilizó para dar un apoyo inmediato.

En el caso de la reforma institucional, la creación del CODEL —espacio de participación establecido en el año 2011 por la gestión Villarán— pudo permitir una vinculación inmediata con la población del Cercado de Lima, demostrando un cambio

en la manera de actuar de la MML que empoderó a los vecinos. Sin embargo, por limitaciones internas de la gestión —entre ellas, las discrepancias entre la Gerencia de Participación Vecinal, para quien esta medida no era una prioridad, y el equipo de regidores que promovió la iniciativa—, este Consejo no comenzó a funcionar sino hasta 2014.

En el caso de la reforma del transporte, la fiscalización de algunas vías —la revisión de rutas y la exigencia de usar paraderos— fue la única acción de corto plazo que impactó en los usuarios del transporte. Si bien tuvo éxito —por ejemplo, en reducir a la mitad el tiempo de circulación en avenidas centrales, como la Abancay—, en tanto era una medida de “gestión del tránsito”, una vez lograda su implementación, su efecto se diluyó, pues los usuarios lo “normalizaron” y no existía ninguna señal física (ni simbólica)⁷² que lo recordara.

Queda claro que, de los tres procesos analizados, el único que podía tener un impacto directo en la población, particularmente en sectores populares, era la agenda urbana. Sin embargo, entró tarde en la agenda gubernamental (segundo año) y, debido a los problemas iniciales de elaboración de los PUI, al conflicto de competencias con los distritos para la ejecución y a la lentitud en la elaboración de perfiles —problemas que se han detallado en el cuarto capítulo—, el programa Barrio Mío no pudo mostrar ningún resultado concreto sino hasta mediados del tercer año. En el caso de la política de vivienda popular, la aprobación de la Ordenanza N.º 1643, fruto de un proceso de negociación con el Movimiento Sin Techo, tuvo un efecto directo sobre un sector de la población que vio con expectativa la creación de este programa. Este hecho permitió reconstruir el vínculo de la gestión con una base social que sentía que la Alcaldesa y su equipo se habían alejado de sus postulados de campaña. Cabe señalar que esta medida, pese a su impacto en la movilización de apoyo directo a Villarán en la campaña de revocatoria, fue de facto suspendida en su ejecución; el presupuesto para desarrollarla nunca llegó a la unidad creada para esta labor.

5.1.1 Recomendación para el manejo del tiempo

Al final de una batalla, siempre es fácil que todos se vuelvan generales. Es evidente que tras el fracaso de una política pública se pueden identificar falencias. Constantemente ocurre que, por diversos motivos, algunas veces políticos, como los que tuvo que enfrentar la gestión Villarán, lo obvio termina siendo lejano. Sin embargo, evaluar los errores cometidos permite también extraer lecciones que pueden ser útiles para quienes tengan que enfrentar esta tensión, siempre presente, entre el corto plazo y el largo plazo.

En el caso en que una gestión quiera llevar a cabo una reforma institucional, sería recomendable plantear procesos graduales. Es importante recordar que los primeros consultores propusieron un esquema transicional, de organización “informal” del trabajo, mientras se llevaba adelante la restructuración del municipio. Sin embargo, el peso de la rutina y el poder de cada órgano de línea, OPD y empresa

72 Fue recién en el proceso de revocatoria, en el año 2013, que se utilizó propaganda radial y televisada para “evidenciar” lo que era ya un efecto tangible de la reforma: la recuperación de tiempo para el usuario, reduciendo el de circulación en las principales avenidas de la ciudad.

municipal, requerían de mecanismos de coerción superiores a la sola voluntad de los gerentes.

Sería importante tomar como ejemplo el proceso llevado a cabo por el Gobierno Regional de San Martín. Este proceso fue planteado en tres etapas, como se muestra en el cuadro 15, empezando por los niveles superiores, a fin de tener claridad en el equipo de mando y gobierno. El proceso por etapas permitió cambios en la lógica desde el comienzo, pero sin costos sociales ni resistencia por parte de los trabajadores, al menos no en su fase inicial. Fue menos ambicioso en el origen, pero tuvo un mejor destino que el imaginado.

Cuadro 15

ETAPAS DE LA REFORMA INSTITUCIONAL DEL GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN (GRSM)

Primera etapa	Segunda etapa	Tercera etapa
Rediseño de las funciones de los órganos directivos, consultivos, de apoyo, de asesoramiento y línea del gobierno regional (niveles superiores de la organización), y adecuaciones a la estructura de la organización que de ello se derive.	Rediseño de las funciones de los órganos especializados del gobierno regional (gerencias y direcciones regionales y sus unidades orgánicas o funcionales constitutivas), y adecuaciones a la estructura de la organización que de ello se derive.	Rediseño de las funciones de los órganos desconcentrados responsables de la operación y entrega a la población de los bienes y servicios públicos de responsabilidad regional, y adecuaciones a la estructura de la organización que de ello se derive.

Fuente: cuadro elaborado sobre la base de información contenida en el documento de trabajo del GRSM (Molina 2013).

A lo largo de la implementación de la reforma del transporte, algunas voces señalaban ya la necesidad de plantearla como una política no solo de transporte sino de movilidad urbana, integrando las preocupaciones de los técnicos encargados del proceso, centradas en promover la conformación de consorcios, fiscalizar las rutas troncales, aprobar el marco normativo que sustentara a los corredores viales y otras inquietudes sobre el entorno urbano en el que operarían los corredores complementarios.

Como Maquet (2015) señala, se debieron colocar “fuegos artificiales” que hicieran evidente que el proceso estaba en marcha. Podría plantearse, por ejemplo, una inversión en mejorar la “señalética” en los corredores, construir paraderos (no grandes infraestructuras, pero algo más que un signo), ampliar zonas para peatones, etc. En suma, acondicionar la ciudad, lo que permitiría que los futuros usuarios comenzaran a percibir las mejoras en el entorno.

El diseño elaborado de corredores complementarios y de integración ha llegado al nivel de planes de implementación, señalándose los servicios que deben operar (entre troncales y alimentadoras) y las rutas que compiten con este sistema y que deben dejar de funcionar o ser reubicadas. Una política tan seria como esta merecería ser continuada por la actual gestión de la MML. Pero la evidencia demuestra lo contrario. Será, una vez más, una historia de marchas y contramarchas en la política de transporte urbano de Lima.

5.2 La tensión entre la tecnocracia y la política

No es tampoco nueva la tensión entre técnicos y políticos, sobre todo a la hora de definir políticas públicas. Estas políticas no son productos neutros que puedan aplicarse como recetas en el aire. Son la parte visible de un gobierno, son su manera de comunicar a la población cuáles son sus prioridades y objetivos. Quién define qué se hace y cómo se lo realiza en el fondo, marca la pauta de gobierno, la línea de la gestión.

Eduardo Dargent ha planteado una teoría sobre la autonomía de la tecnocracia, intentando explicar la manera en que un sector “experto” ha logrado desplazar (alejar) a políticos electos en el momento de elaborar políticas públicas. Incluso sostiene que, en algunos contextos, la tecnocracia persigue —e implementa— políticas no prioritarias para los gobernantes. Son, entonces, “mejor conceptualizados como políticos por derecho propio” (Dargent 2012: 53), y es conveniente analizar su rol, como el de otros actores políticos y sociales, a la hora de analizar las políticas públicas.

Los tecnócratas, definidos como técnicos encargados de gestionar o asesorar una gestión, son personas con un alto nivel de formación en ciencias aplicadas, como economía o ingeniería. Han cobrado relevancia en América Latina dada la debilidad o precariedad de las burocracias tradicionales, a lo que se suma el escaso nivel de formación y manejo de los políticos electos respecto de algunos temas, particularmente económicos. Siendo esta la situación, los tecnócratas han logrado que los políticos usen su lenguaje y se vuelvan dependientes de su conocimiento (Dargent 2012). A esto habría que añadir la precariedad de los propios partidos políticos: puede haber funcionarios en posiciones clave, por ejemplo, ministros en el Perú, que parecen no haber siquiera leído el plan de gobierno.

Si bien Dargent parece reconocer un aspecto “saludable” en el rol de los tecnócratas, quienes impedirían que las instituciones públicas sean manejadas por políticos interesados en establecer redes de clientelismo a través de medidas populistas —una especie de tendencia irresponsable en la región—, también admite que este papel limita la democracia, particularmente en la rendición de cuentas a la ciudadanía por el cumplimiento de promesas electorales.

La tensión entre los técnicos traídos a la gestión Villarán y los políticos electos y sus grupos fue permanente. Como se señaló en el primer capítulo, la definición del equipo de gobierno no fue parte de un acuerdo político ni producto de un debate sobre los perfiles necesarios para llevar adelante las promesas de campaña. La definición estuvo en manos de la Alcaldesa. Pocos cuadros programáticos de grupos políticos tuvieron cargos de responsabilidad en la gestión, y su participación fue más a título personal que fruto de un encargo orgánico. Por lo demás, una característica de Villarán fue la de basarse en relaciones personales de confianza más que en relaciones políticas.

Como se puede apreciar en el segundo capítulo, en el intento de promover mesas de trabajo coordinadas entre regidores y gerentes, la escasa voluntad de algunos en mantener esta dinámica hizo que la propuesta abortara rápidamente, pese al esfuerzo de personas como Eduardo Zegarra quien, siendo regidor, manejó

siempre los códigos de quienes conducían la administración en temas clave. Pocos políticos pudieron tener espacio en el núcleo de decisión, gobernado por el Gerente General, un economista, y por los asesores principales de la Alcaldesa, también economistas.

En el caso de la reforma institucional, un elemento a señalar es el poco apoyo que recibió por parte de este equipo más tecnocrático. Como se explicó en el segundo capítulo, la posibilidad de cada gerente de dialogar directamente con la Alcaldesa y el Gerente General impedía la puesta en marcha de “líderes programáticos”. No parecía prioritario reordenar la estructura a fin de dar peso a los órganos de línea —como rectores de ejes programáticos— para cambiar la lógica de la gestión de Castañeda de tener OPD y empresas operativas separadas de la “burocracia”. La tensión entre “técnicos” y políticos estuvo presente en el caso del CODEL. Como se ha relatado también en el segundo capítulo, esta situación provocó que su implementación se retrasara hasta fines de 2014. Sin embargo, esta tensión no fue el motivo para que la reforma no funcionara, sino la inminencia del proceso de revocatoria.

De los casos estudiados, la discrepancia más notoria entre el sector político y el tecnocrático se dio en la agenda urbana. Como se indicó en el cuarto capítulo, los grupos políticos y sus regidores plantearon la urgencia de abordar esta agenda, una propuesta que fue compartida por la Alcaldesa. Villarán apoyó, sin duda alguna, tanto el programa urbano integral para barrios populares (Barrio Mío) como el de vivienda. Sin embargo, el desenlace de ambos escapó de su voluntad de favorecer esta agenda.

Barrio Mío, como se ha expuesto, demoró en ponerse en marcha por varias razones. Entre ellas, por la diferencia de perspectiva entre los urbanistas con experiencia en asentamientos humanos, como Riofrío y Ramírez Corzo, y el economista y asesor de la Alcaldesa, Álvaro Espinoza. Quien finalmente definió la propuesta y se encargó de dirigir el programa fue Espinoza; logró mostrar resultados en el segundo semestre de 2013. El actual alcalde Castañeda ha cerrado las oficinas del programa y, al parecer, retomará la estrategia de “escaleras” aleatorias.

En el caso de Barrio Mío, el encargo otorgado a Espinoza cumplió el objetivo político —realizar intervenciones que mejoraran la calidad de vida en asentamientos humanos—, aunque su efecto fue limitado. El Programa de Vivienda Popular, en cambio, se enfrentó desde la etapa de diseño con la resistencia del gerente general.

Pese a que el equipo demostró la urgencia e importancia de poner en marcha un programa piloto de vivienda, que evidenciara la pertinencia de la acción municipal en cuanto a generar vivienda con criterios de densificación, renovación urbana y suelo nuevo, y pese a que esta era claramente una prioridad de este equipo que suponía un nuevo pacto político con sectores populares, la transferencia de recursos a EMILIMA, empresa municipal que albergó el programa, nunca se efectuó. Pareciera que una vez superada la revocatoria, no fue considerado necesario mantener el pacto.

La reforma del transporte podría ser un caso de estudio para Dargent, pues Gustavo Guerra García, dirigente de Fuerza Social y promotor de la confluencia de organizaciones políticas progresistas y de izquierda que llevaron a Susana Villarán a la alcaldía era, además de economista, especialista en políticas de transporte

público. La propuesta de Guerra García fue asumida desde la campaña por el equipo político de Fuerza Social, y su puesta en marcha, motivo de ataque permanente, generó una movilización de los grupos políticos de izquierda en defensa de la reforma. Este es un caso en el que técnicos y políticos dialogaron y trabajaron conjuntamente.

5.2.1 Recomendación de paso previo: fortalecimiento de partidos políticos y desarrollo programático claro

A diferencia de Dargent, no creo que sea saludable el poder de la tecnocracia para “limitar” la acción de algunos políticos, aunque entiendo la preocupación que existe, considerando que varios se dedican a crear redes de clientelismo y a gobernar sobre la base de encuestas de opinión, sin ninguna visión estratégica.

El caso analizado en este estudio ha sido considerado por algunos como la oportunidad perdida de la izquierda para desarrollar una propuesta política.⁷³ Comparto esta idea. No se trata de hallar responsables —eso es materia de un balance político que le tocará realizar a la izquierda—, pero sí de ensayar propuestas para intentar controlar la tensión entre tecnocracia y política y encontrar un equilibrio entre ambas, evitando que la balanza se incline hacia un solo lado.

Creo que el caso en estudio muestra una debilidad previa: la ausencia de organizaciones políticas sólidas en la izquierda, que tengan entre sus militantes cuadros políticos programáticos con una experiencia y solvencia que les permitan ser los “técnicos” de una gestión que plantee transformaciones que incidan en la calidad de vida de la población.

Es importante destacar la diferencia en el caso de la reforma del transporte que, si bien tuvo problemas en su implementación final —asociados a la inminencia del proceso electoral municipal—, ha sido una experiencia trabajada desde el proceso electoral que ha tenido un liderazgo —el de Gustavo Guerra García— reconocido por quienes formaron parte de la coalición de fuerzas políticas. La presencia de Guerra García en PROTRANSPORTE nunca fue vista como la de un “técnico externo”.

Implementar medidas de transformación desde el aparato del Estado, sin el “filtro” de la tecnocracia, requiere de programas políticos sólidos que permitan realmente orientar el diseño de políticas y no ser meras expresiones de buena voluntad. La gestión Villarán mostró al comienzo un ánimo de autonomía frente a las organizaciones políticas que conformaron la confluencia Fuerza Social, pero es cierto también que estas no tenían el equipo técnico partidario con experiencia para actuar como contrapeso de la tecnocracia.

73 Entre ellos, Tanaka y Sosa (2014).

5.3 Un problema estructural que limita la acción municipal: la superposición de funciones y el recorte del poder sobre el territorio

La descentralización presenta, a más de una década de su implementación, serias limitaciones que afectan el desempeño de las autoridades subnacionales. En una reciente publicación, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) ha señalado que algunos problemas de origen, como avanzar en la descentralización sin una reforma real del Estado, han generado restricciones serias en el ejercicio de sus competencias. Es decir, los problemas preexistentes del Estado no han sido resueltos, sino que sobre ellos se ha montado el proceso de reforma (Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales 2013).

Una de las principales dificultades que arrastra aún el proceso de descentralización es la poca claridad que existe entre funciones y competencias exclusivas y compartidas entre los tres niveles de gobierno. ¿Qué debe hacer y hasta dónde debe llegar el gobierno nacional? ¿Qué, los gobiernos regionales? ¿Qué, los gobiernos locales? En los gobiernos, locales tenemos, además, las disputas de competencia entre provinciales y distritales.

Este problema es reconocido no solo por la academia sino por el Estado, en sus diferentes niveles y poderes. Para el caso de estudio conviene recoger lo señalado por el Congreso de la República:

A pesar del tiempo transcurrido, aún subsisten los problemas, ya que no se han atendido las reformas de organización y gestión de competencias que se requieren para que el Estado opere eficientemente en un contexto descentralizado. Aún persiste la desarticulación y falta de claridad en la delimitación de competencias, funciones y facultades de cada nivel de gobierno, lo que afecta la prestación de los servicios e incrementa la conflictividad de las relaciones cotidianas entre los entes del Estado [...] En algunos casos el problema es incluso más grave, porque la falta de claridad sobre la distribución de competencias ha recaído sobre materias que no tenían mayor desarrollo normativo y operacional al inicio del proceso de descentralización, como es el caso de la gestión del territorio [...] donde conviven regulaciones diversas que abarcan parcialmente la materia y cada una de ellas asigna competencias a autoridades diferentes y dispone medidas que no guardan necesariamente concordancia. (Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado 2013: 17)

En las reformas estudiadas, el conflicto de competencias es claro. Si bien la competencia sobre el transporte público es responsabilidad de los gobiernos provinciales, la que se ejerce sobre las "vías férreas" corresponde al MTC. En estricto, el sistema de metro o trenes es un servicio de transporte, pero que funciona sobre rieles. Este debate de competencias se agrava por el hecho de que, en la gestión de Castañeda, se decidió entregar la Autoridad Autónoma del Tren Eléctrico (AATE) al MTC, en vista de la magnitud de los recursos necesarios para poder poner en marcha el sistema. La MML no cuenta con medios suficientes para invertir en la infraestructura de un sistema de metro ni para subsidiar el pago del pasaje.

Pero ¿puede el MTC definir la ruta del sistema de transporte en metro sobre el territorio metropolitano de Lima? Como quedó claro en el caso analizado, no hubo

un debate al respecto, simplemente se “ejerció el poder” y se especificó, por decreto, cuáles serían las líneas a construirse en el nuevo sistema, sin consultar al gobierno metropolitano. Esta decisión obligó a la gestión Villarán a dejar sin ejecución el COSAC 2 del Metropolitano y a adaptarlo como un corredor complementario.

Adicionalmente, la reforma del transporte enfrentó un conflicto de competencias con la Municipalidad Provincial del Callao. En tanto el Callao y Lima son provincias vecinas, los vecinos del Callao pueden trabajar en Lima y viceversa. ¿Cómo se transportan? ¿Quién decide qué ruta de transporte puede circular por ambos territorios? ¿Qué requisitos deben tener estas rutas? En las respuestas a estas preguntas no hay consenso sino conflicto.

Tradicionalmente, el Callao ha autorizado rutas de aproximación, pero que han pasado a abarcar gran parte del territorio bajo la jurisdicción de Lima. Esto genera congestión y agrava la superposición de rutas señalada en el tercer capítulo. Un problema similar, aunque de menor intensidad, se tiene con la provincia de Huarochirí. La reforma del transporte chocaba con estos intereses y pretendía poner orden en el territorio.

En el caso urbano, encontramos nuevamente un conflicto vertical y otro horizontal. El primero, entre la MML y el MVC. El ministerio maneja recursos que se destinan a mejorar las condiciones de habitabilidad de Lima. La decisión sobre en qué zonas intervenir se hace sin coordinación previa con la MML, un problema que trató de resolverse en parte con la mesa de trabajo que se creó entre la Municipalidad y el Ministerio. Asimismo, el MVC retiene competencias que por ley debieran estar en manos de la MML: Bienes Nacionales y SEDAPAL.

El conflicto horizontal es entre los municipios distritales. Como se señaló en el capítulo de contexto, la creación de jurisdicciones distritales, además de fragmentar la administración del territorio, limita la acción municipal. En el caso de Barrio Mío se intentó planificar políticas de regeneración urbana integral que permitieran una mejora del hábitat, pero solo se pudo implementar un plan de emergencia, pues una intervención mayor requería de espacios de coordinación con 17 autoridades distritales, algo que —como saben bien quienes conocen de administración pública— no es fácil.

Finalmente, parte de la solución era aprobar un proyecto de ley que desarrollara el “título especial” del que goza la MML, considerando que es simultáneamente un gobierno local y regional. La falta de tiempo y el escaso poder político que tuvo la gestión Villarán al final de su mandato impidieron que esta propuesta fuese siquiera debatida en el pleno del Concejo Metropolitano.

5.3.1 Recomendación de política: fortalecimiento de espacios de coordinación intergubernamental y empoderamiento del gobierno metropolitano

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), la Ley de Bases de la Descentralización (LBD) y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) hacen un “llamado” a coordinar entre los distintos niveles de gobierno y plantean mecanismos de coordinación, de delegación de competencias y de transferencia de competencias. En el caso descrito, así como en la mayoría de casos en el país, lo que se requiere es

poner en práctica los mecanismos ya contemplados por la ley y respetar el espíritu de la descentralización, que apunta a consolidar las competencias transferidas a los gobiernos subnacionales.

En materia de transporte, se pueden plantear dos caminos de coordinación. Uno es la creación de un organismo técnico especializado de carácter intergubernamental (Lima-Callao-MTC), con un alto grado de independencia funcional y que esté adscrito a la MML —en tanto ella es la autoridad con mayor nivel de competencias en el caso del transporte y con mayor jurisdicción sobre el territorio—, donde participen representantes del Callao y del MTC. Hay cierto consenso sobre la necesidad de contar con una autoridad autónoma del transporte Lima-Callao, pero el debate gira en torno de a qué institución adscribirla. La opinión pública debería participar en esta discusión.

Una opción transitoria, mientras se organiza un debate serio sobre la autoridad autónoma del transporte Lima-Callao, es recuperar el trabajo del Consejo del Transporte Lima y Callao, un organismo creado en 1997 por la gestión Andrade y que contó con la participación del Municipio Provincial del Callao, el MTC, el MEF y la Dirección General de la Policía Nacional del Perú (PNP). Funcionó hasta el año 2006, cuando dejó de ser convocado. Desde este espacio se logró elaborar, en 2005, el Plan Maestro de Transporte de Lima y Callao, un documento que aún sirve de guía para las decisiones que se toman sobre transporte.

En el caso de la reforma urbana y, en relación con el MVC, es fundamental partir de que las competencias que son claramente municipales —en el marco del proceso de descentralización— deben ser efectivamente transferidas a la MML. Sin claridad frente a su manejo territorial, es inviable llevar adelante reformas estructurales para las cuales se necesita, además de competencias precisas y efectivamente transferidas, mecanismos de coordinación intergubernamental que permitan que toda intervención en el territorio metropolitano se haga en diálogo con el gobierno de la ciudad.

Es importante acotar que la tensión entre el MVC y los gobiernos locales y regionales es permanente, pues este sector es uno de los que siguen reteniendo competencias y tiene pendiente la elaboración de la matriz de delimitación de funciones y competencias que la LOPE, desde 2007, plantea que cada ministerio desarrolle.

La relación con los municipios distritales requiere aun mayor atención. La MML concentra competencias de zonificación, como se ha señalado, pero las licencias de construcción y funcionamiento, así como la fiscalización, están en manos distritales. En algunos casos, los distritos extralimitan competencias y otorgan autorizaciones que contravienen la zonificación metropolitana. Implementar un mecanismo de control por parte de la MML es una medida urgente.

En parte, la aprobación del PLAM —sea el que se elaboró en la gestión Villarán o el que haga la nueva administración— puede servir para ordenar las distintas tendencias de desarrollo que hay actualmente sobre el territorio metropolitano. Este esfuerzo debe ser completado por los planes distritales. Son pocos los distritos que han avanzado (San Isidro y La Molina) para poder frenar los cambios de zonificación y dar estabilidad a la política de suelo urbano.

Finalmente, como se dijo, aclarar el “régimen especial” de la MML es central. Para ello, quiero recuperar dos de los artículos del proyecto de ley elaborado por la gestión Villarán, aunque no debatido ni aprobado por el Concejo (cuadro 16).

Cuadro 16

ARTÍCULOS DEL PROYECTO DE LEY NO APROBADO POR EL CONCEJO

Artículo 154	Artículo 155
<p>La Municipalidad Metropolitana de Lima participará en la planeación y ejecución de todas las acciones a ser realizadas por el Gobierno Nacional en el área metropolitana de Lima y Callao en materia ambiental y ecológica; de desarrollo urbano y espacio público; de movilidad y transporte urbanos; del servicio de agua potable y alcantarillado; de recolección, tratamiento y disposición de residuos sólidos; y de convivencia y seguridad ciudadanas.</p>	<p>El Gobierno Nacional suscribirá convenios con la Municipalidad Metropolitana de Lima para determinar los ámbitos territoriales y la oportunidad de la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones por las entidades públicas del Gobierno Nacional en el área metropolitana de Lima y Callao.</p>

Queda claro que el objetivo de conseguir poder para la MML sobre el territorio está aún pendiente y requiere de un desarrollo normativo que, en la línea de lo desarrollado, termine de darle contenido a ese “régimen especial” y nos permita avanzar hacia un verdadero proceso de descentralización en Lima.

5.4 Un problema coyuntural: la alteración del tiempo de la política municipal tras la convocatoria a revocatoria de autoridades municipales

La revocatoria de autoridades, como un mecanismo de participación ciudadana contemplado en la legislación peruana, requiere de una revisión seria. Su autorización desde el segundo año de gestión de cualquier autoridad municipal permite, como de hecho ocurrió en el caso de Villarán, que quienes sienten que sus adversarios políticos están en una posición de poder que les resulta incómoda, organicen sus fuerzas para incitar revocatorias basadas, más que en un balance real de la gestión, en ambiciones personales y venganzas políticas.

Esta situación, una vez más, no es nueva en el país. Sin embargo, la trascendencia del proceso vivido en Lima, por el peso relativo que tiene el gobierno metropolitano frente a otros en el país, ha permitido que se preste atención al efecto que este mecanismo tiene sobre la gobernabilidad democrática en los territorios.

No es materia de este estudio hacer un balance de este mecanismo ni señalar propuestas para modificarlo. Solo me corresponde señalar que los casos analizados, así como otras políticas municipales emprendidas en el período de gobierno de Villarán, se vieron alterados en su ciclo político por él.

Una reforma requiere de un tiempo de maduración, entre su diseño y su implementación, y de otro de evaluación y ajuste. Ese ciclo regular no fue posible en la gestión Villarán. Las políticas que se desarrollaron tuvieron que suspenderse o modificarse a dos tiempos.



AGUILAR VILLANUEVA, L.

2013 *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.

ARAGÓN, J. et ál.

2013 *Estudio de conflictos sociales y representación política*. Lima: IOP-PUCP.

ASAMBLEA NACIONAL DE GOBIERNOS REGIONALES (ANGR)

2013 *Balance de la reforma descentralista y la política del gobierno actual en la materia. Propuesta de agenda para la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales*. Lima: ANGR.

AZPUR, J.

2012 "La descentralización, una reforma estancada". En Pedraglio, S., *Balance de un gobierno "ni de izquierda ni de derecha"*. Cuaderno Descentralista 29. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

BACA, E. y G. ÁVILA

2014 *La recentralización del presupuesto avanza. El presupuesto público del 2015 y los recursos para las regiones*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

BALLÓN, E.

2014 "Castilla: a la derecha, ¡derecha!". En Toche, E., comp., *Perú hoy: más a la derecha Comandante*. Lima: DESCO.

BANCO MUNDIAL

2012 *Implementation Completion and Results Report*. Banco Mundial-Sustainable Development Department.

- BIELICH, C.
2009 *La guerra del centavo: una mirada actual al transporte público en Lima Metropolitana*. Lima: CIES, IEP.
- BORJA, J.
2011 "Espacio público y derecho a la ciudad". En *Viento Sur* 116, mayo: 39-48.
- BORJA, J. y M. CASTELLS
2000 *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- BRUGUÉ, Q.
2008a *Modernizar la administración: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa*. Lima: Universidad Autónoma de Barcelona, Universidad Continental.
2008b *Participación y democracia: asociaciones y poder local*. Lima: Universidad Autónoma de Barcelona, Universidad Continental.
- CALDERÓN, J.
2005 *La ciudad ilegal: Lima en el siglo XX*. Lima: UNMSM.
- CASTELLS, M.
2003 *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Madrid: Alianza Editorial.
- DARGENT, E.
2012 *Technocracy under Democracy: Assessing the Political Autonomy of Experts in Latin America*. Austin: Universidad de Texas.
- DE SOTO, H.
2005 *El otro sendero*. Lima: El Comercio.
- DORICH, L.
1997 *Al rescate de Lima: la evolución de Lima y sus planes de desarrollo urbano*. Lima: SAGSA.
- DURAND, F.
2007 *El Perú fracturado: formalidad, informalidad y economía delictiva*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República.
- EASTON, D.
1999 *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.
- FERNÁNDEZ MALDONADO, M.
2013 "La marcha de las barriadas en la segunda mitad del siglo XX". En Aguirre, P., *Lima, siglo XX: cultura, socialización y cambio*. Lima: PUCP.
- GAMERO, J.
2014 Entrevista sobre la situación laboral de los jóvenes en Lima. Realizada por M. Glave, 20 de septiembre.
- GERENCIA DE PLANIFICACIÓN-MML
2012 *Informe técnico sustentatorio por modificación del Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima en el marco de su régimen especial*. Lima: MML.

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

2013 *Balance de la reforma descentralista*. Lima: RIMISP.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

2007 *Censo Nacional 2007* (última consulta: 10/09/14). Disponible en: <<http://censos.inei.gob.pe/Censos2007/IDSE/>>.

2013a *Estadísticas ambientales: febrero 2013* (última consulta: 05/14). Disponible en: <<http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/03/Estadisticas-Ambientales-Febrero-2013.pdf>>.

2013b *Producto bruto interno por departamentos 2001-2012*. (última consulta: 04/11/13). Disponible en: <http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1104/index.html>.

2013c *Situación del mercado laboral en Lima Metropolitana-Informe técnico N.º 4* (última consulta: 08/13). Disponible en: <<http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/16242.pdf>>.

KINGDON, J.

2003 *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Nueva York: Longman.

LEÓN MOYA, C.

2013 "Derrota asegurada". *Hildebrandt en sus Trece*, 22 de noviembre.

LIMA CÓMO VAMOS

2012 *Encuesta Lima Cómo Vamos 2012*. Lima.

LOWI, T.

1964 "American Business and Public Policy Case Studies and Political Theory". En *World Politics XVI*.

MAJONE, G.

2005 *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: FCE y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

MAQUET, P.

2015 "Así no: diez lecciones de Susana Villarán sobre comunicación política". Inédito.

MATOS MAR, J.

2012 *Perú: Estado desbordado y sociedad nacional emergente*. Lima: Universidad Ricardo Palma.

MENY, Y. y J. THOENIG

1992 *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

MERINO, M. y G. CEJUDO

2010 *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de políticas públicas*. México: FCE, CIDE.

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA (MML)

1992 *Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima y Callao 1990-2010* (última consulta: 05/09/14). Disponible en: <<http://www.urbanistasperu.org/inicio/PlanMet/planmet.htm>>.

2011 *Resolución de Alcaldía N.º 332*. Lima: MML.

2012 *Plan Regional de Desarrollo Concertado 2012-2025* (última consulta: 15/11/13). Disponible en: <http://www.planlima.gob.pe/html/plan_regional.html>.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

- 2006 *Análisis de políticas y programas de empleo juvenil en el Perú*. Lima: Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (PREJAL).

PRODESCENTRALIZACIÓN

- 2012 *Proceso de descentralización, balance y agenda a julio del 2012*. Lima: USAID-Perú.

REMY, M. I.

- 2005 *Los múltiples campos de la participación ciudadana*. Lima: IEP.

RIOFRÍO, G.

- 1978 *Se busca terreno para próxima barriada*. Lima: DESCO.

- 1991 *Producir la ciudad (popular) de los 90*. Lima: DESCO.

RODRÍGUEZ, A., G. RIOFRÍO y E. WELSH

- 1976 *De invasores a invadidos*. Lima: DESCO.

SILVA, A.

- 1992 *Imaginario urbano. Bogotá y Sao Paulo: cultura y comunicación urbana en América Latina*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

SUBIRATS, J.

- 1989 *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

TANAKA, M.

- 2001 *Participación popular en políticas sociales. Cuándo puede ser democrática y eficiente, cuándo todo lo contrario*. Lima: CIES, IEP.

TANAKA, M. y P. SOSA

- 2014 "¿Por qué, Susana, por qué?". *Argumentos* 5, año 8, noviembre. Lima: IEP.

VELASCO RICO, C.

- 2012 *Delimitación de competencias en el Estado Autonomico y puntos de conexión*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonomics.

Anexo

MARCO NORMATIVO PARA EL REORDENAMIENTO DEL TRANSPORTE⁷⁴

<p>Ordenanza N.º 1538: Congelamiento de flota y propuesta de bus patrón (14 de julio de 2011)</p>	<p>Se frena el acceso de combis o camionetas rurales como vehículos de transporte de pasajeros. Se promueve la sustitución de unidades viejas por nuevas. Se impone el patrón de bus de estas nuevas unidades, el EURO 4, unidad con menor impacto ambiental, con una mayor revisión técnica y mayor capacidad de transporte.</p>
<p>Ordenanza N.º 1595: Marco legal para los programas de chatarreo (27 de marzo de 2012)</p>	<p>Disposiciones aplicables a los programas de chatarreo implementados por la MML. Estos programas promueven la reducción de flota, como la anterior ordenanza. Estas disposiciones permitieron el chatarreo de más de mil vehículos con más de 20 años.</p>
<p>Ordenanza N.º 1599: Regula la prestación del servicio de transporte público regular de personas en Lima Metropolitana (17 de abril de 2012)</p>	<p>Disposiciones que constituyen el marco legal que regula la prestación del servicio de transporte público regular de personas en Lima. Recoge los parámetros de la Ordenanza N.º 1538 y rompe con el sistema de otorgamiento de licencias y permisos para prestar el servicio de transporte urbano tradicional. Ahora las empresas tendrán que ser dueñas de todas sus unidades, y los cobradores y conductores tendrán que estar en planilla, con un sueldo fijo y con todos los servicios sociales. Los trabajadores podrán participar como accionistas en la empresa.</p>
<p>Ordenanza N.º 1613: Sistema Integrado de Transporte Público en Lima Metropolitana SIT (26 de junio de 2012)</p>	<p>Se oficializa el SIT y se aprueba el Plan Regulador de Rutas. El SIT está compuesto por las distintas modalidades del servicio de transporte de personas: el transporte masivo, como el Metropolitano (o el Tren Eléctrico), los corredores complementarios y de integración, las rutas de aproximación, así como los vehículos de transporte no motorizados, tales como las bicicletas. Otorga las competencias generales de regulación del transporte público a la Gerencia de Transporte Urbano (GTU).</p>
<p>Acuerdo de Concejo N.º 1531: Aprobación de los cinco corredores complementarios del SIT (28 de agosto de 2012)</p>	<p>Abre el proceso de licitaciones de los corredores complementarios, proceso que dirige PROTRANSPORTE. El proceso de licitación prioriza a los dueños de las unidades. Se plantea acabar con la superposición de rutas, intentando pasar de 562 rutas a 325, eliminando aquellas que pasen por los corredores licitados.</p>
<p>Ordenanza N.º 1634: Programa de Incentivos para el Pago de Multas de Transporte Urbano (octubre de 2012)</p>	<p>Se dan escalas de descuento de las multas a las empresas y conductores cuya ruta se sobreponga a la de los corredores complementarios en un mínimo de 1 km y con el 95% de la flota.</p>
<p>Ordenanza N.º 1769: Otorga facultades a la GTU y aprueba el Reglamento de Corredores Complementarios (28 de enero de 2014)</p>	<p>Otorga competencias a la GTU para licitar los corredores de integración, así como sistematiza la regulación de los corredores complementarios. El Concejo Municipal de Lima declara la "saturación" de las vías de la ciudad, afirmación que sirve para no aceptar más unidades en el sistema.</p>

74 Extracto de Belleza (s. f.).

ISBN: 978-9972-51-580-4

