

Título do capítulo	CAPÍTULO 8 LIMA METROPOLITANA: COMPETENCIA, COORDINACIÓN Y FRAGMENTACIÓN INSTITUCIONAL
Autor(es)	Manuel Dammert-Guardia
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-022-6cap8

Título do livro	Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada
Organizadores(as)	Marco Aurélio Costa Lizandro Lui Sara Rebello Tavares
Volume	4
Série	Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2021
Edição	1a
ISBN	978-65-5635-022-6
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-022-6

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2021

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

LIMA METROPOLITANA: COMPETENCIA, COORDINACIÓN Y FRAGMENTACIÓN INSTITUCIONAL

Manuel Dammert-Guardia¹

1 INTRODUCCIÓN

Lo metropolitano, en el Perú, refiere, simultáneamente, a una institución específica de gobierno (la municipalidad metropolitana de Lima – MML), a dos tipos de aglomeraciones urbanas dentro del Sistema Nacional de Centros Poblados (Sincep) (la metrópoli nacional, conformada por las provincias de Lima y Callao, y las metrópolis regionales), y un ámbito de planificación territorial (el área metropolitana de Lima, que incluye a Lima y el Callao).² La ambigüedad que generan estas delimitaciones del nivel metropolitano está vinculada a distintos arreglos institucionales con objetivos superpuestos. Este capítulo describe las dimensiones institucionales y normativas de la gobernanza metropolitana de Lima (Perú),³ caracterizada por su alta fragmentación, competencia entre niveles de gobierno, y bajos niveles de cooperación en las relaciones horizontales y verticales entre los niveles de gobierno involucrados en la gestión de una metrópoli como Lima, capital del Perú (Bensa, 2017; Durand, 2008; Fernández-Maldonado, 2019; Metzger *et al.*, 2017; Remy, 2016; Rodríguez y Oviedo, 2001).

La gestión metropolitana es uno de los principales retos contemporáneos en la región (CEPAL, 2016; Jordán, Riffo y Prado, 2017). La metrópoli, entendida como un “un ámbito urbano diferenciado social, económica y urbanamente” (Pérez, 2005, p. 427) requiere repensar los arreglos institucionales de coordinación, capacidad estatal y gobernanza para la planificación urbana, la gestión de servicios y las posibilidades de intervenir de manera “coherente” sobre

1. Profesor de Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP); consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); y coordinador del grupo de trabajo Desigualdades Urbanas de Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso) (2016-2021). *E-mail*: <mdammert@pucp.edu.pe>.

2. Algunas aclaraciones: se utiliza la denominación de gobiernos subnacionales para señalar todos aquellos niveles de gobierno distintos al nivel central; al referirnos a la ciudad de Lima, se refiere a la aglomeración urbana conurbada por las circunscripciones del Callao y de Lima. Finalmente, y de manera similar al término de ciudad, el área metropolitana de Lima refiere a la conurbación de Callao y Lima.

3. La selección de estas dimensiones corresponden a la solicitud realizada por el equipo coordinador de la investigación. Se reconoce que la gobernanza metropolitana abarca no solo a las instituciones formales de administración, sino también involucra a los arreglos institucionales informales, a lo “no gobernado”, entre otros. Para fines de este capítulo, trataremos exclusivamente al ámbito de las instituciones formales de la gobernanza metropolitana.

un territorio complejo y amplio. No es solo un asunto de escala, sino que está asociado con cambios importantes en la producción del espacio urbano y en los sistemas de interdependencia asimétrica entre actores públicos y privados.

En la literatura existe un amplio debate sobre el tamaño de las unidades de gestión territorial, la importancia de la fragmentación institucional y territorial, y la necesidad (o no) de implementar niveles de gobierno de carácter “supra municipal” que operen como instancias de coordinación entre los gobiernos locales y se encarguen de algunos aspectos centrales para la metrópoli. Para Subirats (2019), las claves del debate son las posiciones a favor o en contra de la fragmentación, la centralización o descentralización, los grados de participación ciudadana y los distintos niveles de control y límite de acción de lo privado sobre la ciudad. Desde mediados del siglo XX se han desarrollado distintas perspectivas respecto a la gestión metropolitana: perspectivas reformistas que proponen la necesidad de establecer y consolidar niveles de gobierno de escala metropolitana, con el objetivo de reducir la fragmentación institucional; perspectivas sobre elección pública, para quienes la consolidación institucional no es la solución, sino lo propuesto, la fragmentación institucional genera un conjunto de incentivos de competencia y cooperación que pueden resultar eficientes para el manejo de la ciudad. Y, finalmente, desde los noventa una perspectiva del “nuevo regionalismo” como una lectura crítica de las anteriores perspectivas, y la necesidad de reconocer que la “gestión” (gobernanza) es el resultado de complejas redes de actores públicos y privados sin que opere necesariamente un criterio de administración centralizada territorial (Heinelt y Kubler, 2005; Nelles, 2012; Tomàs, 2018).

La gobernanza metropolitana, en un sentido amplio, refiere a distintos arreglos institucionales entre actores público, privados y sociales para resolver un problema organizativo (por ejemplo, brindar un servicio, o aplicar una ley o norma a nivel local) en una coyuntura espacio-temporal específica (Borraz y Le Gales, 2010; Montero y García, 2017; Subirats, 2019). Siguiendo esta definición, este capítulo discute solo una de las aristas: la que corresponde al tipo de arreglos incorporados por los actores públicos en relación con la gestión y definición de lo metropolitano. Pese a esta limitación, este primer paso es un aporte crítico a la comprensión de lo metropolitano desde el ámbito de la gestión. Este ha sido un tema que ha recibido una atención limitada en el caso peruano (Calderón y Centeno, 2016), aunque con algunas excepciones (por ejemplo, Bensa, 2017; Remy, 2016; Metzger *et al.*, 2017).

El caso de Lima demuestra cómo diversas reformas del Estado han generado un traslape de arreglos institucionales, aumentando la fragmentación institucional y la debilidad de los distintos niveles de gobierno subnacional para dirigir los procesos urbanos. Además, es un modelo de alta competencia entre distintos niveles de gobierno para administrar el área urbana, un modelo de gestión que se

caracteriza por la constante tensión entre la centralización y descentralización de competencias y funciones. Existe una indefinición de lo metropolitano, lo cual acarrea la reproducción de un régimen de desigualdad urbana.

El documento se organiza de la siguiente manera. Primero, se presenta manera en qué se aborda la cuestión metropolitana en normatividad vigente. En el Perú, este tema está directamente vinculado a la manera de abordar la particularidad de la capital del país: Lima. Segundo, se discute el caso de Lima metropolitana, para lo cual se describe brevemente el caso, y se centra la atención en tres temas fundamentales: planificación, servicios y financiamiento. Finalmente, se presentan algunas reflexiones sobre el caso de discusión.

2 LA CUESTIÓN METROPOLITANA

El Perú es un país unitario, representativo y descentralista en el que, según la normatividad vigente,

el territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la nación. El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y centros poblados (Perú, 2002).⁴

Entre las principales normas que regulan la planificación y gestión de Lima están la Constitución Política del Perú, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM).

CUADRO 1
Normas que regulan la planificación y gestión

Año	Norma
1979	Constitución Política del Perú (no vigente)
1984	Ley nº 23.853 (Ley Orgánica de Municipalidades)
1993	Constitución Política del Perú (vigente)
2002	Ley nº 27.680 (Ley de Reforma Constitucional), capítulo XIV, título IV, sobre descentralización
2002	Ley nº 27.783 (Ley de Bases de la Descentralización)
2002	Ley nº 27.867 (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales)
2003	Ley nº 27.972 (Ley Orgánica de Municipalidades)
2016	Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ratdus), Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS)

Elaboración del autor.

4. Dado que este informe se limita al caso de Lima metropolitana, no se profundiza en las características del ámbito de centros poblados que no existen para el caso de Lima metropolitana.

Los niveles de gobierno son nacional, regional y local. Los niveles regional y local poseen autonomía política, normativa, económica y administrativa, limitadas por la Constitución y leyes generales.⁵ Además, dentro del nivel local coexisten dos órganos de gobierno, por un lado, las municipalidades provinciales y, por otro, las municipalidades distritales. En el territorio de cada municipalidad provincial coexisten municipalidades distritales; y dentro del territorio de los gobiernos regionales coexisten municipalidades provinciales. El nivel superior se encarga de competencias de coordinación y acción en asuntos de interés común.

CUADRO 2
Niveles de gobierno – Perú

Nivel de gobierno		Número	Descripción
Nacional		1	Unitario y descentralista.
Regional		25	Unidades territoriales neoeconómicas, con diversidad de recursos naturales, sociales e institucionales, integradas histórica, económica, administrativa, ambiental y culturalmente.
Local – municipalidades	Provincial	196	Unidad de gobierno que goza de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, dentro de sus jurisdicciones urbanas o rurales. Comprende a los concejos provinciales y distritales.
	Distrital	1.874	

Elaboración del autor.

El nivel local, según lo establecido por la LOM, se compone por dos escalas de gobierno: provincias y distritos. Las municipalidades son un nivel de gobierno presente desde los inicios de la época republicana del país. En general, este nivel debe tener una relación directa con la población y brindar servicios de manera directa. Conforme el paso del tiempo fueron adquiriendo cada vez mayor autonomía, hasta que el momento en que se terminó de definir su autonomía política, económica y administrativa en la Constitución de 1979. Además, será en 1980 cuando se realicen elecciones como mecanismo para elegir a las autoridades

5. Autonomía política: autoridad política propia, elegida a través de elecciones universales de los residentes de la circunscripción. Autonomía normativa: capacidad de establecer normas, autoregularse y norman en sus jurisdicciones. Autonomía económica: respecto a sus ingresos y gastos. Autonomía administrativa: en su organización interna y auto administración.

municipales (alcaldes); previamente, las autoridades eran directamente designadas por el gobierno nacional.⁶ El nivel regional está vigente a partir de 2002 como parte del proceso de descentralización y reestructuración del Estado.⁷ Este es un nivel intermedio entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, responsable de recibir las transferencias en competencias desde el gobierno nacional en materias como educación, salud y otros. Posee autonomía política, administrativa y económica.

La definición de lo metropolitano en el Perú está directamente vinculado con las distintas maneras que se ha abordado la ciudad capital: Lima. Se deben destacar tres rasgos. Primero, la división entre Lima y Callao, y su particularidad en la estructura de niveles de gobierno. El Callao, declarada en 1857 como provincia constitucional, es una circunscripción distinta a Lima hasta el día de hoy. Las actividades principales en el Callao están vinculadas a la presencia del Puerto y pese a su integración con el área urbana de Lima en gran parte del siglo XIX y XX, será hasta las primeras décadas del siglo XX cuando resulta más clara su continuidad territorial. Actualmente, las dos circunscripciones administrativas configuran un solo territorio, pero siguen estando divididas. La declaración de Callao como provincia constitucional se mantendrá en gran parte de los marcos legales y constitucionales, y será reforzada durante el proceso de descentralización del año 2002 cuando se establece que el Callao es una provincia distinta a Lima, por lo que también deberá ser considerada como una región.

El caso de Lima presenta una particularidad mayor. Desde la Constitución de 1979, se define que Lima, como capital del país, cuenta con un régimen especial a ser desarrollado en la LOM. La LOM de 1984 establece que “la capital de la República es sede de la municipalidad metropolitana la que ejerce jurisdicción sobre la provincia de Lima” (Perú, 1984, art. 130), lo que significa el reconocimiento de un nivel de gobierno metropolitano, distinto al provincial y sobre el cual se definirían competencias exclusivas y de coordinación frente a las municipalidades distritales. Esta situación no se aclarará con la Constitución de 1993, ni durante la década de los noventa donde los gobiernos subnacionales disminuyen su autonomía frente al gobierno nacional. El régimen especial siguió sin ser definido con claridad. El contar con una instancia de gobierno como la MML, formulado de esta manera, no se convierte en una escala de gobierno urbano, sino que opera en la práctica como un símil de municipalidad provincial. El régimen especial, presente hasta el día de hoy y reforzado también durante el proceso

6. Existieron momentos previos durante el siglo XX en que se realizaron elecciones para elegir autoridades subnacionales. Sin embargo, hay que recordar que es a partir de 1979 cuando el voto adquiere carácter de universal y se eliminan las restricciones para poder acceder a este tipo de derecho. Por estos motivos, 1980 se considera como el inicio del sistema electoral a nivel subnacional.

7. Este es el resultado del proceso de descentralización iniciado en la década de 1980, paralizado durante la de 1990, reimpulsado y reformulado en el nuevo siglo y expresado, finalmente, en la Ley de Descentralización del año 2002.

de descentralización del Estado (2002), ha resultado insuficiente para la afirmación de un espacio institucional adecuado para gestionar la metrópoli.

La segunda característica es la competencia y duplicidad entre niveles de gobierno en términos horizontales y verticales. En el caso Lima metropolitana, coexisten varios niveles de gobierno.⁸ En el territorio del Callao se encuentran: un gobierno regional, una municipalidad provincial y siete municipalidades distritales. En el caso de Lima, se encuentra la MML, esta misma posee competencias y funciones del nivel regional, y 43 distritos. Es menester considerar que, en el país, las municipalidades provinciales también desempeñan competencias y funciones a nivel distrital, a través del distrito capital. En el caso de Callao, la municipalidad provincial del Callao tiene a su cargo la municipalidad distrital del Callao. En el caso de Lima, la municipalidad metropolitana también administra el ámbito de la municipalidad distrital de Cercado de Lima.

CUADRO 3
 Callao y Lima: niveles de gobierno

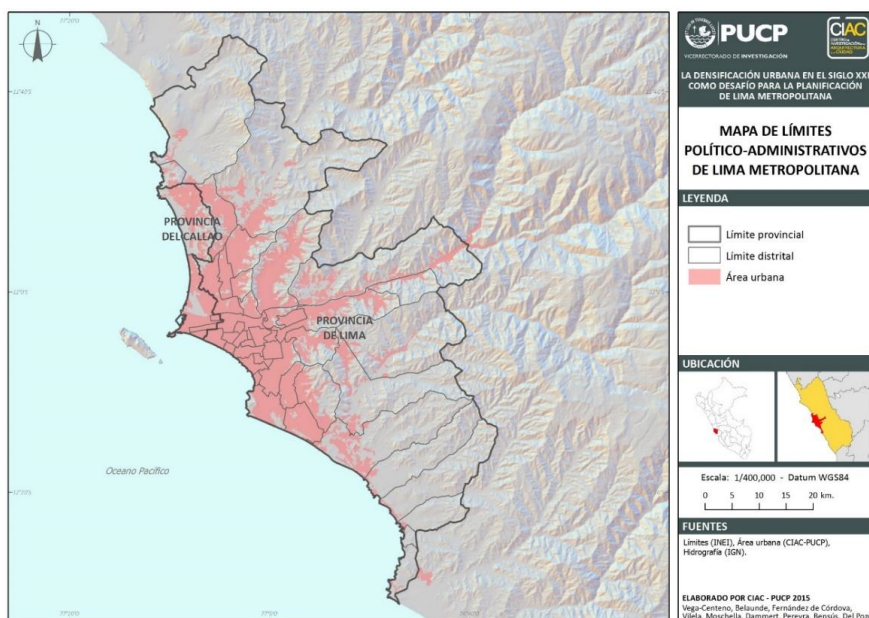
Nivel	Lima	Callao	Lima Provincia
Regional	Municipalidad Metropolitana de Lima *Régimen especial ** Funciones de Gobierno Regional	Gobierno Regional del Callao	Gobierno Regional de Lima - Provincias
Provincial		Municipalidad Provincial del Callao	9 Municipalidades Provinciales
Distrital	Cercado de Lima 42 Municipalidades Distritales y 1 Municipalidad Distrital de Lima	Callao 6 Municipalidades Distritales y 1 Municipalidad Distrital de Callao	126 Municipalidades Distritales

Fuente: Durand (2008).
 Obs.: Figura cuya maquetación y textos no pudieron ser estandarizados y revisados debido a las condiciones técnicas de los originales (nota Editorial).

8. Se incluye de manera referencial la información correspondiente a Lima provincias. Esta área constituye el entorno inmediato del área metropolitana de Lima y se podría argumentar que, en términos económicos, conforman una misma región urbana. Este es un tema que escapa los objetivos de este informe, pero la anotación sirve para resaltar la complejidad institucional entre los niveles de gobierno.

MAPA 1

Límites político-administrativos de Lima metropolitana



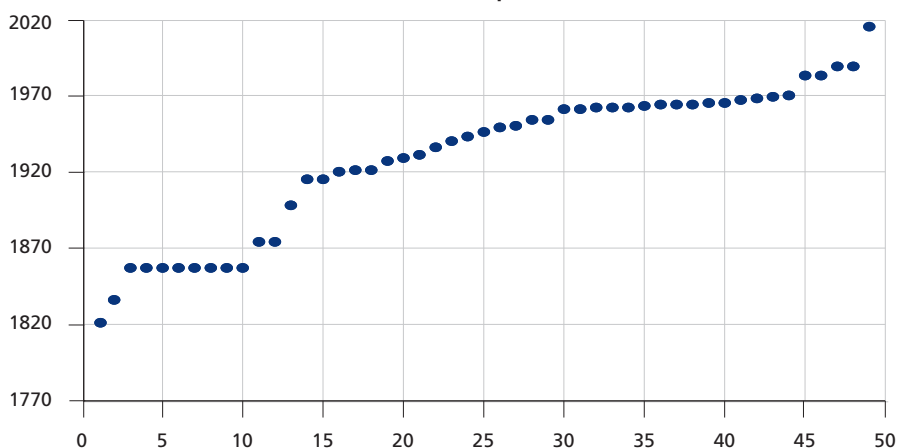
Fuente: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)/Centro de Investigación de la Arquitectura y la Ciudad (Ciac).

Obs.: Figura cuya maquetación y textos no pudieron ser estandarizados y revisados debido a las condiciones técnicas de los originales (nota Editorial).

Esta situación genera distintos problemas de coordinación y superposición de competencias de los distintos niveles de gobierno (en una misma jurisdicción, como Lima) y entre los espacios de Lima y Callao. Las instancias de coordinación definidas por las leyes para gobiernos subnacionales no suelen ser implementadas. La autonomía de los gobiernos subnacionales se traduce en una serie de dificultades para ejercer adecuadamente las competencias compartidas. Además, existe “poca claridad en la división de funciones y competencias entre los distintos niveles de gobierno” (Remy, 2016, p. 9). Y, la coexistencia de gobiernos de nivel provincial y regional en Lima y Callao establece problemas para poder abordar competencias vinculadas a la planificación territorial y urbana. A este escenario se agregan la transferencia parcial (gradual) de competencias a los gobiernos regionales. Según información oficial a abril de 2018, se han transferido a la MML solo el 17,3% de funciones que le corresponde como gobierno regional, es decir se han transferido 32 del total de 185 funciones. Mientras tanto, el nivel de transferencia de funciones para el gobierno regional de Callao es muy distinta, este cuenta con un avance del 96,3%. El gobierno nacional le ha transferido 179 de las 185 funciones que le competen por ley.

Tercero, los distritos son los encargados de llevar a cabo la administración “diaria” de la ciudad, con baja capacidad de implementar proyectos importantes de infraestructura y equipamiento, y muchas veces operan con dominios políticos con baja articulación y cooperación. En el caso del área metropolitana de Lima, coexisten 50 municipios distritales. Del total, 48 son elegidos a través de elecciones y en dos casos – por ser capitales de provincia – el alcalde provincial cumple al mismo tiempo las funciones y competencias de la municipalidad distrital. En el siguiente gráfico está el nombre de los distritos y su año de creación y se pueden destacar algunas características. Un número importante de distritos tiene como punto de creación una época previa al del crecimiento urbano de Lima. Es decir, correspondían – en sus delimitaciones territoriales – a otro funcionamiento del territorio y de las actividades que allí se realizaban. Otro grupo de distritos fueron creados durante gran parte del siglo XX como una respuesta estatal a tres tipos de factores: i) para canalizar demandas políticas de sectores urbanos populares; ii) para mejorar la gestión de la ciudad y adecuar los límites administrativos al proceso de urbanización; iii) para resolver demandas de sectores medios en búsqueda de diferenciación socio espacial. El resultado de este proceso es que las dimensiones – territoriales y de población – entre los distritos son dispares. Por ejemplo, existen distritos con población alrededor de los 50 mil residentes, y en el otro extremo un distrito con más de 1 millón de habitantes. Lo mismo en términos de su extensión territorial: en un extremo distritos con alrededor de 3 km², y al otro extremo distritos que superar los 100 km². En todos los casos, existe el mismo nivel de gobierno, con las mismas competencias y funciones.

GRÁFICO 1

Año de creación de distritos de Lima metropolitana

Elaboración del autor.

Tres procesos se traslapan en el marco normativo e institucional de la cuestión metropolitana. Primero, la división entre Callao y Lima, y la indefinición presente en el carácter de régimen especial de Lima metropolitana. Segundo, la coexistencia de distintos niveles de gobierno en la misma institución (MML) o existencia de dos niveles de gobierno en el mismo territorio (Callao, donde la municipalidad provincial y el gobierno regional gestionan el mismo territorio). El proceso de descentración y la creación de regiones fueron ambiguo respecto al área metropolitana de Lima. Se mantuvo los niveles de gobiernos existentes agregando lo regional como nuevo nivel. La descentralización no logró resolver los problemas de coordinación y relación entre los niveles locales de gobierno (provincial y distrital), e incorporó un nivel adicional a esta situación compleja: el nivel regional. Finalmente, la existencia de un alto número de distritos dificulta las tareas de coordinación. Situación que debe comprender en el marco de las dificultades que establece la competencia electoral con partidos débiles.

A esta situación se debe agregar un cuarto proceso. Junto con la definición de los niveles de gobierno, existe una definición territorial que debe articular las políticas y planificación, pero que no se traduce necesariamente en un nivel de gobierno. Se debe destacar la definición de lo metropolitano en el marco del Sincep. La definición de las áreas metropolitanas en el Perú se encuentra a cargo del MVCS,⁹ a través del Sincep. El Ministerio de Vivienda es el órgano rector de las políticas nacionales y sectoriales en las materias de urbanismo y desarrollo urbano, por lo tanto, las políticas que dicta son de cumplimiento obligatorio por los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local.

En el Perú, no existe una ley general de desarrollo urbano ni un código urbano como en otros países. La planificación es una “caja negra” (Fernández-Maldonado, 2019), compuesta por múltiples instituciones e instancias, ante la ausencia de marcos normativos generales. No obstante, el Ministerio de Vivienda decretó el Ratdus en el 2016, el cual reemplaza al Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano del 2011. El Ratdus regula los procedimientos técnicos, criterios y parámetros que siguen los gobiernos locales para formular, aprobar, implementar y modificar los instrumentos de planificación y gestión urbana, en el ejercicio de sus competencias en materia de planeamiento y gestión del suelo, de acondicionamiento territorial y de desarrollo urbano dentro de ámbito territorial.

El Ratdus 2016 define que el Sincep es

lugar del territorio rural o urbano, identificado mediante un nombre y habitado con ánimo de permanencia. Sus habitantes se encuentran vinculados por intereses

9. Según art. 4 de la Ley nº 30.156 (Ley de Organización y Funciones del MVCS) tiene por finalidad “normar y promover el ordenamiento, mejoramiento, protección e integración de los centros poblados, urbanos y rurales, como sistema sostenible en el territorio nacional” (Perú, 2014).

comunes de carácter económico, social, cultural, étnico o histórico. Según sus atributos, los centros poblados tienen las siguientes características: caserío, pueblo, villa, ciudad o metrópoli (Perú, 2016a, art. 4).

El Sincep es un conjunto jerárquico y dinámico de centros poblados y sus ámbitos de influencia (cuadro 4). La conurbación de las provincias Lima y Callao forman la metrópoli nacional de primer rango.

CUADRO 4
Categorías y rangos jerárquicos de los centros poblados del Sincep

Norma	Detalle
Ratdus: Decreto Supremo nº 22-2016-Vivienda, publicado el 24 de diciembre de 2016: reemplaza al Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano del 2011	“Art. 9 – categorías y rangos jerárquicos de los centros poblados del Sincep. Los centros poblados de acuerdo a su categoría y rango jerárquico asignado se clasifican en: 1. Metrópoli nacional (1º rango): conformada por la provincia de Lima, la cual comprende a la capital de la República y a la provincia constitucional del Callao. La conurbación es de primer rango en el Sistema Nacional de Centros Poblados (Sincep). 2. Metrópoli regional (2º rango): centro poblado urbano que como cabecera del macrosistema cumple el rol de capital de departamento o región y surge del crecimiento e integración física de dos o más ciudades, trascendiendo límites político-administrativos. Su espacio geoeconómico está definido funcionalmente a partir de un centro principal o centro metropolitano que, por su gran volumen de población, por sus actividades (sociales, económicas, políticas, administrativas y culturales), así como por sus niveles de equipamiento, servicios y comportamiento de los mercados, ejerce una fuerte influencia sobre espacios y centros poblados con los que intercambia intensamente flujos de población, bienes y servicios. Son ciudades de segundo rango en el Sincep. 3. Ciudad: centro poblado urbano con una población mayor a 5 mil habitantes. Cumple una función urbana en la organización del territorio y posee servicios básicos y equipamiento urbano de educación, salud, recreación, así como espacios destinados a la vivienda, actividades comerciales, industriales o de servicios (...).”.

Fuente: Perú (2016a).
Elaboración del autor.

3 PLANIFICACIÓN, SERVICIOS Y FINANCIAMIENTO

El tipo de arreglo institucional para la gestión de la metrópoli de Lima posee particularidades importantes señaladas en la sección anterior. A continuación interesa destacar cómo se expresa esta situación entre dimensiones específicas: planificación, dotación de servicios y financiamiento para el caso de Lima metropolitana.

Existen dos aspectos que requieren mayor atención, pero que por motivos de espacio se dejan de lado en este texto. Por un lado, los mecanismos de participación ciudadanía, definidos como obligatorios, y que involucran canales institucionales para establecer una relación entre gobierno subnacional y población. Segundo, las instancias de coordinación vertical y horizontal que existen en Lima metropolitana. Sobre la primera, existe la Asamblea Metropolitana de Lima. La asamblea es presidida por el alcalde de la MML, y cuenta con la participación de los alcaldes

distritales y representantes de sociedad civil. Sus decisiones no son vinculantes y la falta de consenso no influye en las decisiones de la MML. El segundo mecanismo de coordinación son las mancomunidades, que operan bajo el marco de la Ley de Mancomunidades (2007), y representan la posibilidad de cooperación entre municipalidades con el objetivo de reunir y atraer financiamiento para obras de equipamiento o infraestructura. Este es un mecanismo institucional relevante, pero que no ha recibido suficiente impulso desde los gobiernos subnacionales, debido a la competencia entre circunscripciones territoriales, e intervención directa del gobierno central en obras (proyectos, infraestructura) en Lima metropolitana.

3.1 La metrópoli de Lima

Lima se ha transformado durante el siglo XX y lo que va del XXI. Solo por mencionar datos de población: de tener 600 mil habitantes en el censo de 1940, hoy (2017) más de 8 millones de personas residen en Lima, y esta cifra alcanza a más de 9 millones si se incluye la circunscripción conurbada del Callao. La urbanización de la capital del país está vinculada con procesos como la desestructuración del espacio agrario-rural y el crecimiento demográfico en condiciones particulares que produjeron la expansión de los mercados laborales urbanos, es decir, su segmentación y heterogeneidad estructural. Además, la predominancia de arreglos informales de acceso al suelo y la vivienda se expresa en la observación de que 60% del área urbana es considerada urbanización inversa o no planificada, lo cual se explica, en parte, por la presión de la población para gozar de vivienda y servicios.

Lima siempre fue un polo que atrajo migración, pero esta situación adquirió una forma explosiva durante el siglo XX. Para 1961, la población migrante en Lima representaba el 37% del total de la población migrante a nivel nacional. Esta proporción alcanzó los mayores niveles para los años 1972 y 1981 con 43,5% y 41,6% respectivamente. Luego experimentó una pequeña baja en 1993 (37%) para aumentar en el 2007 (40%). Con relación a la proporción de la población inmigrante residente en Lima, el porcentaje se ha mantenido similar durante este periodo, pero al observar las cifras absolutas, la tasa de crecimiento pasa de 6,2% en el periodo 1940-1961, a una tasa de 1,0% en el periodo 1993-2007. Es en las áreas urbanas y especialmente en Lima y Callao (como área conurbada de la capital) donde esta tasa crece. Para el periodo 1940-1972, Lima y Callao tienen tasas de crecimiento de 5,1% y 5,5% respectivamente, las más altas en la historia del país. Este es uno de los periodos – en términos demográficos – más importantes del siglo XX.

El periodo 1940-1981 se considera como el gran ciclo de migración interna y crecimiento urbano. A partir de la década de 1980 disminuyen las tasas de crecimiento, lo cual expresa el paso a un nuevo patrón de urbanización

caracterizado no solo por la reducción de las tasas de crecimiento, sino también por la importancia que adquiere la consolidación urbana, la metropolización y los cambios en la estructura urbana (Carrión, 2017; Centeno *et al.*, 2019).

TABLA 1
 Población por censo (1940-2017)

Año	Perú		Lima		Callao	
	Población	Tasa de crecimiento anual (%)	Población	Tasa de crecimiento anual (%)	Población	Tasa de crecimiento anual (%)
1940	7.023.111	-	562.885	-	82.287	-
1961	10.420.357	2,2	1.632.370	5,2	213.540	4,6
1972	14.121.564	2,9	2.981.292	5,7	321.231	3,8
1981	17.762.231	2,5	4.164.597	3,7	443.413	3,6
1993	22.639.443	2,2	5.706.127	2,7	639.729	3,1
2007	28.220.764	1,5	7.605.742	2,0	876.877	2,2
2017	31.237.385	0,7	8.574.974	1,2	994.494	1,3

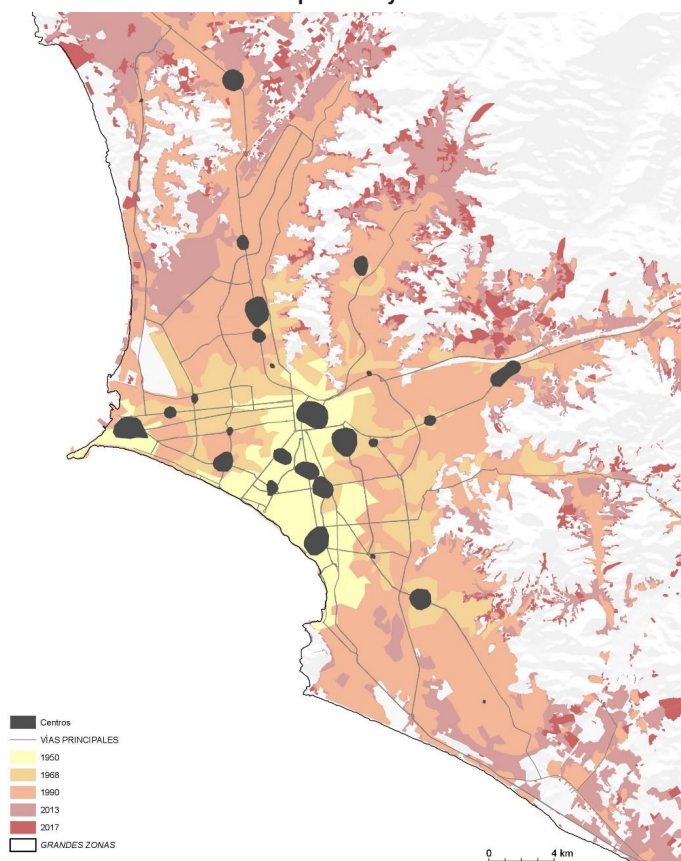
Fuente: Censos de Población y Vivienda.
 Elaboración del autor.

El segundo eje para comprender la urbanización de la ciudad es la ocupación del territorio que durante el siglo XX mostró ciertos rasgos. En primer lugar, que las áreas urbanizadas hasta 1944 donde resalta la forma como creció la ciudad en torno a lo que ahora se denomina Lima Centro, y que representa la extensión del centro histórico hacia la zona de balnearios de Miraflores-Barranco-Chorrillos, un proceso que estuvo facilitado por la construcción de infraestructura vial. En este proceso fue fundamental la relación funcional entre la urbanización de Lima y el Callao. En segundo lugar, la magnitud del proceso de urbanización durante el periodo 1944-1981 en relación con la magnitud del proceso de migración que se tradujo en la crisis estructural del Estado para resolver la dotación de servicios y mecanismos de integración. Este proceso, caracterizado por Matos Mar (1984) como “desborde popular”, se expresó en un tipo de configuración socio espacial de acceso a la vivienda a través de mecanismos informales e ilegales, es así que la barriada se convirtió en el medio de producción urbana y en el mecanismo de los sectores populares para el acceso al suelo y la vivienda (Calderón, 2004; Deler, 1975; Driant, 1991).

A partir de la década de los noventa se modificó el patrón de urbanización y crecimiento del tipo expansivo y horizontal al “multidireccional (hacia afuera y hacia dentro) con una tendencia hacia la consolidación urbana y densificación” (Centeno *et al.*, 2019). El surgimiento y proceso de consolidación de una estructura

policéntrica donde el área urbanizada alberga las principales centralidades urbanas hasta 1950 modificó la estructura urbana y refleja que la aparición de nuevos centros en las últimas décadas no necesariamente se entiende como un cambio en la forma general de la ciudad donde existe un área centro, con las zonas de alta renta. Por el contrario, los nuevos centros aparecen y se consolidan en otras áreas de la ciudad desarrolladas etapas posteriores de urbanización. El siguiente mapa describe el proceso de crecimiento de la ciudad de Lima a lo largo del siglo XX y muestra los cambios en la estructura policéntrica hacia la diseminación de diferentes centros en distintas zonas y distintas décadas.¹⁰

MAPA 2

Crecimiento urbano en Lima metropolitana y centralidades urbanas

Fuente: Centeno *et al.* (2019).

Obs.: Figura cuya maquettación y textos no pudieron ser estandarizados y revisados debido a las condiciones técnicas de los originales (nota Editorial).

10. La información no solo corresponde a información de concentraciones de puestos de trabajo, sino también vinculadas al comercio, educación y servicios.

Tres tendencias caracterizan el espacio metropolitano en relación a sus características socioeconómicas: la primera es que las condiciones de vida, según el Índice de Desarrollo Humano (IDH), son mayores en esta aglomeración urbana frente al resto del país, pero al mismo tiempo, al interior de la metrópoli existe una heterogeneidad importante que refuerza lo señalado anteriormente con respecto a la comparación realizada por Córdova, Fernández-Maldonado e Pozo (2016) sobre la distribución de categorías ocupacionales. La segunda es que los distritos de alta renta y mejores condiciones se ubican principalmente en el área centro en una estructura socio espacial específica seguida por distritos de áreas centrales también “antiguos” en sus procesos de formalización, pero con bajos niveles de desarrollo humano en comparación con los distritos de alta renta. Finalmente, la tercera tendencia es que los distritos – antes considerados erróneamente como periféricos – presentan condiciones diversas: mientras algunos se caracterizan por una importante presencia de menor calidad de vida, otros han experimentado un proceso de consolidación urbana importante en las últimas décadas del siglo XX.

3.2 Planificación

La planificación y gestión urbana es una caja negra (Fernández-Maldonado, 2019). Frente a la ausencia de una ley general de desarrollo urbano o normativa urbana integrada, la planificación se encuentra dispersa. Existen instrumentos de planificación dependiendo de los niveles de gobierno y del eje de intervención: planificación estratégica, acondicionamiento territorial y ordenamiento territorial.¹¹

Es pertinente señalar que si bien el marco normativo peruano pretende promover el uso de instrumentos de planificación y gestión urbana, no estaría siendo eficaz en tanto los gobiernos locales muestran un bajo cumplimiento de estos instrumentos. Según información del Registro Nacional de Municipalidades (Renamu) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (Inei), en el año 2018, de un total de 1.872 municipalidades, 569 son municipalidades urbanas¹² y solo el 53,6% contaba con un plan de desarrollo urbano. De un total de 196 municipalidades provinciales, el 46,9% tenía un Plan de Acondicionamiento Territorial (PAT). En el caso del área metropolitana Lima-Callao, solo el 12%, 6 de las 50 municipalidades contaban con planes de desarrollo urbano (Inei, 2018).

11. Regional: Plan Regional de Desarrollo Concertado (PRDC) (estratégico) y el Plan de Zonificación Ecológica (ordenamiento territorial). Provincial: Plan Provincial de Desarrollo Concertado (estratégico), PAT (acondicionamiento territorial), Plan de Desarrollo Urbano (acondicionamiento territorial), Zonificación Económica Ecológica (ordenamiento territorial), Plan de Ordenamiento Territorial (ordenamiento territorial). Distrital: Plan de Desarrollo Concertado (estratégico), Plan Urbano Distrital (acondicionamiento territorial).

12. Se calculó el número de municipalidades urbanas en base a información total de municipalidades de Renamu 2018, menos el número total de municipalidades rurales reconocidas mediante Decreto Supremo nº 90-2011-PCM.

El panorama nacional permite identificar tres rasgos adicionales. Primero, existen bajos niveles de formulación de instrumentos de planificación. Segundo, los incentivos que ha establecido el gobierno nacional para la realización de estos instrumentos no son suficientes. Tercero, el marco normativo establece la necesidad de que cada nivel de gobierno cuente con instrumentos de planificación. Sin embargo, no establece necesariamente un carácter vinculante de lo mismo, o define que la inversión deba estar sujeta necesariamente a los instrumentos de planificación. De esta manera, es posible afirmar que un porcentaje importante de la inversión a nivel subnacional no es formulada necesariamente en correspondencia con los instrumentos de planificación.

En el caso del Callao, existen todos los instrumentos del gobierno regional y municipalidad provincial. La característica principal de estos es el tratamiento del Callao sin considerar las particularidades de su conurbación con Lima y la conformación de un área metropolitana. Así, son instrumentos de planificación territorial que operan bajo una escala distinta a la de los procesos urbanos que buscan orientar y dirigir. En el caso de Lima, se cuenta con un PRDC, que solo considera la jurisdicción de Lima; y un plan de desarrollo concertado provincial, que fue formulado como una lista de proyectos de inversión en infraestructura vial prioritarios para la gestión municipal que los formulo, pero con serios problemas por no cumplir los requisitos de participación o contenido señalado por los lineamientos nacionales. En el caso del instrumento que posee el rango de metropolitano (Plan Metropolitano de Desarrollo) y que debe incorporar tanto la jurisdicción de Lima y el Callao, esté fue formulado para el periodo 1990 y 2010, y se encuentra desfasado respecto a los procesos actuales de la metrópoli.

CUADRO 5

Instrumentos de planificación del área metropolitana Lima-Callao

Niveles de gobierno	Provincia de Lima	Provincia del Callao
Regional	Municipalidad metropolitana de Lima - Plan Regional de Desarrollo Concertado 2012-2025	Gobierno regional de Callao - Plan de Desarrollo Concertado de la Región Callao 2011-2021
Provincial (local)	- Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano 1990-2010 ¹ - Plan de Desarrollo Concertado Provincial 2016-2021	Municipalidad provincial de Callao - Plan de Desarrollo Urbano 2011-2022 - Plan de Desarrollo Concertado Provincial 2016-2021
Distrital (local)	42 municipalidades distritales - Plan de Desarrollo Concertado Municipal (41) - Plan de Desarrollo Urbano Distrital (4)	Seis municipalidades distritales - Plan de Desarrollo Concertado Municipal (5) - Plan de Desarrollo Urbano Distrital (0)

Fuente: Renamu, 2018.

Elaboración del autor.

Nota: ¹ La Ordenanza n° 1.702-MML, del año 2013, proroga la vigencia del Plan de Desarrollo Metropolitano Lima-Callao 1990-2010.

En este punto vale la pena detenernos en los instrumentos de planificación territorial definidos por la Constitución para los gobiernos regionales y locales: el Plan de Desarrollo Concertado y el Plan de Desarrollo Urbano. Los planes de desarrollo concertado son elaborados participativamente por los gobiernos regionales y locales para sus respectivos ámbitos territoriales. Estos deben presentar la estrategia de desarrollo concertada del territorio para alcanzar objetivos de corto, mediano y largo plazo, y en concordancia con los objetivos establecidos en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2021, el Plan Bicentenario. Asimismo, deben orientar la inversión, asignación y ejecución de los recursos regionales y municipales. En el caso de Lima, como área metropolitana Lima-Callao, cuenta con casi todos los planes concertados que corresponden a los ámbitos regional, provincial y distrital.

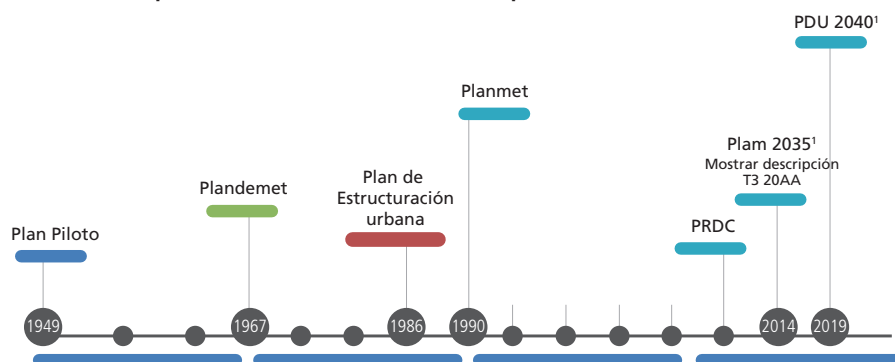
La Constitución, a través del art. 195, otorga la función pública del urbanismo a las municipalidades: competencia de aprobar la planificación del desarrollo urbano, la zonificación y el acondicionamiento territorial de sus jurisdicciones (Lozada, 2018). Solo las municipalidades provinciales tienen la función de aprobar un PAT, el cual orienta y regula la organización físico-espacial de la provincia, identificando las áreas urbanas y las de expansión urbana, las áreas de protección o seguridad por riesgos naturales, las áreas agrícolas y áreas de conservación ambiental. Sin embargo, existe un régimen de excepción para la metrópoli Lima-Callao. Según el Ratdus, para Lima-Callao solo corresponde el Plan de Desarrollo Metropolitano, el cual incluirá el contenido del PAT.

Los planes de desarrollo urbano, ya sean de ámbito provincial o distrital, son instrumentos técnico-normativos que orientan y regulan la gestión territorial y el desarrollo urbano. Las municipalidades tienen la función exclusiva de aprobar su plan de desarrollo urbano, no obstante, los planes urbanos distritales deben aprobarse con sujeción a las normas del PAT y Plan de Desarrollo Metropolitano. Cabe señalar que tanto el PAT como los planes de desarrollo urbano, se elaboran en concordancia con el Plan de Desarrollo Concertado de su ámbito. Todos estos planes son aprobados por ordenanza municipal y, debido a que la ordenanza es una norma con rango de ley, cualquier impugnación tendría que canalizarse a través de una acción de inconstitucionalidad (Ortiz, 2017).

Descrito este panorama, a continuación podemos detenernos en el plan metropolitano como instrumento central respecto a la metrópoli. En el Perú, la planificación urbana – en tanto política del Estado – adquirió autonomía e importancia a mediados del siglo XX, cuando se implementó como área específica dentro del gobierno central. A partir de este hecho, se crearon instituciones encargadas del recojo y procesamiento de información urbana, y de elaborar propuestas que buscaran comprender las profundas transformaciones que experimentaba Lima.

La planificación, desde sus orígenes, se caracterizó por una visión normativa, en la medida que consideró necesario establecer claros límites sobre las formas adecuadas de ocupación del territorio: funcional, debido a las corrientes modernas y funcionales predominantes en la arquitectura y el urbanismo, y expresadas en la importancia del Congreso Internacional de Arquitectura Moderna sobre una generación de urbanistas y planificadores; sistemática, en la medida que busca establecer una aproximación total sobre el territorio; y centralizada, dado el rol que debía tener el gobierno central y los institutos creados para este fin, a diferencia de los gobiernos locales que poseían pocas competencias y recursos.

FIGURA 1

Hitos de planificación urbana de Lima metropolitana

Elaboración del autor.

Nota: ¹ No aprobado y/o en proceso de elaboración.

Obs.: 1. Plandemet – Plan de Desarrollo Metropolitano Lima y Callao 1968-1980.

2. Planmet – Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima y Callao 1990-2010.

3. Plam 2035 – Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao 2035.

4. PDU 2040 – Plan de Desarrollo Urbano 2040.

La planificación urbana ha constado de distintos hitos desde la creación de la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo (Onpu) (1947), Corporación Nacional de Vivienda (1946), el Instituto de Urbanismo de Lima (1944). A continuación, nos interesa detallar las características de los planes que se han formulado desde ese momento.¹³

El primer plan es el Plan Piloto de Lima (1949), el cual refleja con claridad la influencia de los preceptos modernos del urbanismo e incluye como ámbito territorial a Lima y el Callao. El plan buscaba orientar y controlar el crecimiento de la ciudad, que había generado, en los términos del plan, condiciones de vida insufribles. El documento se organiza en dos secciones: análisis y soluciones. El análisis daba especial importancia a los problemas derivados de la falta de zonificación en la

13. Para una mirada sobre cambios normativos e institucionales, ver Calderón (2004).

aglomeración urbana; al surgimiento y predominancia de arreglos informales (y de necesidad) en el acceso al suelo y vivienda; y a la falta de interconexión al interior de la aglomeración y con su entorno territorial. Las propuestas o soluciones estaban centradas en tratar de reorganizar la localización de actividades en el espacio, señalar la importancia de una red vial que permitiera los desplazamientos de personas y bienes, y en establecer proyectos sobre el “sector central”.

El segundo plan, el Plandemet 1968-1980, se diferencia del anterior en la medida que incorpora una mirada más compleja sobre la cuestión urbana. Para Ludeña (2006), este plan se caracterizó por la

importancia de la identificación de constantes estructurales del desarrollo urbano de Lima, así como la clasificación de tipos de áreas y la identificación de los patrones de asentamiento residencial e industrial (...) tienen la importancia que les otorga su condición de ser un primer gran esfuerzo de revelar las estructuras profundas de Lima en el marco de la realización de un plan de transformación.

A diferencia del plan piloto, este incorpora una mayor complejidad en el análisis del crecimiento urbano, poner un proceso gradual en la formulación de la planificación. Es un plan propuesto desde instancias centrales como el caso de la Onpu, y en relación con la municipalidad de Lima. Somocurcio (1993) define el Plandemet como un plan que buscaba racionalizar el proceso de urbanización. Los comentarios críticos a este plan eran: i) no incorporaba políticas urbanas en temas como transporte, usos de suelo, servicios, entre otros; ii) no abordaba el tema institucional y de administración del ámbito metropolitano; iii) se otorga un rol predominante al mercado inmobiliario como regular del suelo, sin incorporar los temas asociados a los procesos de urbanización informal; y iv) se basaba en un modelo de crecimiento que no logró acercarse a los cambios que experimentaría la ciudad en la siguiente década.

Así llegamos al Planmet 1990-2010, publicado el año 1992 y elaborado por la MML, el cual constituye el último plan metropolitano aprobado para el caso de Lima. En este documento se reconoce el proceso de metropolización como la característica fundamental a discutir, la cual es definida como la

concentración de actividades económicas socio culturales y político administrativas, como consecuencia del centralismo y la dependencia que ha originado el modo particular de desarrollo del país, lo que acentuó el proceso migratorio del interior hacia la metrópoli Lima-Callao (MML, 1989, p. 3).

Es importante situar el contexto de este plan. Se empezó a formular a fines de los ochenta, y se aprobó finalmente en el año 1992. Existe cierto consenso en considerar la década de los noventa como la época donde se establecieron distintas medidas orientadas a la privatización y desregulación, así como a la reducción del Estado en los problemas de dominio público. Este plan se diferencia del plan

anterior debido a ciertas características: la importancia de lo metropolitano como eje de preocupación, incorporar un dominio ambiental y físico-espacial, entre otros. Además, destaca la necesidad de modificar el rol de Estado, tratando de superar un criterio únicamente restrictivo y normativo. Los efectos de este plan, en términos de su capacidad de guiar la acción pública, fueron bastante reducidos. Siendo el último gran plan metropolitano aprobado, hoy resulta desfasado y su prospectiva también no se cumplió.

Este plan se organiza de la siguiente manera. Primero, se discute el contexto nacional, regional y microrregional del ámbito metropolitano. Segundo, se realiza un diagnóstico del área metropolitana en torno a las siguientes dimensiones: “geográficos, socio demográfico, socio económico, económico financiero, político administrativo, físico espacial y de servicios públicos” (MML, 1989, p. 9). Tercero, se aborda la dimensión jurídica institucional. Finalmente, se desarrollan los objetivos del plan a partir de propuesta de ordenamiento y proyectos para el área metropolitana. Los objetivos definidos son: “desconcentración funcional territorial metropolitano, descongestión del centro histórico, elevación de la densidad urbana, incorporación selectiva y programada de las áreas de expansión” (MML, 1989). Seguido, se desarrollan las propuestas generales del plan, y luego las propuestas específicas. Se cierra con un programa de inversiones.

Este plan consideraba en su diagnóstico la necesidad de superar algunas tendencias negativas de la metrópoli y características como ser una ciudad monocéntrica, ramificada y de baja densidad, para generar un tipo de ordenamiento urbano que permitiera “la desconcentración funcional territorial metropolitana, la descongestión del centro histórico de Lima, la elevación de la densidad urbana, y la incorporación selectiva y programada de las áreas de expansión” (MML, 1989).

Luego del Planmet 1990-2010 no se ha vuelto a aprobar otro plan de alcance metropolitano. A continuación se detallan los planes aprobados en las últimas décadas, así como los intentos por elaborar un nuevo plan metropolitano. En primer lugar, se encuentra el PRDC aprobado el 2013. Los planes regionales de desarrollo concertado son una competencia exclusiva del nivel de gobierno regional que deben enmarcarse en la definición de políticas y ejes estratégicos del nivel nacional. Y, a su vez, se convierten en los lineamientos básicos para la elaboración de los planes de desarrollo concertado a nivel distrital. Según la normativa vigente, debe existir una articulación en la definición de los lineamientos en cada uno de los niveles de gobierno. Son planes de mediano y largo plazo, y deben orientar la gestión del gobierno regional. Además, en el caso de Lima, el plan regional debe ser concertado en la Asamblea Metropolitana de Lima, según la Ley Orgánica de Gobierno Regionales. Sin embargo, como se mencionó previamente, las decisiones tomadas en esta asamblea no tienen carácter vinculante.

Finalmente, los planes regionales poseen un carácter participativo establecido por la misma normativa sobre gobiernos regionales y locales. Según la Ley Bases de Descentralización, se establece que

los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública con las excepciones que señala la ley, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas (Perú, 2002, art. 17).

El PRDC de Lima (2012-2025), aprobado en 2013 durante la gestión de Susana Villarán (2011-2014), representó un esfuerzo importante por aproximarse a las dinámicas territoriales en el nivel de la provincia de Lima. De manera expresa, el plan no incluye a la provincia del Callao, lo cual se podría considerar como una limitación fundamental.

Otro hito importante en la planificación metropolitana es la elaboración Plan de Desarrollo Urbano Metropolitano (Plam 2035) elaborado durante el periodo de gestión de Susana Villarán, pero no aprobado ni continuado por las siguientes gestiones. Vale la pena detenernos en describir algunas características de este plan, y luego señalar los aspectos que llevaron a que solo quedará como una propuesta. El Plam 2035 tuvo como objeto “desarrollar una propuesta de ordenamiento urbano y territorial de la estructura físico-espacial de la ciudad y de sus relaciones funcionales, para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y de las personas que viven de manera permanente y/o temporal en ella” (MML, 2014). Es un instrumento que buscaba crear “los instrumentos y condiciones para que Lima, a partir de visiones compartidas con el Callao, se construya y reconstruya en lapso que media entre 2014-2035 como: a) una ciudad justa e incluyente; b) patrimonial y creativa; c) sostenible, saludable y resiliente; d) compacta; e) integrada; f) policéntrica; g) competitiva y dinamizadora de un Perú proyectado al mundo” (MML, 2014).

El Plam 2035 no se aprobó durante la gestión 2011-2014. La siguiente gestión metropolitana, con Luis Castañeda (2015-2018), decidió no continuar con este esfuerzo y mantener el plan como proyecto al interior de la MML pero sin un proceso de aprobación. De esta manera, la MML siguió operando bajo la figura de la ampliación del Planmet 1990-2010, el cual resultaba desfasado para guiar y orientar la acción pública sobre el territorio. En este mismo periodo, se decidió elaborar un Plan de Desarrollo Provincial Concertado 2016-2021 de Lima metropolitana a propósito de la meta propuesta por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan), como parte del programa de incentivos a la mejora de la gestión municipal del año 2016 que maneja el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Este plan definió la siguiente visión a futuro, en 2030:

Lima metropolitana es competitiva en el mercado global y contribuye a las relaciones interregionales, involucrada en el proceso de descentralización y gestora eficiente del desarrollo con participación democrática, humana, solidaria, segura y sostenible con el medio ambiente, urbanísticamente equilibrada con un moderno sistema de equipamiento y conectividad, con una población orgullosa, identificada con su ciudad, que goza de una buena calidad de vida (MML, 2016, p. 9).

Y se propusieron diez objetivos estratégicos:

a) mejorar la competitividad de la producción, turismo, comercio y servicios; b) consolidar la articulación de los sistemas de transporte público masivo rápido; c) reducir los niveles de contaminación ambiental; d) mejorar el acceso de la población vulnerable a los servicios públicos esenciales; e) reducir los niveles de inseguridad ciudadana; f) consolidar los sistemas de centros y subcentros metropolitanos; g) generar las condiciones de empleo adecuado y sostenible; h) fortalecer la gestión político administrativo del gobierno municipal metropolitano; i) reducir las condiciones de vulnerabilidad por riesgos de desastre; j) promover las expresiones culturales fortaleciendo la diversidad e identidad metropolitana (MML, 2016, p. 9).

Este plan fue criticado por la desconexión entre los objetivos y las propuestas. Se propuso 19 proyectos estratégicos, de los cuales 15 eran obras viales, viaductos o pasos a desnivel, también conocidos como *bypass*. Estas obras no solo no respondían a un análisis integral de demandas de la ciudad, sino que además, proponían soluciones anacrónicas, como la construcción de *bypass* y ampliación de avenidas para supuestamente aliviar la congestión generada por vehículos privados. Sin sustento técnico conocido y a costa de la eliminación de árboles y áreas verdes, las obras propuestas fueron blanco de duras críticas de vecinos y organizaciones de sociedad civil.¹⁴

El Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC) de Lima metropolitana fue aprobado por el concejo municipal metropolitano en julio de 2016. Sin embargo, Ceplan determinó que la MML no había cumplido la meta al no poder acreditar un proceso participativo¹⁵ en la elaboración del plan, uno de los requerimientos establecidos de la meta. Por esta razón, el MEF no le otorgó el incentivo económico. No obstante, el plan no fue derogado y sirvió como hoja de ruta para las obras que intentó hacer la MML durante la gestión de Castañeda.

14. Puede verse el caso del Frente de Defensa Balconcillo, en el distrito de La Victoria, a raíz del *bypass* que quería construir la MML como parte de las obras del PDLC 2016-2021, eliminando una alameda que funciona como principal espacio público de la zona. MML tuvo que suspender la obra. Disponible en: <<http://www.indirahuilca.pe/sobre-el-pass-en-balconcillo/>>.

15. O *Informe técnico* de Ceplan sobre el PDLC en Lima metropolitana (2016-2021), disponible en: <<https://cutt.ly/3mTbFz7>>.

El último hito de la planificación metropolitana se ha dado el segundo semestre del año 2019, cuando la MML anunció la elaboración del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano 2021-2040 (Planmet 2040). A la fecha, ha constituido un consejo consultivo y ha propuesto un cronograma de trabajo que lleve a la aprobación del plan el año 2021. Se ha iniciado el trabajo al interior de la municipalidad y del Instituto Metropolitano de Planificación (IMP). A la fecha de elaboración de este informe aún no existen insumos o avances relevantes.

3.3 Servicios

A continuación, interesa describir la gestión de tres tipos de servicios presentes en la ciudad: residuos sólidos, agua y transporte. Se han seleccionado estos tres porque expresan tres tipos de arreglos institucionales distintos de gestión. La gestión de los residuos sólidos es una tarea compartida entre distintos niveles de gobierno subnacional. En el caso del agua y desagüe, la gestión es responsabilidad de una empresa estatal de derecho privado que mantiene bajo nivel de coordinación con autoridades subnacionales. Finalmente, en el caso del transporte se observa un cambio entre un modelo de gestión donde participan distintos niveles, a un nuevo modelo de gestión metropolitana desde el nivel de gobierno nacional. Cada uno de estos ejemplos implica distintos retos para la gestión metropolitana. Los servicios muestran distintos niveles de coordinación metropolitana, y mecanismos institucionales para resolver un problema organizativo: brindar, gestionar y planificar un servicio público.

CUADRO 6

Gestión de servicios

Servicio	Modelo de gestión	Provincial	Distrital
Agua	Empresa estatal de derecho privado	-	-
Residuos sólidos	Integración vertical	Tratamiento y disposición final	Recolección y transferencia
Transporte	Autoridad de Transporte Urbano (ATU) (2019) – Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC)	Participación en consejo directivo	-

Elaboración del autor.

Los residuos sólidos reflejan los problemas de fragmentación institucional en el área metropolitana de Lima.¹⁶ La gestión integral de los residuos sólidos se define como el conjunto de actividades que permiten otorgar un destino adecuado a los residuos, dependiendo de sus tipos, forma de disposición, origen, entre otros. Es decir, involucra actividades de recojo, separación,

16. En la tipología sobre residuos sólidos, nos referimos a los residuos sólidos municipales, que incluyen a los comerciales, domiciliarios y provenientes de la limpieza pública. Otro tipo de residuos, como pueden ser los industriales u hospitalarios, poseen otra estructura de gestión.

transferencia, y tratamiento.¹⁷ Esta gestión involucra distintos niveles y sector de gobierno: desde el Ministerio del Ambiente y Salud, hasta el rol de los gobiernos subnacionales. Nos interesa detenernos en lo que corresponde a los niveles de gobierno subnacional.

La Ley de Municipalidades (2004) y la Ley General de Residuos Sólidos (2008) establecen competencias diferenciadas sobre la gestión integral para cada nivel de gobierno. Estas se definen en la Ordenanza n° 1.778 (2014) y su reglamento (2015) promulgados por la MML. Dos temas que destacar. Por un lado, dentro del proceso de gestión de residuos sólidos existe una importante diferencia entre el ámbito metropolitano (provincial) y el distrital. Simplificando la descripción, destaca que los municipios distritales se encargan de la recolección y transferencia de los residuos sólidos. La municipalidad metropolitana se encarga del tratamiento, entendida principalmente como el funcionamiento de los rellenos sanitarios para el tratamiento y disposición final de los residuos.¹⁸

De acuerdo con la normativa vigente, deben existir espacios de coordinación entre los distritos respecto a sus políticas de gestión y manejo de residuos sólidos. Además, la municipalidad metropolitana debe cumplir un rol supervisor y coordinador. En la práctica, se tiene un modelo de gestión segmentado, donde participan distintas instituciones públicas “sin que ninguna llegue a controlar el conjunto de la cadena” (Durand y Metzger, 2009, p. 625). Cada distrito implementa un sistema de gestión de residuos sólidos basado en su autonomía, y principalmente a través de la concesión del recojo y transferencia. Así, es un servicio que depende en gran medida que la capacidad económica del municipio distrital. Esto permitiría comprender la existencia de puntos críticos de acumulación de residuos sólidos en distritos de baja renta, y el recojo parcial que llevan a cabo.

Finalmente, el análisis de la gestión de los residuos sólidos es un claro ejemplo de la dificultad asociada a municipalidades que operan simultáneamente en distintos niveles de competencias. Por ejemplo, la MML tiene a su cargo los rellenos sanitarios para la disposición final de los residuos sólidos generados dentro del ámbito territorial de su jurisdicción, es decir, en los 42 distritos que la conforman. Sin embargo, en paralelo es la entidad encargada de realizar las funciones de recolección y transferencia para el distrito de Cercado de Lima, sobre el cual tiene competencias de nivel local distrital. Como se mencionó previamente, la MML también posee competencias de municipalidad distrital

17. En términos específicos, las distintas actividades son: minimización de residuos, segregación de la fuente, reaprovechamiento, almacenamiento, recolección, comercialización, transporte, tratamiento, transferencia y disposición final.

18. Se debe destacar que el 86% de los residuos llegan a los rellenos sanitarios, y la diferencia forma parte de otros circuitos de gestión de los residuos asociados a los recolectores, acopiadores y la comercialización y transformaciones de residuos (Durand, 2011). Este 14% se gestiona principalmente a través de arreglos informales.

en la jurisdicción del distrito de Cercado de Lima. El alcalde metropolitano es al mismo tiempo alcalde del distrito del cercado. Para el caso de la gestión de los residuos sólidos, de manera similar a otros servicios, los trabajadores de la municipalidad deben pensar continuamente en dos ámbitos de competencias diferenciadas. Tarea compleja que muchas veces deriva en servicios de baja calidad.

En el caso del agua y desagüe, la gestión es responsabilidad de una empresa estatal de derecho privado que mantiene bajo nivel de coordinación con autoridades subnacionales. La gestión del agua en el área metropolitana de Lima está a cargo de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (Sedapal). Esta es una empresa estatal de derecho privado, pero constituida como sociedad anónima, y creada en 1981. Está regulada por la Ley General de Servicios de Saneamiento (1994), la Ley General de Sociedad, y el Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento (2005). Su ámbito de responsabilidad incluye la provincia de Lima, la provincia del Callao y otras provincias de Lima.

Se puede afirmar que existe una baja y débil coordinación entre la entidad encargada de la gestión del agua y desagüe en el área metropolitana, y las autoridades municipales. Dentro de los varios problemas que esta situación genera, se puede mencionar uno. Como se mencionó en la sección 2, Lima se caracteriza por la importancia de un proceso de urbanización “informal”, donde primero se accede al suelo, y luego se construye la vivienda y se accede a los servicios. De esta manera, el acceder a servicios se convierte en un aspecto fundamental de la consolidación urbana, una demanda de la población; pero también en un elemento que dinamiza el proceso de urbanización. Esto es, la extensión de redes de agua y desagüe no solo puede ser asumido como un servicio, sino que promueve la urbanización y crecimiento de la ciudad. A esta situación hay que agregar que dado que el agua y desagüe depende de una entidad distinta, los instrumentos de planificación territorial no lo incorporan como un tema directo sino indirecto.

Finalmente, en el caso del transporte se observa un cambio entre un modelo de gestión donde participaban distintos niveles, a un nuevo modelo de gestión metropolitana desde el nivel de gobierno nacional. El modelo en funcionamiento cuenta con los siguientes rasgos. Primero, como señala Bielich (2009, p. 18), “durante casi toda la historia del transporte público limeño, el Estado no ha sido el ente encargado de brindarlo. Quienes brindan el servicio son empresas privadas, ya sean formales o informales”.

Segundo, un hito central son las decisiones adoptadas por el gobierno central a inicios de la década de los noventa de desregular (aún más) este servicio, bajo el supuesto que el mercado regularía este tipo de servicio. Esto significó “la libre competencia para la fijación de las tarifas, así como el libre ingreso temporal de personas naturales o jurídicas como prestadores de servicios, y se promovió

la importación de vehículos usados” (Defensoría del Pueblo, 2008, p. 50). El Decreto Legislativo n° 651, emitido en 1991, estableció la libre competencia de tarifas y de acceso a las rutas.

Tercero, el sistema de transporte colectivo en Lima se caracterizaba por la superposición territorial. La MML y la municipalidad provincial del Callao tienen la competencia para entregar las licencias para transporte público dentro de sus jurisdicciones (rutas). Sin embargo, dado el carácter conurbado entre Lima y Callao, se establece que las rutas requieren la interconexión entre ambos territorios.¹⁹ Esto se traduce en que el inicio y fin de una ruta se puede ubicar dentro de la jurisdicción del Callao, pero puede atravesar no solo el Callao sino también el ámbito territorial de Lima. El carácter excepcional de la interconexión se convirtió en algo recurrente: más del 25% del transporte que circula en Lima tiene una licencia otorgada por el Callao.²⁰

Cuarto, existió una división de propiedad y trabajo en el sistema de transporte que reproduce precariedad. Las rutas de transporte urbano se entregaban bajo la figura de licencia de circulación de ruta. Sin embargo, estas empresas no posesionaban necesariamente unidades de transporte. El segundo actor eran los propietarios de los vehículos, quienes pagaban un monto fijo a la empresa por el uso de la ruta. A estos propietarios, se agrega los trabajadores – conductores y cobradores –, quienes podrían ser subcontratados por los propietarios o ser el conductor quien alquilaba un vehículo que ya cuenta con una ruta establecida. Este tipo de organización laboral descrita como lógica comisionista afiliadora (Bielich, 2009; Remy, 2016) fomenta la precariedad laboral, y exige a los distintos actores involucrados en tratar de generar la mayor cantidad de ingresos diarios. Esto se refleja en largas jornadas de trabajo, poca estabilidad laboral, baja reinversión en los vehículos, entre otros.

Además de las rutas de transporte público, existen otros subsistemas de transporte. Primero, el metro de Lima – el cual cuenta con una línea en operación, una en construcción, y otras en procesos de planificación de las seis líneas planificadas para la ciudad – era administrado por la MML. Sin embargo, con el objetivo de tener una mejor gestión de este subsistema, y promover y concretar grandes proyectos de inversión, en el año 2008 se traspasaron las competencias al MTC, y se creó la Autoridad Autónoma del Servicio Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao (AATE). El modelo de financiamiento es través de la concesión de la operación a privados, y la realiza directamente la AATE.

19. Desde 1999, la Ley de Transportes definió que jurisdicciones conurbadas deberían establecer un régimen de gestión común de transporte. Esto no se ha implementado en Lima hasta la formulación de la ATU el año 2018.

20. Situación similar se encuentra con la provincia de Huarochiri.

El segundo subsistema de transporte lo constituye el metropolitano, que es un sistema de buses segregados que operan en el territorio de la MML. En este caso, la MML es la encargada de administrar y gestionar este subsistema, el cual se encuentra bajo concesión para toda la operación. Tercero, se puede identificar los corredores complementarios, los cuales se implementaron desde el año 2011, y consisten en una reorganización de los operadores de transporte público en cinco vías de la ciudad. Los operadores privados en los corredores complementarios también operan con un contrato de concesión.

El siguiente cuadro muestra la diversidad de actores estatales involucrados en la gestión del transporte público en el área metropolitana de Lima.

CUADRO 7
Administraciones y entes que participan en la regulación y la gestión del sistema de transporte de Lima y Callao

Modo/función	Entidad	Nivel de gobierno	Organismo competente
Regulador	Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositran)	Nacional	Presidencia del Consejo de Ministros
Aprobación de contratos (Alianza Público-Privada – APP)	MEF	Nacional	MEF
Tren eléctrico	AATE	Nacional	MTC
Sistema metropolitano	Gerencia de Transporte Urbano, Protransporte, IMP y Emape Management	Régimen especial Lima	MML
Corredores complementarios	Gerencia de Transporte Urbano, Protransporte, IMP y Emape Management	Régimen especial Lima	MML
Rutas de transporte público en autobús, bajo autorización	En Lima: Gerencia de Transporte Urbano	Régimen especial Lima	MML
	En Callao: Gerencia General de Transporte Urbano	Provincial	Municipalidad provincial del Callao

Fuente: Perú (2016b).

La MML, en tanto municipalidad provincial encargada de la gestión del transporte urbano (LOM), ha implementado distintas medidas con el objetivo de

regular y reorganizar el transporte colectivo. Uno de los esfuerzos más importantes se realizó durante la gestión de Villarán (2011-2014), con la implementación de un sistema integrado de transporte, que debía involucrar: nuevas unidades, mayor fiscalización y ordenamiento de paraderos, fomentar la figura de consorcio de empresas, chatarreo de vehículos antiguos, implementación de corredores complementarios (Remy, 2016). Sin embargo, el avance fue parcial y no fue continuado por las siguientes gestiones de la MML.

Lo descrito previamente ha servido de justificación para la formulación y creación de la ATU para Lima y Callao, en diciembre del 2018. La ATU es un organismo técnico especializado adscrito al MTC, y cuenta con autonomía administrativa, funcional, económica y financiera. Con la ley de creación, la ATU asume parte de las funciones de la MML y municipalidad provincial del Callao en cuanto a transporte público, también fusiona la AATE que ya dependía del MTC y al Metropolitano, sistema Bus Rapid Transit (BRT), que manejaba protransporte de la MML. La ATU tiene como tarea organizar, implementar y gestionar el Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao, en el marco de los lineamientos de política que apruebe el sector transporte del gobierno nacional.

La dirección de la ATU está a cargo de un consejo directivo conformado por ocho miembros, designados por un período de cinco años. La conformación del consejo incluye a dos miembros del MTC, uno de los cuales lo preside, un miembro del MEF, un miembro del MVCS, tres miembros propuestos por la MML y un miembro de la municipalidad provincial del Callao. Donde la distribución de miembros de municipalidades responde a la proporción de población de las municipalidades provinciales en el territorio.

3.4 Financiamiento

El financiamiento metropolitano solo puede entenderse con la consideración de los siguientes aspectos: la capacidad de los gobiernos subnacionales de generar fuentes de ingresos propias y el papel que cumplen las transferencias desde el gobierno nacional; el papel de los mecanismos de redistribución de recursos a los gobiernos subnacionales, como es el caso del Fondo de Compensación Municipal (Foncomun), creado en el año 1993; la supuesta complementariedad entre los presupuestos de nivel regional, provincial y distrital; y los mecanismos alternativos para el financiamiento de infraestructura y proyectos, principalmente a través de la vinculación con el sector privado y los modelos de APP. De esta manera, en esta sección se abordan estos temas con el objetivo de entender una las dimensiones fundamentales del gobierno metropolitano en el caso de Lima.

Cuatro características son importantes. Primero, en el Perú, los presupuestos de los gobiernos subnacionales guardan una alta dependencia de las transferencias

del gobierno central y baja capacidad de generación de ingresos propios. Acerca de la dependencia con el gobierno central, un dato: en el nivel nacional para el año 2015, solo el 27,3% de los ingresos municipales provenían de fuentes de ingreso propio (directamente recaudados a través impuestos municipales) y 72,7% del total de los ingresos provienen de transferencias y otros ingresos (MEF). Por su parte, acerca de la poca capacidad de generar recursos, cabe afirmar que reproduce la fragmentación institucional y establece un régimen de desigualdad urbana. Si se observa las fuentes de financiamiento de proyectos de inversión, se tiene baja autonomía fiscal y alta dependencia a transferencias.

TABLA 2

Fuentes de financiamiento de los proyectos de inversión de la MML
(En %)

Fuente de financiamiento	2014	2015	2016	2017	2018
Recursos ordinarios	16	9	5	14	10
Foncomun	11	9	20	15	4
Impuestos municipales	13	8	11	15	6
Recursos directamente recaudados	8	12	9	3	2
Donaciones y transferencias	25	36	38	27	44
Canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones	1	2	2	2	0
Recursos por operaciones oficiales de crédito	26	23	15	24	34

Fuente: MEF.
Elaboración del autor.

Segundo, existe un criterio de complementariedad entre los niveles de gobierno. Esto genera una serie de distorsiones, como el bajo presupuesto del cual dispone la MML. Es de esperar que la MML tuviera un presupuesto de acuerdo a sus competencias y funciones como gobierno regional y provincial y por tanto, mayor al de las municipalidades distritales, sin embargo, el análisis de los ingresos municipales para el año 2017, muestran que la suma de los ingresos de las 42 municipalidades distritales casi duplica los ingresos de la MML. Además, la composición de ingresos también es distinta entre la MML y las municipalidades distritales. Los ingresos de las municipalidades distritales dependen más de las transferencias del gobierno nacional, con lo que demuestran menor autonomía fiscal que la MML, de igual forma, menores ingresos de capital.

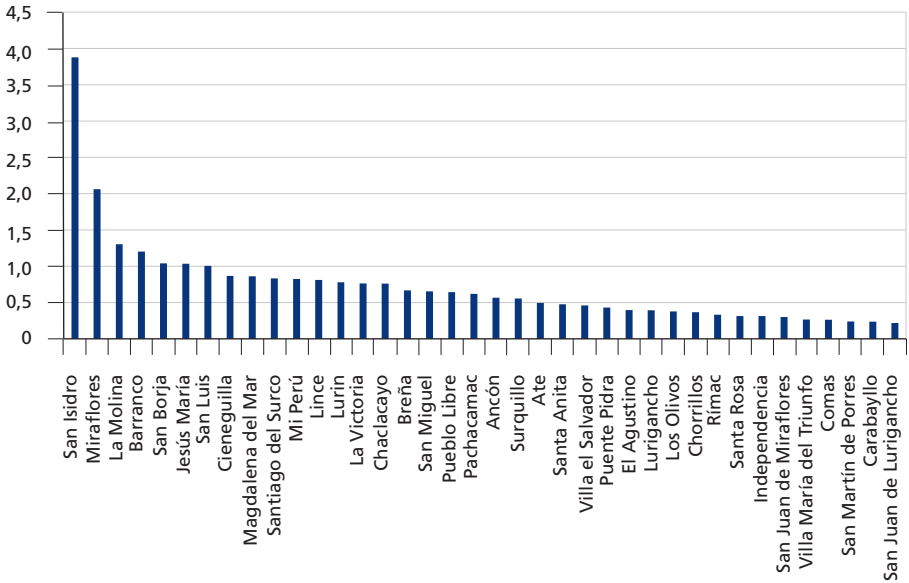
TABLA 3
Composición de ingresos de la MML y municipalidades distritales de Lima (2017)

Ingresos	MML (S/)	Participación (%)	Municipalidades distritales de Lima (S/)	Participación (%)
Contribuciones	12.808	1	745	0
Ingresos tributarios	607.449	32	1.166.075	36
Ingresos no tributarios	421.979	23	1.062.112	33
Transferencias corrientes	190.020	10	762.986	24
Ingresos de capital	643.093	34	240.580	7
Ingreso total	1.875.349	100	3.232.497	100

Fuente: MEF.
Elaboración del autor.

Tercero, el presupuesto a nivel de municipios distritales, pese a la existencia de mecanismos de redistribución, como el Foncomun, reproduce un modelo de desigualdad urbana.

GRÁFICO 2
Presupuesto *per capita* – distrital (2017)
(S/miles)



Fuente: Lima Como Vamos, 2017.
Elaboración del autor.
Obs.: Lima metropolitana no incluye distritos de balneario.

Cuarto, respecto a la inversión en infraestructura es necesario señalar el tema de las APPs como mecanismo central de inversión en infraestructura en

el país en la última década. A nivel nacional, solo en el año 2017, el 94% de la inversión en infraestructura correspondía a algún tipo de modalidad de APP (Takano, 2018).

Las APPs hacen referencia a

una amplia gama de asociaciones de largo plazo contractualmente pactadas entre alguna entidad del sector público y otra del sector privado para la provisión, por esta última, de algún servicio público, que generalmente involucra la operación y/o construcción de infraestructura económica o social, a cambio de una retribución financiera que puede provenir de los usuarios y/o del Estado mismo (Benavente *et al.*, 2017, p. 21).

Se diferencian tanto de las obras públicas y formas de privatización. En el caso del segundo tipo (privatización), el total del riesgo de la operación recae sobre el actor privado. En el caso de las APPs se considera que el riesgo es compartido entre actores públicos y privados, lo cual representaría uno de sus principales beneficios. El marco normativo sobre las APPs se puede rastrear hasta inicios de la década de 1990 y una serie de normas vinculadas al crecimiento de la inversión privada. Sin embargo, será a partir de 2008, con la promulgación del Decreto Legislativo n° 1.012, que se norme directamente a las APPs.

La APP se ha convertido en el principal mecanismo para la construcción de infraestructura. El caso de Lima no es una excepción. La infraestructura en temas como saneamiento y transporte se han realizado principalmente bajo esta modalidad (Takano, 2017). Para el caso de Lima metropolitana, la inversión en infraestructura – en temas como transporte y saneamiento – ha sido principalmente a través de APP. En el caso de transporte dos casos son relevantes. Por un lado, se encuentra el caso de Línea Amarilla. A través de una concesión otorgada por la MML a una empresa privada, se otorgó el derecho de construir y explotar el proyecto Línea Amarilla por un periodo de 30 años. El contrato del proyecto se firmó el año 2009 como adjudicación directa. La concesión involucra la concesión de la vía expresa Línea Amarilla y de la vía de Evitamiento, dos de las vías de transporte más importantes de Lima. Comprende un total de 25 km, 1 túnel bajo el río Rímac y 10 viaductos. El consorcio que se adjudicó la concesión debe implementar y mejorar la infraestructura, y como contraparte el cobro de las tarifas de peaje por el uso particular de estas vías.

El segundo caso, con similares, es el de rutas de Lima. Es un contrato de concesión por 30 años en el cual la MML transfiere al concesionario la autoridad por el proyecto, construcción, mejoría, conservación, operación y explotación. En este caso, se otorga en concesión la panamericana Norte, Sur y la avenida Ramiro Priale, las cuales suman 104,6 km.

4 CIERRE

La gestión del área metropolitana de Lima es un caso de complejidad y fragmentación institucional resultado de múltiples intentos de adaptar la estructura de gestión a las transformaciones urbanas. A lo cual se suma la inexistencia de un marco general de desarrollo urbano a nivel nacional, la falta de instrumentos de planificación (por ejemplo, el último plan metropolitano fue aprobado a inicios de los noventa).

Este informe describe distintas dimensiones relevantes para la gestión urbana: marco legal, estructura institucional y niveles de gobierno, funciones públicas e instrumentos de planificación, financiamiento público. En línea con lo señalado por distintos autores (Bensa, 2017; Fernández-Maldonado, 2019; Rodríguez y Oviedo, 2001), los procesos de reforma del Estado y gestión pública no han logrado resolver la necesidad de incorporar lo metropolitano como una escala de gobierno o de articulación entre actores. Esta situación se debe comprender a partir de: el mantenimiento de la división entre Lima y Callao como dos circunscripciones diferenciadas; la debilidad de los instrumentos de coordinación entre distintos niveles de gobierno en términos horizontales (entre niveles de Lima y Callao) y vertical (entre niveles nacional, regional y local); y la atomización de unidades de representación política y gestión local (distritos).

Tres aspectos adicionales caracterizan la gestión metropolitana. Primero, el marco legal resulta confuso no solo para personas externas, sino para aquellos que están directamente vinculados a la gestión. La coexistencia de competencias de múltiples niveles (como el caso de la MML, donde coexisten competencias de nivel regional, provincial o régimen especial y distrital) genera diversos problemas. Segundo, existen diversos arreglos de coordinación metropolitana para funciones públicas de interés común, como se mostró para los temas de residuos sólidos, agua y transporte. Cada servicio opera de manera autónoma y desligada de los procesos e instrumentos de planificación. Tercero, es un modelo que reproduce regímenes de desigualdad urbana, dada las características del financiamiento y del presupuesto de los gobiernos subnacionales, quienes poseen baja capacidad de inversión, operan bajo lógicas que no fomentan la coordinación y dependen de manera importante de las transferencias desde el gobierno central.

REFERENCIAS

BENAVENTE, P. *et al.* **Las alianzas público-privadas (APPs) en el Perú:** beneficios y riesgos. Lima: PUCP, 2017.

BENSA, J. V. Lima: los retos de la gobernanza urbana en contextos de fragmentación y debilidad institucional. *In:* GRIN, J. E.; HERNÁNDEZ, J.; ABRUCIO, F. L. (Ed.) **El gobierno de las grandes ciudades:** gobernanza y descentralización en las metrópolis de América Latina. Santiago: Clad; Ichem, 2017. p. 241-262.

BIELICH, C. **La guerra del centavo:** una mirada actual al transporte público en Lima metropolitana. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2009.

BORRAZ, O.; LE GALÈS, P. Urban governance in Europe: the governance of what? **Pôle Sud**, n. 32, p. 137-151, 2010.

CALDERÓN, J. **La ciudad ilegal:** Lima en el siglo XX. Lima: UNMSM, 2004.

CALDERÓN, J.; CENTENO, P. V. La cuestión urbana en el Perú: balance y perspectivas para el siglo XXI. *In:* METZGER, P. *et al.* **La cuestión urbana en la región Andina:** miradas sobre la investigación y la formación. Quito: Centro de Publicaciones Puce, 2016.

CARRIÓN, F. Nuevos patrones de urbanización, nueva ciudad en América Latina. *In:* BORJA, J.; CARRIÓN, F.; CORTI, M. (Ed.). **Localización:** ciudades resistentes, ciudades posibles. Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2017.

CENTENO, P. V. *et al.* **Las centralidades de Lima metropolitana en el siglo XXI:** una aproximación empírica. Lima: PUCP, 2019.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **América Latina y el Caribe:** desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común. Santiago: CEPAL, 2016.

CÓRDOVA, G. F. de; FERNÁNDEZ-MALDONADO, A.; POZO, J. del. Recent changes in the patterns of socio-spatial segregation in metropolitan Lima. **Habitat International**, v. 54, p. 28-39, 2016.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. **El transporte urbano en Lima metropolitana:** un desafío en defensa de la vida. Lima: Defensoría del Pueblo, 2008.

DELER, J. **Aspectos del crecimiento de la capital peruana:** Lima 1940-1970. Lima: Centro de Investigaciones Geográficas, 1975.

DRIANT, J. **Las barriadas de Lima.** Lima: Ifea-Desco, 1991.

DURAND, M. Organización y gestión de la ciudad de Lima. **Espaces et sociétés.** Lima: Ifea, 2008.

_____. La gestión de los residuos sólidos en los países en desarrollo: ¿cómo obtener beneficios de las dificultades actuales? **Espacio y Desarrollo**, n. 23, p. 115-130, 2011.

DURAND, M.; METZGER, P. Gestión de residuos y transferencia de vulnerabilidad en Lima/Callao. **Boletín del Instituto Frances de Estudios Andinos**, v. 38, n. 3, p. 623-646, 2009.

FERNÁNDEZ-MALDONADO, A. M. Unboxing the black box of Peruvian planning. **Planning Practice and Research**, v. 34, n. 4, p. 368-386, 2019.

HEINELT, H.; KUBLER, D. (Ed.). **Metropolitan governance: capacity, democracy and the dynamics of place**. Nueva York: Routledge, 2005.

INEI – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. **Registro de Municipalidades 2018**. Lima: Inei, 2018.

JORDÁN, R.; RIFFO, L.; PRADO, A. **Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y El Caribe: dinámicas y desafíos para el cambio estructural**. Santiago de Chile: CEPAL, 2017.

LOZADA, L. Espacios públicos no tan públicos. **Politai: Revista de Ciencia Política**, v. 9, n. 16, p. 75-109, 2018.

LUDEÑA, W. Ciudad y patrones de asentamiento: estructura urbana y tipologización para el caso de Lima. **Eure**, v. 32, n. 95, p. 37-59, mayo 2006.

MATOS MAR, J. **Desborde popular y crisis del Estado**. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1984.

METZGER, P. *et al.* **Atlas problemático de una metrópoli vulnerable: desigualdades urbanas en Lima y Callao**. Lima: Ifea, 2017.

MML – MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA. **Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima-Callao 1990-2010**. Lima: MML, 1989.

_____. **Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao 2035**. Lima: MML, 2014.

_____. **Plan de Desarrollo Local Concertado de Lima metropolitana 2016-2021**. Lima: MML, 2016.

MONTERO, L.; GARCÍA, J. (Ed.). **Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: CEPAL, 2017.

NELLES, J. **Comparative metropolitan policy: governing beyond local boundaries in the imagined metropolis**. Nueva York: Routledge, 2012.

ORTIZ, I. **Introducción al derecho urbanístico**. Lima: PUCP, 2017.

PERÚ. Ley nº 23.853. **Congreso de la República**, 9 jun. 1984.

_____. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Ley nº 27.783. **Congreso de la República**, 17 jul. 2002.

_____. Ley nº 30.156. **Diario Oficial El Peruano**, 19 enero 2014.

_____. Decreto Supremo Ley nº 22-2016-Vivienda. **Diario Oficial El Peruano**, 24 dic. 2016a.

_____. Ministerio de Transporte y Comunicaciones. **Autoridad de Transporte Urbano para Lima y el Callao**. Lima: MTC, 2016b.

PÍREZ, P. Buenos Aires: ciudad metropolitana y gobernabilidad. **Estudios Demográficos y Urbanos**, p. 423-447, 2005.

REMY, M. G. **Aciertos y limitaciones de una experiencia de gestión**: tres intentos de reforma en la municipalidad metropolitana de Lima. Lima: IEP, 2016.

RODRÍGUEZ, A.; OVIEDO, E. **Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas**. Santiago: CEPAL, 2001.

SOMOCURCIO, J. R. de. Lima: plan de estructuración urbana, un nuevo conocimiento de la metrópoli. *In*: LUNGO, M. (Coord.). **La planificación de la ciudad**: experiencias latinoamericanas. Quito: Flacso, 1993.

SUBIRATS, J. Del poscapitalismo al postrabajo. **Nueva sociedad**, v. 279, p. 34-48, 2019.

TAKANO, G. Public-private partnerships as rent-seeking opportunities: a case study on an unsolicited proposal in Lima, Peru. **Utilities Policy**, p. 1-11, 2017.

_____. Reasentamiento por un mega proyecto de infraestructura en Lima, Perú: un análisis desde la habitabilidad y las relaciones sociales. **Revista INVI**, v. 33, n. 94, p. 135-157, 2018.

TOMÀS, M. Políticas europeas y gobernanza metropolitana: una asignatura pendiente. **Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, v. 20, p. 53-64, 2018.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

BRENNER, N. Decoding the newest “metropolitan regionalism” in the USA: a critical overview. **Cities**, v. 19, n. 1, p. 3-21, feb. 2002.

CALDERÓN, J. Situación de las municipalidades en el Perú: desafíos para la gestión metropolitana. *In*: ERAZO, J. (Coord.). **Gobierno de las ciudades andinas**. Quito: Flacso, 2012.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. **¿Uso o abuso de la autonomía municipal?** El desafío del desarrollo local. Lima: Defensoría del Pueblo, 2008.

MML – MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA. **Plan de Desarrollo Concertado de Lima 2012-2025**. Lima: MML, 2013.

PERÚ. Ministerio de Economía y Finanzas. **Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad**. Lima: MEF, 2019.

