



**ESCUELA DE POSGRADO**  
UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

**La planificación y gestión participativa del territorio como factores de construcción  
de gobernabilidad de una ciudad: experiencia del plan regional de desarrollo  
concertado de Lima Metropolitana 2012 – 2025**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE:**

Maestro en Gestión Pública

**AUTOR:**

Br. Roger Gabriel Soplin Villacorta

**ASESORA:**

Dra. Karen Lizeth Alfaro Mendives

**SECCIÓN:**

Ciencias empresariales

**LINEA DE INVESTIGACIÓN:**

Dirección

**LIMA – PERÚ**

**2018**

Página del jurado

---

Dra. Rosalia Zárate Barrial  
Presidente

---

Dr. Ulises Córdova García  
Secretario

---

Dra. Karen Lizeth Alfaro Mendives  
Vocal

**Dedicatoria**

A las bondades de esta vida, a ese refugio perpetuo que es mi familia y, a los brazos que ahora me contienen y elevan, a todos ellos que forman parte de mi leyenda personal.

**Agradecimiento**

Mi agradecimiento especial a los docentes de la Maestría por su paciencia y conocimiento, que permitió mi avance en este tedioso proceso de enriquecimiento personal y a mis compañeros que hicieron que fuera llevadero este aún largo camino de conocimientos.

El autor

### **Declaratoria de autenticidad**

Yo, Roger Gabriel Soplín Villacorta identificado con DNI No. 10690090, a efecto de cumplir con las disposiciones vigentes consideradas en el Reglamento de Grados y Títulos de la Universidad César Vallejo, programa académico Maestría en Gestión Pública, Escuela de Postgrado, con la tesis titulada “La planificación y gestión participativa del territorio como factores de construcción de gobernabilidad de una ciudad: experiencia del plan regional de desarrollo concertado de Lima Metropolitana 2012 – 2025”.

Declaro bajo juramento que:

1. La tesis es de mi autoría.
2. He respetado las normas internacionales de citas y referencias para las fuentes consultadas. Por tanto, la tesis no ha sido plagiada ni total ni parcialmente.
3. La tesis no ha sido auto plagiado; es decir, no ha sido publicada ni presentada anteriormente para obtener algún grado académico previo o título profesional.
4. Los datos presentados en los resultados son reales, no han sido falseados, ni duplicados, ni copiados y, por tanto, los resultados que se presenten en la tesis se constituirán en aportes a la realidad investigada.

En tal sentido asumo la responsabilidad que corresponda ante cualquier falsedad, ocultamiento u omisión tanto de los documentos como de información aportada por lo cual me someto a lo dispuesto en las normas académicas de la Universidad César Vallejo.

Los Olivos, octubre 2017

Roger Gabriel Soplín Villacorta  
DNI No. 10690090

## Presentación

Señores miembros del Jurado:

Para dar cumplimiento a las normas del Reglamento de Grados y Títulos de la Universidad César Vallejo, programa académico Maestría en Gestión Pública, Escuela de Postgrado, con la tesis titulada “La planificación y gestión participativa del territorio como factores de construcción de gobernabilidad de una ciudad: experiencia del plan regional de desarrollo concertado de Lima Metropolitana 2012 – 2025”.

El trabajo contiene las siguientes partes:

- Carátula, páginas preliminares, resumen, abstract, introducción, problema de investigación.
- Parte I: Introducción
- Parte II: Marco metodológico.
- Parte III: Resultados, discusión, conclusiones, recomendaciones.
- Parte IV: Referencias, anexos.

Queda a criterio del Jurado evaluador la revisión del trabajo de investigación, para su aprobación.

Atentamente,

El autor

## Índice

Carátula	i
Página del jurado	ii
Dedicatoria	iii
Agradecimiento	iv
Declaratoria de autenticidad	v
Presentación	vi
Índice	vii
Resumen	x
Abstract	xi
I. Introducción .....	12
1.1. Antecedentes .....	16
1.2. Marco teórico referencial .....	21
1.3. Marco espacial.....	32
1.4. Marco temporal.....	33
1.5. Contextualización histórica, política, cultural, social. ....	34
II. Problema de investigación .....	37
2.1. Aproximación temática .....	38
2.2. Formulación del problema de investigación .....	46
2.3. Justificación.....	48
2.4. Relevancia.....	49
2.5. Contribución .....	51
2.6. Objetivos.....	51
III. Marco metodológico .....	52
3.1. Metodología .....	53
3.2. Escenario de estudio .....	54
3.3. Caracterización de sujetos .....	55
3.4. Trayectoria metodológica.....	56
3.5. Técnicas e instrumentos de recolección de datos.....	59
3.6. Tratamiento de información.....	59
3.7. Mapeamiento .....	60

3.8. Rigor científico .....	60
IV. Resultados .....	61
4.1. Descripción de resultados .....	62
V. Discusión.....	76
VI. Conclusiones .....	82
VII. Recomendaciones .....	86
VIII.Referencias.....	89
IX. Anexos.....	94
Anexo A. Artículo científico.....	95
Anexo B. Matriz de consistencia.....	106
Anexo C. Instrumento.....	109
Anexo D. Certificado de validez del instrumento .....	112
Anexo E. Transcripción de entrevistas .....	119



**Índice de figuras**

Figura 1. Muertes violentas por 100,000 residentes por año (2008 – 2012)	32
--	----

**Índice de tablas**

Tabla 1. <i>Comparación de grandes ciudades de América Latina (Niveles de Gobierno y Modelos de Gestión)</i>	38
Tabla 2 <i>Perfil de Entrevistados (Caracterización de Sujetos)</i>	56

## Resumen

La presente investigación titulada “La planificación y gestión participativa del territorio como factores de construcción de gobernabilidad de una ciudad: experiencia del plan regional de desarrollo concertado de Lima Metropolitana 2012 – 2025”, tuvo como objetivo general determinar la importancia de estos dos factores en la construcción de la Gobernabilidad de una ciudad como Lima Metropolitana, basándose en la experiencia de la formulación del Plan.

La investigación realizada se desarrolló bajo el enfoque cualitativo, con un diseño de investigación basada en la investigación – acción, tomando como escenario de estudio el proceso de formulación del plan regional de desarrollo concertado de Lima Metropolitana 2012 – 2025, concebido como un proceso participativo para la planificación y gestión de la ciudad, de dicho proceso se consideró en la caracterización de sujetos a cinco personas que reunían el perfil de responsables de estudios y/o especialistas, además de líderes de organizaciones que participaron en el proceso de formulación del plan. El instrumento validado a través del juicio de expertos y determinando la validez de las categorías propuestas, fue la guía de entrevista, que se aplicó a los sujetos seleccionados para tal efecto, como parte del proceso de desarrollo de la presente investigación, que nos permitió establecer la importancia de estos factores en la construcción de la gobernabilidad de una ciudad, como Lima Metropolitana, ambos factores en mayor o menor grado afectan dicha gobernabilidad en términos positivos y negativos, establecen una relación asimétrica y de relativos resultados, sobre todo en una ciudad como Lima Metropolitana.

Palabras claves: Planificación, gestión participativa, gobernabilidad.

### **Abstract**

The present research titled "The Planning and Participatory Management of the Territory as factors of construction of a city's governance: Experience of the Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima Metropolitana 2012 – 2025", had as general objective to determine the importance of these two factors in the construction of the governance of a city such as Lima Metropolitana, based on the experience of formulating the Plan.

The research was developed under the qualitative approach, with a research design based on action research, taking as a scenario of study the process of formulation of the Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima Metropolitana 2012 – 2025, conceived as a participatory process for the planning and management of the city, of this process was considered in the characterization of subjects of five people who met the profile of the responsible for studies and/or specialists, as well as leaders of organizations that participated in the process of formulating the Plan. The instrument validated through expert judgment and determining the validity of the proposed categories was the Interview Guide, which was applied to the selected subjects for this purpose, as part of the process of development of the present investigation, which allowed us to establish the importance of these factors in the construction of the governance of a city, such as Lima Metropolitana.

Keywords: Planning, participatory management, governance.

## **I. Introducción**

La planificación y la gestión del territorio estuvo ligado al tema de la participación desde los años 80, cuando se va introduciendo la idea de una planificación compartida o participativa de las propuestas para mejora de las ciudades, prueba de ello, es que se puede encontrar experiencias en nuestro país en zonas como Villa El Salvador, zona que resultó de una mirada conversada entre autoridades y organizaciones, teniendo un entramado social proponiendo un mejor manejo del territorio.

Una participación que traía detrás todo ese bagaje cultural del trabajo de la tierra, si se considera, que existe una predominancia de migrantes de la sierra, caracterizados por esa particularidad del trabajo comunitario y solidario, en épocas de siembra y cosecha, que fue trasladados a las ciudades, movidos por diferentes factores como la necesidad de una vida mejor o simplemente, alejándose de zonas declaradas en emergencia por la violencia producida por aquellos años en nuestro país.

Esos componentes fueron trasladados a nuestros tiempos, que permitieron concretar el tema de la participación, la gestión del territorio y la planificación, esa necesidad de organizar de mejor manera las ciudades, como Lima Metropolitana; una ciudad que fue llevada a sus extremos de un desborde por las continuas olas migrantes promovidas algunas por el estado, si se considera a Velasco como promotor inicial de esta práctica, poblando los cerros, tugurizando espacios, envejeciendo la urbe, ocupando los cerros y colinas de una ciudad que se abría a una modernidad, para luego pasar a una ocupación feroz de las periferias extendiendo sus márgenes incluso a lugares que se pensaban distantes, hacia sus lados casi al punto de rasguñar sus provincias más cercanas.

Eso significaba Lima Metropolitana en los 2000, una ciudad algo desordenada con algunos atisbos de planificación, desarrollada entre paredes, muy técnica y con una propuesta de zonificación que apuntaba a la urbanización desmedida de la ciudad.

En este escenario llega la propuesta desde la Municipalidad Metropolitana de Lima que propone a través del Instituto Metropolitano de Planificación – IMP para llevar a cabo la primera experiencia de planificación y gestión participativa del territorio, lo que planteaba organizar talleres y foros temáticos en los 43 distritos con participación de la sociedad organizada, un relacionamiento con autoridades a todo nivel sea provincial o local, con instituciones públicas y empresas privadas que desarrollaban sus actividades a nivel de los diferentes distritos de Lima Metropolitana.

La presente tesis, pretende enfocarse en dos factores de este proceso tan intrincado pero interesante como es la planificación de una ciudad como Lima Metropolitana, pero no hablamos de una planificación como parte de un proceso que nos permita aterrizar en un documento frío como una plan, sino que nos muestra un proceso que acompañó la formulación donde tuvo lugar la presencia de las autoridades de cada distrito, los representantes de las organizaciones orgánicamente funcionales en los distritos, de diverso tipo yendo de lo cultural a lo más político como los frentes de defensa.

Teniendo espacios para tratar una temática que hablaba de sus propios intereses, de aquellos temas que no escapaban a su cotidianidad llegando a compartir un espacio común con sus autoridades formulando estrategias, con la firme convicción de acabar en políticas públicas que vayan en beneficio de los vecinos promedios, alcanzando sus propios territorios; cumpliendo una de sus funciones principales como encargados de representar a la población sea como autoridad o representante.

Entonces, en ese contexto tenemos un proceso que pretende unificar factores, gestiones, personas en una sola meta que sería la planificación de nuestra ciudad, considerando una dinámica participativa, que no sólo iba generando propuestas de cambio para la ciudad, sino que iba proponiendo la construcción de un proceso más social y político como es la gobernabilidad, que entendido como la articulación de las autoridades y la población representada concluye en el mejor gobierno de un territorio, eso significó el proceso de

formulación del Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima Metropolitana denominada “Lima, somos todos”.

En ese sentido, el presente trabajo de investigación se enfocó en la incidencia de esos dos factores predominantes, es decir la planificación y la gestión participativa del territorio en la construcción de la gobernabilidad de un territorio tan inmenso como Lima Metropolitana, rescatar el proceso para poner en valor ambos factores, rescatar el significado de una herramienta de gestión donde la población tuvo un espacio de propuesta concertada, todo esto fue motivo de iniciar una investigación cualitativa que nos permita tener una lectura crítica de la importancia de dichos factores y un análisis de lo que realmente, significó un proceso innovador que tuvo sus aciertos y desaciertos, en esta vasta tarea de planificar y gestionar de la mejor manera nuestra ciudad, una ciudad para todos y todas.

### 1.1. Antecedentes

Mencionar el tema de planificación es ligar a otros términos como estratégica, dado que se refiere a una forma de ver las cosas en próximo momento, algunos hablan del corto, mediano o largo plazo, es concebido como el procedimiento de hacer las cosas para un futuro o simplemente considerar la planificación como etapas para conseguir algo, desarrollarse o cambiar de situación actual, en las épocas antiguas la planificación estuvo ligada al tema de militar, por ejemplo, tenemos a Sun Tzu, Maquiavelo y Napoleón Bonaparte quienes se referían a la planificación, como la forma de establecer estrategias para ganar la batalla peleando o no.

Sun Tzu (Ed. Océano 2006) mencionaba en el libro el arte de la guerra, como a través de la planificación obviamente militar por ser general militar chino de la época, podrían las tropas del mandarín ocupar territorio hostil, mencionaba que es naturaleza del ser humano, planificar aun cuando no se diera cuenta de ello, siendo tan útil dicho libro que generales u hombres de batalla, consideraron este escrito como uno de los mejores en el tema de estrategias, sin darse cuenta que en principio basaban dichas estrategias en un proceso que aludía la planificación como tal (p. 20 – 35).

En los años 70, el término es recuperado por la administración y el marketing empresarial donde se consideraba a la planificación como la parte más importante del proceso de posicionamiento de una empresa u organización, un claro ejemplo es el postulado que tiene De Bono (2000) que mencionó que la planificación podría considerarse como la posibilidad de poder crear nuevas respuestas y estrategias, no sólo pensar una sola forma de responder ante una situación o una sola forma de llegar hacia un mejor posición, el autor menciona que la planificación puede ser ese estímulo que permita desarrollar “técnicas de pensamiento lateral, favoreciendo incluso su misma efectividad” (p. 108 – 109).

Caballero, Trivelli y Donoso (2006) en un estudio sobre el desarrollo territorial denominado – exactamente igual - Desarrollo territorial que conformó parte de una recopilación de trabajos de título Perú, la oportunidad de un país



diferente; generan acercamientos al término de planificación, gestión participativa y desarrollo territorial como tal, inician definiendo a la planificación como una herramienta que permite mover los diferentes recursos que se designan a través de las transferencias de los pliegos regionales para ser invertidos en el territorio, generando conglomerados productivos, pero rescatan la idea de una planificación estratégica y sobre todo consensuada, de largo plazo, sobre aquellos ejes estratégicos de desarrollo que se logren identificar en el territorio.

Para los autores, el tema de planificación como tal, tiene cierto reconocimiento en el desarrollo de ejemplos claros, como los presupuestos participativos y los planes de desarrollo concertados, que además se encuentran avalados en un marco normativo, es decir tienen un marco legal, por ende se convierte en una obligación para cumplimiento de todos los gobiernos en todo nivel, por ejemplo, la nueva Ley Orgánica De Municipalidades (LOM), dispone de la creación de consejos de coordinación local como espacios o instancias de tipo participativo y consultivo, público – privados.

Chambi y Marulanda (2001) retomaron este tema a través de una experiencia, que fue un trabajo realizado en el distrito de Villa El Salvador, denominado Desarrollo local con gestión participativa, presupuesto participativo Villa El Salvador, Perú; donde se centra en dos procesos, por un lado, el proceso que ya se había iniciado que era la formulación del plan integral de desarrollo, que lo toma como el pretexto articulador para el presupuesto participativo al desarrollo del territorio. Asimismo, describe como se hizo la gestión de dicho presupuesto y todo lo concerniente al mismo, es decir, antecedentes, objetivos, actores, etapas y percepciones de los involucrados.

Incluso la autora, resalta la experiencia de una organización central como la CUAVES (central única de asentamientos de Villa El Salvador) quien asume ese rol protagónico de gestor y ejecutor del presupuesto decidiendo en las asambleas distritales, todas las obras que beneficiarían en el distrito, siendo un referente antes de la creación política de la municipalidad (1983), en una lógica de co – gobierno, llegándose a decidir el monto del impuesto predial y la utilidad del

mismo, sin embargo, teniendo una experiencia de planificación incipiente hacia 1990 – 1992, en esa transferencia y decisión del uso de los recursos recaudados y destinados, la CUAVES hacía la distribución sin planificación alguna, sólo con el precepto de la equidad, pero bajo este esquema las cantidades no eran las adecuadas, es decir territorios pequeños recibían lo mismo que un territorio grande, no era equitativo por ende, a veces “la perfección puede ser enemigo de lo bueno”.

Entonces, de esta manera se vincula la planificación a la participación, dando a conocer un nuevo proceso, la gestión participativa del territorio, como un claro ejemplo que este tema ya se venía trabajando en nuestro país desde décadas anteriores. Como parte del estudio, la autora refiere que la planificación territorial se asume como el involucramiento de la población en el proceso de toma de decisiones que tienen que ver con el desarrollo del territorio donde viven, considerando que el gasto público debe ser un proceso paralelo y transparente para acompañar la elaboración del presupuesto participativo, esto le puede dar mucha relevancia y darle un perfil más positivo a la gestión y a la gobernabilidad.

Chambi y Marulanda (2001) situaron a un distrito como Villa El Salvador, en un papel emergente que hace su mejor y mayor esfuerzo para valerse de la participación en un aspecto hasta aquel momento, poco trabajado como era la planificación y gestión del territorio, puesto que por la mirada centralista, se supone que era una tarea de los funcionarios elegidos; sin embargo, la población a través de sus organizaciones sociales, vecinales y de diferentes clasificaciones y orientaciones buscaban fortalecer su identidad, su autonomía, su territorio.

En tal sentido, se asume que un proceso en el marco del desarrollo de un territorio, considerando la planificación para ello, puede generar mayor beneficio para un determinado territorio, dado que se rompe la mirada personal y se construye la visión más general, concluyendo en un bien común para todos, es decir que genera también algunos principios como una buena ciudadanía, entonces se asume como un proceso que promueve con equidad, no sólo en el

tema presupuestario, sino también en la participación del ciudadano, en las decisiones del desarrollo local.

Las autoras, concluye sus estudios con algunas afirmaciones interesantes, como el hecho de mencionar que el proceso permitió en alguna medida cambios en los hábitos de la población principalmente respecto algunos temas ligados al territorio y a su responsabilidad como ciudadanos, fortaleciendo el entramado social, la autoestima de los participantes, especialmente de mujeres que por esa época ya se iban reuniendo para impulsar iniciativas de organizaciones sociales de base como comedores populares y vasos de leche, propiciando interés de la población en los asuntos que tienen que ver con su desarrollo, mencionó Chambi y Marulanda (2001) que esta experiencia marcaría un nuevo estilo de gestión, promoviendo las bases del desarrollo, mostrando resultados positivos, rescatables hasta ahora.

Se aprecia, que el tema de planificación no fue exenta a nuestra realidad, en las últimas décadas, teniendo como una de las primeras experiencias, el caso de Villa El Salvador donde se puede apreciar que en la formulación de un par de herramientas o instrumentos de planificación, como es el plan de desarrollo integral y el presupuesto participativo, tan en boga por aquel momento, si se considera, que fue una oleada que se trabajó de manera preliminar en Brasil (durante el 1er. Gobierno de Lula Da Silva) antes que llegue a nuestro país, sirvieron para darnos cuenta de la necesidad de una planificación, ya no meramente técnica sino que recogiera el sentir de la población generando las condiciones para su participación en procesos abiertos y con población organizada y representativa.

Barrera y Novillo (2017) mencionaron en su estudio en la ciudad de Quito sobre el Sistema de Gestión Participativa – SGP – donde refirió lo siguiente:

Desde el año 2001, en Quito se estableció un Sistema de Gestión Participativa (SGP) que se ha aplicado a lo largo de estos 14 años a diferentes ritmos e intensidades. Desde el 2009, se establecieron políticas

de participación ciudadana orientadas a construir en el Distrito Metropolitano de Quito una democracia participativa. Este proceso, inspirado en las experiencias de presupuesto participativo de varias ciudades brasileñas, permitiría la participación de la población en cuatro grandes espacios de decisión zonal: 1) la formulación participativa de políticas; 2) el presupuesto participativo, que decide el 50% de los presupuestos de inversión de todas las Administraciones Zonales y la planificación territorial; 3) la gestión compartida; 4) y finalmente el control social (p. 165).

Como una cuestión histórica de la planificación en nuestra ciudad, existen planes urbanos, configurados como instrumento técnico normativo y básico para el desarrollo de asentamientos humanos, conteniendo objetivos, estrategias, políticas, metas, programas y proyectos específicos, dirigidos a satisfacer necesidades y demandas de una población creciente exigentes de mayor expansión urbana, que buscan renovación urbana, considerando el envejecimiento del mismo, buscando solución a la densificación, al tema de la vialidad y transporte, con demanda de educación, salud y recreación, entre otros servicios comunales; ciudades demandantes que requieren infraestructura de servicios básicos y en estos últimos años, de protección y conservación del medio ambiente, lejanos al riesgo físico y vulnerabilidad.

Algunos de esos planes mencionados son los siguientes:

- El plan piloto de Lima - 1948: elaborado por la ex oficina nacional de planeamiento y urbanismo del ex Ministerio de Fomento y Obras Públicas, en la década de 1940.
- El plan regulador de Lima - 1956: elaborado por la ex oficina nacional de planeamiento y urbanismo del ex Ministerio de Fomento y Obras Públicas en la década de 1950.

- El plan de desarrollo metropolitano de Lima-Callao, 1967-1980: elaborado por la ex oficina de planeamiento y urbanismo del ex Ministerio de Fomento y Obras Públicas en la década de 1960.
- El plan de estructuración urbana, 1986-2000: elaborado por la municipalidad metropolitana de Lima, durante la gestión del alcalde Alfonso Barrantes Lingán, como parte del proyecto suscrito con el Banco Mundial. siendo este proceso, la primera experiencia de plan participativo formulado en el Perú.
- El plan de desarrollo metropolitano de Lima-Callao 1990-2010: su elaboración estuvo a cargo de la municipalidad metropolitana de Lima en la década de 1980 (específicamente entre los años de 1985 y 1989). La vigencia de este plan urbano fue prorrogada hasta marzo de 2012, bajo la ordenanza No. 1505-MML.

## **1.2. Marco teórico referencial**

### **1.2.1. Planificación estratégica (territorial)**

De Bono (2000) propuso que “el objetivo de dicho pensamiento, es decir el pensamiento lateral, es la manera de reestructurar los modelos establecidos, disponiendo de información necesaria que devendrán en nuevos modelos” (p. 110) e incluso menciona que, los principales estímulos del pensamiento lateral – planificación – podrían definirse de la siguiente manera:

- Conocimiento de los principios del pensamiento lateral y conciencia de la necesidad de su uso para contrarrestar la rigidez de los modelos del pensamiento vertical o lógico.
- Uso de técnicas específicas que actúan sobre los modelos originales para provocar su reestructuración.
- Empleo deliberado de circunstancias que estimulan la reestructuración (p. 125).

Este término de planificación fue desarrollándose aún más si se considera que, en los últimos 20 años, diversos autores y entendidos de la materia vienen postulando nuevas y más formuladas concepciones al respecto, sumándole en cierta forma efectividad al término otras acepciones como es el caso de la gestión participativa, por ejemplo.

Caballero et al. (2006) definieron a la planificación como “el instrumento para movilizar recursos de inversión y promover conglomerados de actividad productiva. Con la planificación estratégica se puede construir una propuesta consensuada, de largo plazo, sobre los ejes estratégicos de desarrollo del territorio” (p. 260).

Para este autor, está claro el término, es el instrumento o la herramienta necesaria para la gestión que permitirá movilizar los recursos del territorio y dinamizarlo de alguna manera, pero para ello, es necesario trabajar con la población ese proceso de planificar, porque teniendo una propuesta mínimamente conversada y sobre todo, consensuada con una mirada de territorio a largo plazo, recién podríamos decir que hablamos de planificación como tal.

Chambi y Marulanda (2001) propusieron a la planificación con una mirada considerando más a la población, “la planificación se asume como el involucramiento de la población en las decisiones que tienen que ver con su desarrollo” (p. 9) pero además agrega que “la transparencia en la decisión del gasto público con la elaboración del presupuesto participativo puede ser muy relevante ya que influyen positivamente la gestión y la gobernabilidad” (p. 9), la autora intentó definir que la planificación desarrollado mediante un proceso participativo y transparente – e informado – puede contribuir no sólo a una buena gestión del territorio, sino a la gobernabilidad del mismo, entendiéndose este término de manera inicial como la articulación de la población con sus autoridades para la toma de decisiones y formulación de políticas en beneficio del mismo territorio.

Las autoras, mostraron a la planificación como la posibilidad de articular a la población a este tipo de procesos, sobre todo por ser quienes se encuentran en lo cotidiano, que pueden apoyar en el momento de la toma de decisiones, quien mejor que ellos, que saben que se necesita y que es prioritario, apuntar a la transparencia del gasto público o el presupuesto destinado, puede significar el cambio de idea respecto a las autoridades, generando las condiciones una buena gestión de todo el territorio, afianzando la gobernabilidad del mismo.

Becerra y Pino (2005) mencionaron por ejemplo para el caso de Cuba que “el territorio adquiere un papel muy relevante respecto a la vigencia de la planificación” (p. 107) vinculando de esta manera el tema de la planificación al ámbito del territorio, remata diciendo “no debe descuidarse que cuando se trata de utilizar la capacidad endógena de los territorios” (p. 107).

A lo que se referían es, a esa capacidad desde adentro de los territorios, como es la misma población, a su capacidad de articularse, de generar sinergias que permitan iniciar procesos de planificación participativas, concluyentes en políticas que beneficien al mismo territorio.

El tema de la planificación en nuestro país, fue desarrollándose – o evolucionando – de tal manera que se pudo observar dicha categoría en diferentes estudios, prueba de ello, es el estudio que Cabrera et al. (2005) donde presentaron la Microzonificación Económica y Ecológica de la Zona Marina Costera del Callao, mencionando la planificación como la oportunidad de identificar con actores claves que toman decisiones para una intervención articulada e integral de la zona marina costera del Callao.

Pudiendo rescatar de esta experiencia la articulación de diversos sectores como instituciones públicas y privadas, incluyendo algunas unidades orgánicas del Gobierno Regional y Nacional trabajando un documento que permite desde la mirada más técnica un primer acercamiento a la dinámica urbana, con sus propios procesos de ocupación, sus zonas para clasificar y – obviamente – zonificar para diversas categorías ocupacionales como vivienda, equipamiento, infraestructura

mayor entre otros, así como una posible modificación de la zonificación urbana, con un nuevo trazo urbano, por ejemplo.

En un estudio propuesto por Farinós (2006) se refirió a la planificación de la siguiente manera:

La política territorial es una función pública con la finalidad de procurar un modelo territorial (una configuración física del territorio) acorde con las necesidades y querencias de la población. La concreción de esta política debe corresponder principalmente a los instrumentos propios de la planificación territorial, pero también a otros tipos de planes, fundamentalmente los planes de desarrollo regional, de infraestructuras y medio ambiente. La planificación territorial estratégica, tras la realización de un diagnóstico y definir entre los distintos actores la visión territorial deseada para el futuro, debe definir las líneas de actuación generales y los medios de alcanzarlas y evaluarlas (p. 41).

Para el autor, la intervención en el territorio es público, considerando el término en su criterio de que la población debe saber que hacen donde vive, pero que debe procurar obedecer a un modelo, es decir que debe haber un parámetro mínimo de adonde ir, adonde dirigirnos, un modelo que considere diferentes temas que sumen a la posibilidad de una mejora de vida, pero como tal, debe ser un proceso estratégico, es decir que reúna estrategias, pasos, procedimientos que conlleven a responder a las necesidades identificadas y definir el perfil de quienes participa para la construcción de una visión más general pero participativa, que sea factible de compartir y conseguir.

Hildenbrand (2016) en un estudio de análisis de áreas metropolitanas de Alemania y España, articuló planificación territorial al tema de gobernanza, menciona que la planificación no necesariamente puede ser una fórmula aplicable a toda realidad, por lo que en Alemania en 06 áreas metropolitanas (Hannover, Munchen, Stuttgart, Frankfurt, Berlín, Bradenburgo y Hamburgo) la experiencia de planificación sumado al tema de la gobernanza dio buenos resultados, a



comparación con algunas experiencias en España que no encuentra colación de dicha experiencia, que podrían servir para reorientarlas de algún modo, dada las similitudes, para ello coloca en el visor el tema de la buena gobernanza de la mano con una planificación territorial coherente y eficaz, por ejemplo.

Con este autor, se afirma esa necesidad de una planificación sobre todo de áreas metropolitanas como menciona en su estudio, pero una planificación territorial no exenta de otros factores circundantes, como el caso de la gobernanza por ejemplo, pero considerando una realidad como una receta única, aplicable a otras realidades, se debe considerar condiciones del territorio a intervenir, en esa lógica de respetar la especificidad del mismo, sus características, sus particularidades, sus necesidades, su propia población y obviamente, sus autoridades, lo que podría marcar a diferencia a la hora de implementar el proceso, de tal manera que no sólo sea diferente, sino también exitoso.

### **1.2.2. Gestión participativa**

Como parte de un gobierno abierto y democrático, se plantea como propuesta de reivindicación de la población, que no sólo escucha, sino que habla y propone, que es proactiva y busca satisfacer sus demandas, pero también calza con las propuestas promovidas desde el estado, buscando modernizar un sistema obsoleto, es decir modernizar el estado con participación de la población, tal como menciona la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM) en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (2012, p. 8).

Cabe precisar que la planificación como instrumento de gestión existe como tal, sin embargo en las últimas décadas la precisión de la formulación de un instrumento de gestión para la ciudad, para un territorio también tiene que ver con la participación de la población, hablar de este tipo de gestión es referirse a muchas experiencias al respecto, que se puede identificar desde la participación en procesos como elaboración de Presupuestos Participativos, hasta los Planes de Desarrollo Concertado.

Chambi y Marulanda (2001) mencionaron que “los procesos de gestión participativa, que conlleven a la equidad y a la transparencia en la asignación y uso de recursos son relevantes en el contexto de la problemática actual de las ciudades, sus gobernantes y sus pobladores” (p. 9). Es decir, que estos procesos no sólo permiten un espacio de confluencia entre pobladores y gobernantes, sino que ayudarán a hacer visibles y transparentes el uso de recursos destinados al beneficio del mismo territorio que se va gestionar.

Lo conclusivo de las autoras para esta definición, es que este tipo de procesos participativos, debe ser equitativos y sobre todo transparentes en el manejo de los recursos, en la lógica de afianzar relaciones entre población y autoridades, generando las condiciones para la gobernabilidad en el marco del desarrollo de un territorio, como Lima Metropolitana.

### **1.2.3. Participación ciudadana**

Danós (2004) comentó que, para el sistema constitucional clásico, “la participación ciudadana en el sistema democrático se limita a la elección periódica de los representantes políticos negando que los ciudadanos puedan intervenir directamente en la formación de decisiones que puedan afectar el interés general” (p. 122).

En el Perú, la participación tiene su base en el derecho constitucional, en el numeral 17) del art. 2º de la Constitución de 1993, en el referido al derecho a sufragio o participación en la vida política, se expresa de manera concreta en la elección de sus representantes políticos o el ejercicio de los mecanismos de democracia semidirecta como complemento de la democracia representativa, dejando de lado el desarrollo de dicho derecho, es decir de participación en la Administración Pública. Entonces, se puede afirmar que el derecho de participación ciudadana como todo derecho constitucional, puede ser objeto de protección mediante los diferentes procesos constitucionales contemplados en nuestra Carta Magna (como una acción de amparo, proceso de cumplimiento, habeas data, etc.).

La descentralización territorial es un proceso que está indisolublemente ligado a la participación ciudadana porque al transferir poder y capacidad de decisión pública a niveles de gobierno más cercanos a los ciudadanos, incrementa necesariamente las posibilidades de participación ciudadana en la gestión de los asuntos administrativos.

Sin perjuicio de las amplias y diversas modalidades de participación ciudadana en los asuntos vecinales que la legislación municipal establece, existen diversas normas dictadas por las propias municipalidades que establecen mecanismos de participación ciudadana, vía la realización de audiencias públicas y otras modalidades de publicidad y participación, con carácter específico para la aprobación de los planes de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano, para la aprobación del correspondiente plan urbano distrital y para los cambios de los planos de zonificación por las municipales distritales.

Álvarez (2008) en parte del análisis que desarrolló en el marco de un estudio realizado en La Paz – Bolivia, definió a la participación ciudadana como:

La integración de la ciudadanía en el proceso de adopción de decisiones del gobierno de su ciudad, autonomía o país. De alguna manera hace referencia a que países modernos deben promover mejores servicios y oportunidades a la población, debe contar con gobiernos abiertos y receptivos, dispuestos a escuchar lo que los ciudadanos y ciudadanas les quieren transmitir para contribuir a mejorar la política y la gestión de los asuntos públicos (p. 17).

Incluso, el autor se refirió a la participación ciudadana articulada a la idea de gobernabilidad en el ámbito local; donde asiente que, si existe apropiación por parte de la población de las propuestas y/o políticas públicas de parte del gobierno municipal, se establecerá un sentido de corresponsabilidad que, a su vez, “repercute en la continuidad de las políticas públicas y la ejecución de los proyectos más importantes” (p. 22), es decir habrá continuidad de lo consensuado, de lo aprobado, de lo pendiente por implementar

#### **1.2.4. Gobernabilidad**

Farinós (2008) desarrolló un nuevo término para definir a la gobernabilidad, donde menciona que “Desde el mundo de la empresa, la gobernanza se encuentra estrechamente ligada a la toma de decisiones. Se trata de gestionar y dirigir los negocios de forma que se obtenga la máxima eficacia económica” (p. 12). Asimismo, refiere algo importante, una discusión por definir las relaciones entre gobierno y gobernanza que lo menciona de la siguiente manera:

El primero – es decir Gobierno – se refiere a la presencia de un poder (el del estado), organizado a través de una serie de poderes públicos (con relaciones jerárquicas entre ellos) y procedimientos burocráticos como forma de funcionamiento, la gobernanza se refiere a la emergencia de un nuevo sistema de relaciones más complejo que incluye nuevos actores emergentes externos (hasta ahora) a la arena política. La gobernanza representa, por tanto, un modelo alternativo de gestionar los asuntos públicos (p. 12).

En este sentido, se interpreta como la puesta en práctica de diversas formas de planificación y de gestionar las dinámicas territoriales mediante relaciones de negociación y consensos, con la participación de una multiplicidad de actores que comparten mismos objetivos y asumen su rol en la consecución de dichos objetivos.

Entonces, mediante estos nuevos modelos de gestión y de toma de decisión de los asuntos públicos, se busca llegar a una visión compartida para el futuro del territorio, entre todos los niveles y actores comprometidos.

Farinós (2008) hizo un aporte respecto a la gobernanza “que se presenta entonces como la vertiente social del principio de sostenibilidad, y la participación pasa a convertirse en la palabra clave” (p. 14). El autor, de manera conclusiva mencionó que la gobernanza territorial debiera entenderse como el proceso de gestión del territorio donde convergen actores que toman decisiones, es decir entiende la gobernanza como:

Una práctica/proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio. El resultado de esta organización es la elaboración de una visión territorial compartida, sustentada en la identificación y valorización de capital territorial, necesaria para conseguir la cohesión territorial sostenible a los diferentes niveles, desde el local al supranacional (p.15).

Dicho de otro modo, la gobernanza territorial considera que debe ser tratada como una pre-condición para la cohesión territorial, con la participación de distintos actores (públicos, privados) que operan a diferentes niveles. Por tanto, el reto principal para una buena gobernanza territorial sería generar las mínimas condiciones para poder implementar acciones territoriales conjuntas, que permitan conseguir un objetivo trazado.

Grompone y Barrenechea (2010) manifestaron que la gobernabilidad se encuentra “en un marco de relaciones entre actores estratégicos que obedecen a fórmulas estables y mutuamente aceptadas. Los actores estratégicos tienen que ver con autoridades de gobierno, burocracia, poderes fácticos, partidos y organizaciones con reconocido nivel de incidencia” (p.115).

En esa lógica, de llevar a cabo la reforma del estado de manera gradual, el Perú tuvo avances considerables en el área de la gestión fiscal, por ejemplo. Esto es considerado como un punto de partida en la reforma del estado, si tenemos en cuenta que las áreas críticas son la eficiencia del gasto público, mejora de la gestión fiscal con énfasis en resultados (presupuesto por resultados), anticorrupción, credibilidad de las instituciones públicas y mejoras en los servicios públicos, todo esto en el ánimo de aportar a la mejora de la calidad en la prestación de servicios, por parte del Estado, respondiendo a la necesidad del fin último de la gestión pública, que es el ciudadano.

Sánchez, Bonilla, Fandiño y Gutiérrez (2016) se refirieron al tema de la gobernabilidad como “el relacionamiento entre las demandas realizadas de la sociedad y la capacidad del Gobierno de poder responder a ellas” (p. 363), es

decir que un sistema social debe ser considerado gobernable cuando está estructurado de manera tal que sus actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones y resolver conflictos mediante un proceso formal o informal, con más o menos grado de institucionalidad dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias, pero cuando los gobiernos no proceden de esta manera, cuando se generan intereses particulares o personales y no existe una articulación, la gobernabilidad se debilita, entra en crisis, generándose un estancamiento en el proceso de desarrollo, de esta manera es imprescindible considerar como factor importante la gobernabilidad para que se inicie el desarrollo sostenible de un territorio.

Roque (2016) el tema de la gobernabilidad lo trabajó desde un acercamiento al término en un estudio realizado en Brasil, donde menciona que:

Es la capacidad de una sociedad organizada territorialmente, para administrar los asuntos públicos, a partir de la participación conjunta y cooperativa de los actores sociales, institucionales y económicos, incluidos sus procesos y estructuras, con el objetivo de definir sus destinos (p. 61).

En este sentido, el autor nos brindó un acercamiento a “la institucionalización de un proceso de concertación social regional” (p. 61), por el diálogo establecido entre diferentes actores, posibilitando la construcción de un plan estratégico de desarrollo de un territorio o región, con participación democrática de la sociedad, definiendo ese pacto socio – territorial, a partir de una acción conjunta entre sociedad y estado.

Entonces, se trata de un proceso conflictivo, con avances y retrocesos, que dependerán de la capacidad de organización socio – territorial y de estructurar sus posibles acciones de manera cooperativa. Para esto, la planificación territorial precisa caminar hacia el futuro.

El Banco Mundial (2017) en su reporte anual World Development Report 2017, menciona que la gobernabilidad (or governance), se define como:

Is the process through which state and nonstate actors interact to design and implement policies within a given set of formal and informal rules that shape and are shaped by power. A this report defines power as the ability of groups and individuals to make others act in the interest of those groups and individuals and to bring about specific outcomes (p. 41)

Es el proceso donde diferentes actores interactúan para diseñar e implementar políticas dentro de un conjunto de reglas formales o informales que forman y/o están conformadas por el poder, entendiéndose poder como la capacidad de grupos o individuos para hacer que otros actúen en los mismos intereses de esos grupos o individuos para lograr resultados específicos (p. 41).

El Banco Mundial establece una serie de indicadores a evaluarse para medir las condiciones de la gobernabilidad en una región o país, uno de esos indicadores, por ejemplo, es la seguridad incluso uno de los primeros considerados por la gente para lograr un desarrollo a nivel territorial, es por ello que, dicha entidad presenta. Pudiendo observar para el caso del Perú, un promedio de 9 a 13 personas por cada 100,000 residentes por año que sufren una muerte producto de la violencia en el país, debiendo ser un tema central en la agenda del poder ejecutivo en articulación con el Legislativo y Judicial, para formular propuestas y respuestas ante tales hechos, desde la parte normativa, administrativa, presupuestaria y operativa.

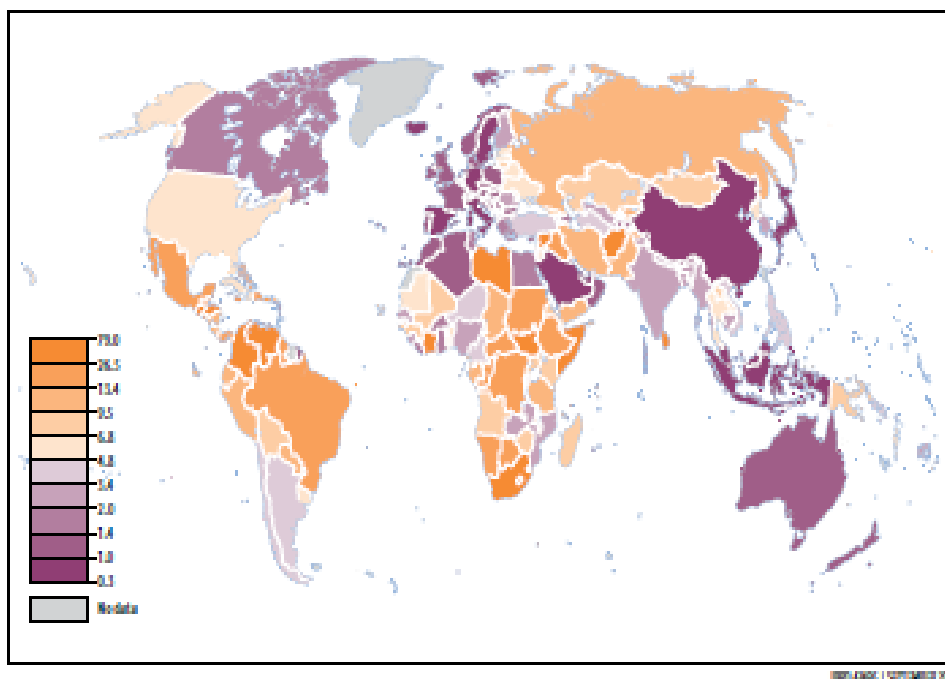


Figura 1. Muertes violentas por 100,000 residentes por año (2008 – 2012).

### 1.3. Marco espacial

La experiencia del proceso tanto de formulación como difusión del plan regional 2012 – 2025, se llevó a cabo en Lima Metropolitana, con la participación de sus 42 distritos que la contienen, a excepción de la provincia constitucional del Callao, por ser un régimen especial, al igual que Lima que tiene algunas funciones de región, por ejemplo.

En este proceso se consideraron 05 foros temáticos interdistritales y 10 mesas temáticas, a parte de los 04 foros interdistritales que resumía los temas trabajados en cada una de las Limas, propuesta territorial que hizo desarrolló el Instituto Metropolitano de Planificación – IMP, la oficina descentralizada de la municipalidad metropolitana de Lima que fue encargada para comisionar el proceso. Los temas trabajados en cada uno de las mesas y foros, se detallan a continuación:

#### Mesas temáticas

- Seguridad ciudadana
- Crecimiento urbano, agua, saneamiento y vivienda



- Áreas verdes y recreación
- Cultura y desarrollo
- Educación
- Salud
- Producción y comercio
- Movilidad, vialidad y transporte
- Pobreza urbana
- Medio ambiente

### **Foros interdistritales**

- Juventud y empleo
- Mujer y violencia
- Juventud y recreación
- Desarrollo económico local, innovación y MyPES
- Niños, niñas y adolescentes y seguridad

Estas actividades se desarrollaron en las 04 Limas, como a continuación se detallan para mejor comprensión de la información:

- Lima norte: 17 eventos, 3704 participantes.
- Lima centro: 20 eventos, 3793 participantes.
- Lima este: 20 eventos, 7234 participantes
- Lima sur: 18 eventos, 3523 participantes.

#### **1.4. Marco temporal**

El proceso de formulación y difusión del plan regional 2012 – 2025, se realizó entre los meses de enero a noviembre del 2012, iniciándose con la etapa de pre – estudio donde se fueron haciendo mapas de actores claves para la identificación y convocatoria de los mismos, a los talleres, de igual forma, se fueron estableciendo las coordinaciones con las autoridades y funcionarios de cada gobierno local a fin que puedan brindar las condiciones para el desarrollo de los talleres.

La etapa de difusión del plan, se llevó a cabo durante los meses de febrero y junio del 2013, donde la finalidad fue sensibilizar a las autoridades y funcionarios para articular propuestas locales a las propuestas que habían sido identificadas en el proceso de formulación del plan, esta etapa contó con la presencia de especialistas que estuvieron a cargo de la revisión del documento preliminar y final, desarrollando una propuesta de documento más comercial, que pudiera llegar a quienes habían sido convocados y participaron de los diferentes talleres propuestos por el plan.

### **1.5. Contextualización histórica, política, cultural, social.**

En nuestro país mencionar experiencias de planificación, sería mencionar toda una historia de los últimos 30 años que fueron desarrollándose en diferentes formas, niveles de participación y de articulación de la población con sus autoridades, Chambi y Marulanda (2001) definieron a la planificación como el involucramiento de la población en aquellas decisiones que tienen que ver con su futuro, con su desarrollo, que hoy en día va más allá de ese enunciado inicial, porque ahora se menciona incluso otros indicadores que van de la mano de dicha planificación como es el caso de la transparencia del estado o sus diversos niveles para informar a la población de sus presupuestos o calidad de gasto, que a la larga le pueda permitir responder a las necesidades de la misma población.

Caballero et al. (2006) definieron a la planificación como una herramienta o instrumento de gestión, para poder movilizar recursos en base a una propuesta que sea de consenso de todos los que participaron para elaborarla, para formularla de acuerdo a las necesidades de dicha población, en un tiempo definido que busca promover, el desarrollo de manera integral del territorio.

Farinós (2006) expresó que la planificación se basa en procurar una mejora en el ámbito territorial, es decir que se circunscribe en un espacio físico del territorio, donde se recogen las necesidades y querencias de la población de dicho espacio. El autor menciona además que la planificación es estratégica y territorial, que se debe iniciar con un diagnóstico, donde deben participar actores

que tienen una misma visión al futuro, esbozando las líneas de acción y definiendo estrategias para alcanzar y evaluar los avances logrados.

En ese sentido, y como postulado la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (2012) donde propusieron, que un gobierno debe ser abierto y democrático, donde se busca la reivindicación de la población, pero no cualquier población, sino más bien una proactiva, propositiva, que busca satisfacer sus demandas, que las articula con las ofertas que tiene el estado, en la lógica de modernizar el estado, obviamente con la participación de la población, por ejemplo.

Se precisa de una planificación como instrumento de gestión para un territorio, con la participación de quiénes ahí se encuentran, tenemos ejemplos en el Perú desde la primera etapa de la descentralización en el año 2004, cuando se suscribe como política de estado que debe implementarse, pudiendo identificar experiencias de participación en procesos de planificación como los presupuestos participativos hasta los planes de desarrollo concertado, que abrieron una serie de mecanismos donde la población pudo participar con mayor o menor frecuencia para hacerle seguimiento a sus propuestas.

Estos procesos de gestión participativa deben, según Chambi y Marulanda (2001), promover la equidad y la transparencia sobre todo en la asignación y uso de recursos, temas relevantes en el contexto de la problemática actual de las ciudades, porque siempre será de interés del poblador saber sobre el presupuesto que manejan sus autoridades para mejorar las condiciones de vida en el territorio. Es decir, que estos procesos aportan a la articulación de pobladores y gobernantes, para visibilizar y transparentar el uso de recursos destinados al territorio que se va gestionando.

En ese sentido, debemos mencionar la participación ciudadana que a decir de Carrión (2004) hace una relación entre participación y descentralización, describiéndola como:

Una participación desde abajo en particular desde la sociedad civil organizada que se encontraba en un punto medio con ese proceso de descentralización que venía desde arriba, desde el Estado. Un proceso que encontró su base en el marco legal que incluye la ley orgánica de gobiernos regionales, la ley orgánica de municipalidades, la ley marco de presupuesto participativo, y la ley del sistema nacional de acreditación. los nuevos espacios de participación y concertación como son los consejos de coordinación, planes concertados de desarrollo y presupuesto participativo se definen dentro de estas leyes (p. 7)

En ese panorama, Grompone y Barrenechea (2010) manifestaron que la gobernabilidad se avizora como una serie de relaciones entre actores estratégicos en un marco de aprobación y en muchos casos de desaprobación mutuas entre pobladores y autoridades.

Entonces, para Sánchez et al. (2016) la gobernabilidad la definieron como la relación existente entre lo que desea la sociedad y la capacidad del Gobierno de poder responder a esos deseos, esas necesidades, es decir, un sistema donde convergen actores para tomar decisiones, para resolver conflictos, responder a necesidades, pero que cuando eso no sucede, es decir, el Estado falla, la gobernabilidad es decir la articulación se debilita, la confianza en las autoridades se desvanece.

## **II. Problema de investigación**

## 2.1. Aproximación temática

El crecimiento de las ciudades de América Latina ha mostrado un derrotero hacia el aumento desde la década de los 50, encontrando un proceso de urbanización con un crecimiento geométrico más que aritmético, volviendo a la región como una de las más urbanizadas del planeta. Según PNUD (2014) las clasificaciones de “mega ciudades” (más de cinco millones de habitantes) y “grandes ciudades” (más de un millón) fueron categorías que cayeron por su propio peso, son los paisajes a diario para quienes habitamos esta parte de la región, incluyendo aquellas áreas metropolitanas que las rodean, donde encontramos localidades integrados física y económicamente a la metrópoli, donde vive el 14% de la población total de la región.

Tabla 1

*Comparación de grandes ciudades de América Latina (Niveles de Gobierno y Modelos de Gestión)*

Ciudad	País	Nivel de Gobierno	Subdivisión	Área Metropolitana	Modelo de Gestión
Gobierno del Distrito Federal de México	México	Especial Intermedio	16 delegaciones territoriales con autoridades elegidos popularmente	59 Municipios del Estado de México y 1 del Estado de Hidalgo	Descentralizado
Prefectura de Sao Paulo Ciudad	Brasil	Municipal	31 Subprefecturas designadas por El Prefecto Municipal	39 Municipios del Estado de Sao Paulo	Desconcentrado
Autónoma de Buenos Aires	Argentina	Especial – Intermedio	15 Comunas con gobiernos colegiados elegidos popularmente	35 municipalidades de la provincia de Buenos Aires	Descentralizado
Prefectura de Rio de Janeiro	Brasil	Municipal	19 Subprefecturas designadas por el Prefecto Municipal	19 Municipios del Estado de Rio de Janeiro	Desconcentrado
Municipalidad Metropolitana de Lima	Perú	Especial – Intermedio	43 distritos (Municipios)	43 Municipalidades de la provincia de Lima y 6 de la provincia del Callao	Descentralizado
Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.	Colombia	Especial – Intermedio	20 localidades con alcaldes designados por el Alcalde Mayor	17 municipios del departamento de Cundinamarca	Desconcentrado
Santiago de Chile	Chile	Nacional – Regional	Conurbado de 37 municipalidades con autoridades elegidas popularmente	37 municipalidades de la Región Metropolitana	Descentralizado
Alcaldía de Medellín	Colombia	Municipal	16 comunas urbanas y 5 corregimientos rurales	10 municipios del departamento de Antioquia	Desconcentrado
Distrito Metropolitano de Quito	Ecuador	Especial – Intermedio	8 administraciones zonales, administrador local designado por el Alcalde Metropolitano	El Distrito enmarca toda el área metropolitana	Desconcentrado

El tema de ordenar el territorio en nuestra realidad latinoamericana tiene una historia relativamente reciente si se considera, que el boom de las urbanizaciones se dieron a partir de los 80, desde su origen ha sido concebida de manera indistinta, asociándola a diversas políticas de medio ambiente, urbanas, económicas y por último, de descentralización, sin embargo, ahora predomina la idea del ordenamiento como un instrumento o estrategia para lograr el desarrollo incluso con enfoque sustentable, entendiéndose en términos de política de intervención plurisectorial y horizontal.

Entonces, se entiende que la planificación del territorio es un proceso técnico, político, social, cultural y hasta administrativo si se considera, un presupuesto para la ejecución de políticas, buscar la organización, la armonía la administración de la ocupación del espacio físico de manera que se puedan prever los efectos que provocan las actividades y demás dinámicas que se dan al interior, con la finalidad de generar las condiciones para la mejora de la calidad de vida la población.

Pero se considera que no es la acción del Estado, por sólo tener presencia, se habla de acciones concertadas y dirigidas a buscar la mejor organización del uso del espacio, teniendo como base la redistribución de oportunidades, identificando necesidades en conjunto con la población, dejando de lado lo que sucedía en las primeras etapas de los Presupuestos Participativos, donde las autoridades basándose en ser una directiva por primera y única vez (al inicio, año 2003) ejecutaban obras e infraestructura que no le era útil a la comunidad, generando desconfianza y desinterés de parte de la misma, en apoyar gestiones.

Massiris (2002) planteó que la idea de ordenar el territorio tiene que ver con el hecho de considerar, que:

Es un proceso y un instrumento de planificación, de carácter técnico-político-administrativo, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones

de la población y los objetivos de desarrollo. Se concreta en planes que expresan el modelo territorial de largo plazo que la sociedad percibe como deseable y las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para evolucionar hacia dicho modelo (p. 7).

Además el autor concluyó que aún con buenas intenciones de parte del aparato administrativo y político, el proceso de ordenación del territorio no llega toda la población, desdibujando la participación, volviéndose débil, prevaleciendo de esta manera la mirada de los intereses institucionales, empresariales, que condicionan la acción del estado, sumado a la mirada crítica de los planificadores, técnicos burócratas en muchos casos, no asumen que también forman parte de esa población que en lo cotidiano se enfrenta a las necesidades circundantes, por lo que se sugiere un mayor compromiso de la población en la participación en espacios de planificación que se vea acompañados por la actitud de las autoridades de querer compartir la posibilidad de tomar una decisión en conjunto.

Otro de los temas que rescató Massiris (2002) es la dificultad de contar con una capacidad técnica que maneje información actualizada, que le permita tener un mirada prospectiva para la elaboración de los planes de ordenación territorial, pero que considere no sólo la información cuantificable, sino también aquella que requiere de una lectura más subjetiva, que no busque adecuar los datos a la realidad, sino que sea esa realidad que alimente esa información, sólo así podrán tener una interpretación adecuada de lo que pasa, sucede, necesita y adolece un territorio.

Esta situación ha planteado nuevos desafíos para la gestión de las grandes ciudades, encontrando problemas como segregación y desigualdad espacial y obviamente, afectando la cobertura y calidad de los servicios públicos todo ello sumado a un contexto político cada vez más complejo, con actores que presentan mayores demandas.

En este contexto, aparecen nuevas demandas hacia el gobierno de parte de la población demandante, las cuales se fueron identificando en las diversas



iniciativas propuestas desde el proceso de descentralización de las grandes ciudades, donde encontramos que la administración pública es más distante de las demandas de sus territorios urbanos más diversos.

Este contexto se puede identificar casos como del distrito capital de Bogotá, el gobierno de la ciudad de México, la ciudad autónoma de Buenos Aires, las prefecturas de Sao Paulo y Rio de Janeiro y la alcaldía de Medellín, en Colombia, ciudades en donde encontramos modelos de gobierno con estructuras cada vez más fragmentadas y con una demanda imperante de su población, con una exigencia cada vez más fuerte por la articulación de sus municipalidades para responder a sus necesidades, en beneficio de las ciudades. También se puede identificar el caso de Santiago y los motivos por los cuales hubo el surgimiento de gobiernos metropolitanos en Lima y Quito.

Carrión (2004) mencionó que la planificación y gestión del territorio debe considerar la participación de la población como un factor importante, en el marco del proceso de descentralización que aún hasta ahora se viene implementando en el Perú y que además tiene su sustento legal en normativa como la ley orgánica de gobiernos regionales, la ley orgánica de municipalidades, la ley marco de presupuesto participativo, y la ley del sistema nacional de acreditación, sólo por mencionar algunas. y que su manera gráfica – por así decirlo – son los espacios que se van generando a partir de este proceso, como los consejos de coordinación, planes concertados de desarrollo y presupuesto participativo.

Hussey (2008) postuló que “la participación siendo una necesidad humana fundamental, es por ello, que todas las sociedades intentan generar mecanismos específicos que permitan la expresión política y social, así como cultural de sus miembros” (p.7).

Entonces una de las ideas que se puede recoger de ambos autores, es que se pone poca atención a las demandas de la población generando el desinterés de la misma, con el tiempo haciendo un traspaso de responsabilidad social a los

otros, es decir dejar que las autoridades tomen las decisiones, por estar más aptas para ello, se genera una apatía por la participación.

Castro (2014) desarrolló la idea que “la planificación territorial es comprendida como un instrumento enfocado en la ordenación del territorio fundamentada en un análisis técnico, consenso de la ciudadanía y una responsabilidad política” (p.10).

En este caso, el autor le da una validez técnica al proceso de planificación denominándolo de análisis técnico, pero que la idea no es quedar en el mero tecnicismo, sino llevarlo a un siguiente nivel, que es el participativo en forma de consenso y al mencionar el tema de responsabilidad política, lo que hace es referirse a la comunidad, entendiéndose comunidad como el acto de común unión entre las autoridades y la misma población, compartiendo responsabilidades y compromisos en función a lo acordado.

Guadalupe (2016) en un estudio realizado en Ambato – Ecuador, mencionó que “la planificación local es considerada como una herramienta de gestión dentro de un proceso social y político continuo, permanente y sostenible, orientado a la identificación de objetivos, estrategias, y metas, que respondan a lo que la sociedad necesite” (p. 7).

El autor, concluyó mencionando que, al haber desconocimiento de leyes y procedimientos en una comunidad nueva de creación, se puede terminar con una gestión administrativa con problemas, con una participación baja en calidad de propuestas, por ende, con instrumentos de gestión por revisar para poder ser implementados.

Farinós (2006) suscribió el tema de la planificación, la cual debería tener como finalidad principal la mejora del ámbito territorial, es decir, que localiza, territorializa, focaliza un espacio físico para desarrollar, a partir de las necesidades y querencias identificadas por la misma población de ese espacio. Para ello, el autor precisa que debe ser necesario para que toda planificación sea

estratégica y territorial, esta debe iniciarse con un diagnóstico, para ello debe haber las condiciones para que puedan participar actores con una misma visión al futuro.

Chiarella (2010) desarrolló que el tema de la planificación en el Perú si se toma “a rigor, constituye una herramienta que puede llevarnos a alcanzar el desarrollo, sin embargo, debe ser adaptada a cada realidad local/regional” (p. 81). Para el autor:

El objetivo de desarrollo, principal, es la mejoría en los niveles de calidad de vida y de los padrones de consumo de la población de un determinado ámbito territorial; esto implica en una propuesta de transformación social. En tal sentido, lo que da inicio al proceso de planificación es el proyecto político de cambio social.

Es decir, que el autor mencionó que la planificación se encuentra debilitada, en crisis y que, por consecuencia, surge la propuesta del ordenamiento territorial como la propuesta alternativa para conducir el desarrollo del territorio, en tal sentido “deberíamos prepararnos para su funeral” (Chiarella, 2010, p. 99). Sin embargo, debemos mirar con atención, que no sólo debemos hablar de planificación sino también de gestión territorial, por ello ya no es apropiado hablar de planificación física sino de una planificación de procesos que afectan el territorio.

Entonces, la planificación y la gestión participativa del territorio, nos permite centrar la mirada en lo que se basa realmente el proceso de formulación del plan regional 2012 – 2025, una planificación que proponía un enfoque de desarrollo humano incluyendo la participación de una sociedad organizada, para la toma de decisiones que vayan en beneficio de una ciudad como Lima, por ejemplo.

Dalla (2017) que postuló que la planificación y la gestión del territorio son factores importantes para promover la territorialización de las políticas, producto de las necesidades demandas de la población en un determinado territorio, esto

nos permite entender que este proceso debe ser participativo e incluyente, involucrando a los actores para evitar duplicidad o desatino de propuestas formuladas por las autoridades.

Desde la municipalidad metropolitana de Lima se promovió diferentes propuestas urbanas del plan vigente, sobre todo orientadas a la implementación de propuestas de carácter vial y algunas recreacionales; sin embargo, las recomendaciones para el tema del planeamiento y gestión del territorio no se remite sólo al tema vial, sumada a recomendaciones prestadas a través de estos planes, terminaron siendo obsoletas, entre otros factores se identifica algunas correlaciones que tuvieron mayor o menor incidencia en el proceso de planeamiento y gestión del territorio en los últimos 22 años:

- La desactivación del Instituto Nacional de Planificación (INP).
- la re-centralización del poder de decisión del gobierno nacional con relación a las competencias y funciones de los gobiernos locales hasta el año 2000.
- la concepción de una “ciudad policéntrica” concebida hace más de 20 años, se encuentra aún incipiente, es un postulado no desarrollado.
- La inacción de un gobierno metropolitano articulador, con pleno ejercicio de gobierno, que promueva respeto a gobiernos distritales y que busque un trabajo conjunto de poderes de acuerdo a competencias.

Sobre el último punto mencionado, se observa que existía una inacción del gobierno metropolitano de turno, Augusto, Dargent y Rousseau (2016) presentaron un análisis a partir de un estudio realizado en la región San Martín y Cusco, donde demuestra cómo la población a la que se refieren como sociedad civil aprovecha los espacios generados por la descentralización (presupuestos participativos, audiencias públicas, entre otros) para posicionar políticas públicas en beneficio de sus propias localidades, por un lado, normas ambientales y por

otro, los derechos para un población hablante de idiomas indígenas de la zona, esto nos intenta explicar el posicionamiento de una población representativa que siendo legítima y legal, propone en un espacio sus propuestas en una relación de negociación con sus autoridades, logrando implementar – o ganar – sus propios derechos.

En este contexto, desde la municipalidad metropolitana de Lima se encarga al Instituto Metropolitano de Planificación mediante ordenanza No. 099, teniendo como antecedentes el plan integral de desarrollo de noviembre de 1996, la formulación de la propuesta técnica del plan regional de desarrollo concertado para la provincia de Lima 2012 - 2025, como parte de los estudios técnicos que se debieron trabajar según mandato de la ley orgánica de municipalidades del 2003 para elaborar el plan de desarrollo concertado – PDC con la provincia constitucional del Callao, hecho que no prosperó, por cuestiones más legales. El plan regional de desarrollo concertado Lima Metropolitana 2012 – 2025 debiera considerar o desarrollar algunos aspectos técnicos, sociales y políticos, como:

- Visión estratégica para lima, por áreas interdistritales y no por “polos de desarrollo”.
- Participativa y concertada.
- Armoniza distintas visiones de diferentes actores.
- Trasciende la planificación urbana.
- Instrumento de gestión útil para la toma de decisiones en la política municipal.

Entonces, se menciona que el plan regional 2012 – 2025, no sólo podría ser considerado una herramienta de análisis, sino también de planeamiento y gestión del territorio, que tuvo una característica técnica y participativa, buscando promover la articulación de las autoridades con la población organizada,

sugiriendo el tratamiento de Lima desde el desarrollo de una infraestructura adecuada del limeño o limeña, sino que además consideró una mirada de los espacios que se pensaban intervenir, definiendo así la mirada de una ciudad “para todos y todas”.

## **2.2. Formulación del problema de investigación**

### **2.2.1. Problema general**

¿De qué manera inciden la planificación y gestión participativa del territorio como factores de construcción de gobernabilidad de una ciudad, tomando como referencia la experiencia del proceso de formulación del plan regional de desarrollo concertado de Lima Metropolitana 2012 – 2025?

Referirnos al tema de planificación y gestión participativa del territorio, es mencionar dos factores que no eran muy interrelacionados en algún momento dentro de la planificación de las grandes ciudades, prueba de ello son las infinidad de planes elaborados y muy bien documentados que hoy se encuentran dejados de lado, en alguna biblioteca en particular, debido a su falta de mirada más constructiva y de articulación con las necesidades de una población que hace vivencia en sus interiores durante décadas o aun siendo nuevos en sus territorios, se encuentran demandantes de servicios que les permita tener un mínimo de condiciones para su vivencia, dentro de los estándares de vida aceptables.

Entonces, esto nos remite a una idea que plantea una interrogante: en esa construcción de relaciones de poder con una mirada crítica hacia una mejor planificación y gestión del territorio ¿Estos factores, es decir la planificación y la gestión del territorio pueden ser parte de la construcción de la Gobernabilidad de una ciudad como Lima Metropolitana?

Una ciudad que concentra autoridades a todo nivel, desde el ejecutivo hasta el judicial y desde nacional hasta locales, con una sociedad que, con su afán de negociar condiciones mejores de vida, se va organizando y llega a espacios participativos con autoridades para formular y tomar decisiones, a través

de diferentes instrumentos técnicos o normativos, como es el caso del mismo plan regional de desarrollo concertado de Lima Metropolitana 2012 – 2025.

Entonces, esta articulación de una planificación y gestión participativa del territorio permite considerar esta construcción de gobernabilidad definiéndose, según Sánchez et al. (2016) como “el relacionamiento entre las demandas realizadas de la sociedad y la capacidad del gobierno de poder responder a ellas” (p. 363), una posibilidad de articulación de esa sociedad organizada demandante y sus autoridades con el único fin de encontrar condiciones o beneficios que mejoren su calidad de vida

### **2.2.2. Problemas específicos**

Entonces, ¿Cuál fue la importancia de la participación de la población en estos procesos de planificación como el caso del Plan Regional 2012 - 2025?

Como se puede observar, la mayoría de autores consideran que la participación de la población es fundamental, no sólo en una etapa, que podría ser la mera consultiva, sino que trascienda de tal manera que se acompañe hasta los niveles de decisión y manejo probable del recurso destinado para las acciones que implementen las propuestas identificadas, por ejemplo.

¿Qué otros factores surgen e intervienen en este tipo de procesos de planificación y gestión del territorio?

La experiencia permite visualizar que ambos se pueden complementar dependiendo de la voluntad de las mismas autoridades que van generando las condiciones para este tipo de espacios, es decir, cuando las mismas autoridades intentan atraer la atención y canalizar de la mejor manera las propuestas planteadas por la población de manera organizada en un determinado territorio, eso va generar no sólo las condiciones necesarias de vivencia de esta población en dicho territorio como fin último, sino que además permite una mayor articulación entre autoridades y población, a través de sus representantes para comulgar en beneficio de la mayoría.

### **2.3. Justificación**

La presente investigación pretende establecer la importancia de dos factores como la planificación y la gestión participativa del territorio y en dicho proceso, como generan las condiciones para la construcción de la gobernabilidad de una ciudad, entendiendo a esta como el relacionamiento de la población organizada o no, con sus autoridades para postular estrategias o respuestas a las necesidades identificadas en los diferentes espacios de convergencia.

En el tema de la planificación para una ciudad como Lima Metropolitana que requiere una mayor atención en diferentes niveles, se registran diversos estudios que permiten tener un acercamiento a la ciudad como un espacio que requiere organización y planificación de su territorio, con una debida gestión del mismo; es decir que cada cosas tenga su lugar en una ciudad que comenzó a crecer en las últimas décadas y que sugería mayores condiciones de habitabilidad para esa masa poblacional que fue creciendo como parte de la demografía de nuestro país.

Algunos de esos estudios de planificación sugirieron estudios meramente técnicos y desarrollados por profesionales aptos; sin embargo, se debe considerar que siendo desarrollados por profesionales calificados y muy técnicos, el producto es decir los planes que fueron elaborados, terminaron siendo netamente técnicos o con un lenguaje que no daba mucho margen de aceptación o de permeabilidad para su implementación, con propuestas que intentaban rescatar la ciudad para una mejor zonificación proponiendo una mayor densificación, más no la recuperación y puesta en marcha de la valorización de los espacios públicos históricos o culturales, o una mejor zonificación que no promueva la habilitación urbana horizontal tan venida a más en nuestra ciudad, que contenía edificios inacabables con miradas de rascacielos, que le restaban belleza al paisaje urbano de nuestra ciudad.

Se hacen referencia algunos planes formulados para la ciudad de Lima Metropolitana, algunos de estos, como el plan piloto de Lima de 1948, el plan regulador de Lima de 1956, el plan de desarrollo metropolitano de Lima – Callao



de 1967-1980, el plan de estructuración urbana de 1986 – 2000, elaborado durante la gestión del alcalde Alfonso Barrantes Lingán (primera experiencia de plan participativo formulado en el Perú), el plan de desarrollo metropolitano de Lima – Callao de 1990 – 2010, la vigencia de este plan urbano fue prorrogada hasta marzo de 2012, bajo la ordenanza No. 1505-MML.

Cada uno de estos planes tuvo un gran obstáculo para su implementación, los nuevos gobiernos municipales que fueron sucediendo en nuestra ciudad, que por voluntades políticas ajenas a las propuestas como parte de la valoración o la importancia de esos planes, iban posponiendo la validez e implementación de cada plan, asumiendo o amparándose que cada plan nace y muere con una gestión o derivando en una falsa prerrogativa de mencionar que cada plan debe nacer con su propio presupuesto, sin considerar la posibilidad de una articulación entre diferentes niveles de gobierno y relacionamiento intergubernamental que permita coincidir con planes de otras instituciones que culminen en un trabajo coordinado o conjunto, implementando proyectos o programas identificados a través de los planes formulados.

Existen muchos estudios respecto a la cuantificación de participantes o propuestas presentadas en diferentes espacios participativos que promueven la planificación y gestión del territorio; sin embargo, no se registran estudios que centren su mirada o propongan un acercamiento a la planificación y gestión del territorio como los pretextos necesarios para promover la participación de una sociedad organizada y que además estos 02 factores contribuyan a la construcción de la Gobernabilidad de una ciudad, donde convergen autoridades y población, buscando el fin último de la gestión pública, que es la satisfacción del ciudadano en una ciudad, con condiciones para una vivencia saludable de manera integral que permita el desarrollo de otras dinámicas como la económica y la política.

#### **2.4. Relevancia**

La principal importancia que tiene la presente investigación, se centra en dos factores, por un lado la planificación como la parte técnica que pretende organizar

de mejor manera una ciudad como Lima Metropolitana y por otro lado, tenemos la gestión participativa del territorio, como la parte más práctica, operativa y obviamente sin desdecirse, participativa, que pretende gestionar un espacio a partir de identificar los intereses reales de una determinada población o también sector de la misma.

Ambos factores fueron considerados desde décadas atrás como divorciados uno del otro; sin embargo, en la práctica se observa casos como el de Barcelona que cita Tello (1995) donde mencionó que se propuso un cambio para reorganizar a la ciudad a partir de un hito, las olimpiadas de Barcelona en 1992, Barcelona fue concebida como una ciudad con potencial de ser vista como la ciudad del futuro, que intenta retomar sus espacios históricos y revitalizarlos, revalorizando espacios olvidados que formaban parte de la paisajística, considerando que la ciudad de Barcelona es una llanura de ligera pendiente formada entre los deltas fluviales de los ríos Llobregat al sudoeste y Bésos, al nordeste.

Integrando monumentos, parques, áreas verdes, ríos entre otros, no dándoles la espalda sino más bien en una lógica de integración de espacios a la ciudad, donde podían promover la aparición de negocios como cafés, restaurantes, ciber y otros más, teniendo como mirada todos esos espacios revalorizados; entonces en esa lógica se propone desarrollar en un primer momento la formulación del plan regional de desarrollo concertado de Lima Metropolitana 2012 – 2025, dándole esa mirada participativa a través de espacios como mesas, talleres y/o foros temáticos con especialistas que iban presentando la propuesta de lo “esperado”, afianzado en una segunda parte con la participación de la población organizada convocada a estos espacios, que iban dando a conocer sus propuestas que serían recogidas en los talleres o foros y que servirían como insumos para la propuesta final que sería considerada en el documento técnico del plan.

En resumen, el plan como experiencia que rescatar de la conjunción de una parte técnica y otra, participativa (práctica) remite a la idea de una

planificación con enfoque de desarrollo humano que se interesa por la opinión del “ciudadano de a pie”, de aquel ciudadano que intenta mencionar que su opinión es importante para un mejor manejo de la ciudad, de una ciudad que intenta presentar las mejores condiciones de habitabilidad a sus “inquilinos”.

## **2.5. Contribución**

La contribución de la presente investigación será considerar la importancia de dos factores como la planificación y la gestión participativa generen las condiciones para la construcción, sino mínimo afianzamiento, de la gobernabilidad, entendiéndose esto como la articulación entre las autoridades y la población organizada, para implementar estrategias o condiciones mínimas de habitabilidad, desde una mirada integral e integrada.

Obviamente, la presente investigación será el pretexto para identificar y validar otros factores circundantes e intervinientes en el proceso de planificación y de gestión participativa, como pueden ser, la participación y la voluntad política, por ejemplo, que son factores claves en este tipo de procesos.

## **2.6. Objetivos**

### **2.6.1. Objetivo general**

Determinar la importancia de la planificación y gestión participativa del territorio como factores de construcción de gobernabilidad de una ciudad, tomando como referencia la experiencia del proceso de formulación del plan regional de desarrollo concertado de Lima Metropolitana 2012 – 2025.

### **2.6.2. Objetivos específicos**

**Objetivo específico 01:** Definir la importancia de la participación ciudadana en procesos de planificación y gestión del territorio.

**Objetivo específico 02:** Identificar y validar otros factores que surgen de este proceso de planificación y gestión del territorio.

### **III. Marco metodológico**

### **3.1. Metodología**

#### **3.1.1. Tipo de estudio**

La presente investigación se desarrollará bajo el enfoque cualitativo. Los estudios cualitativos según Hernández, Fernández y Baptista (2010) no pretenden generalizar los resultados de poblaciones más amplias, ni necesariamente obtener muestras representativas, tampoco buscan la réplica de dicho estudio. Por otro lado, se basa en un proceso inductivo, es decir, que exploran y describen, y luego generan perspectivas teóricas, haciendo un recorrido de lo particular a lo general. manteniendo sus características más resaltantes como: inmersión en el campo, interpretación contextual, flexibilidad, preguntas, recolección de datos.

Además, el enfoque cualitativo utiliza la recolección de datos sin ninguna medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación y puede o no probar hipótesis en su proceso de interpretación

#### **3.1.2. Diseño**

El diseño de investigación del presente trabajo, es tipo investigación – acción. Según Hernández et al. (2010) la investigación – acción se define un proceso como:

Una vez que los datos se han analizado, se elabora el reporte con el diagnóstico del problema, el cual se presenta a los participantes para agregar datos, validar información y confirmar hallazgos (categorías, temas e hipótesis). Finalmente, se plantea el problema de investigación y se transita al segundo ciclo: la elaboración del plan para implementar soluciones o introducir el cambio o la innovación (p. 513).

Sin embargo, cabe resaltar el mismo Hernández et al. (2010) sugiere como último comentario en este acápite, lo siguiente:

Las fronteras entre los diseños cualitativos realmente no existen. Por ejemplo, un estudio orientado por la teoría fundamentada abarca elementos

narrativos y fenomenológicos. Una investigación-acción puede generar codificación axial (teoría fundamentada) cuando analiza entrevistas realizadas a participantes respecto a cierto problema de interés. Creemos que el estudiante no debe preocuparse tanto sobre si su estudio es narrativo o etnográfico, su atención más bien tiene que centrarse en realizar la investigación de manera sistemática y profunda, así como a responder al planteamiento del problema (p. 513).

La investigación-acción puede centrarse en problemas o fenómenos sociales sin que, por ello, deje de ser menos científica, si entendemos que ciencia es la consecución de información sobre una base sistemática y análisis de sus causas que le generen una condición particular.

Con lo que sugiere, la posibilidad de desarrollar no sólo un aspecto de la investigación cualitativa desde la investigación – acción sino también tener un diseño narrativo a partir de las entrevistas a profundidad que serán aplicadas a las personas que estuvieron vinculadas directamente en el proceso de formulación, elaboración y desarrollo final del documento del plan regional de desarrollo concertado de Lima Metropolitana 2012 – 2025.

### **3.2. Escenario de estudio**

La presente investigación se basa en un proceso que se desarrolló en Lima Metropolitana, con la participación de sus 42 distritos que la contienen (autoridades, funcionarios, agentes participantes).

En este proceso se consideraron 05 foros temáticos interdistritales y 10 mesas temáticas, a parte de los 04 foros interdistritales que resumía los temas trabajados en cada una de las limas, propuesta territorial que hizo desarrolló el Instituto Metropolitano de Planificación – IMP, la oficina descentralizada de la Municipalidad Metropolitana de Lima que fue encargada para comisionar el proceso. Los temas trabajados en cada uno de las mesas y foros, se detallan a continuación:

**Mesas temáticas**

- Seguridad ciudadana
- Crecimiento urbano, agua, saneamiento y vivienda
- Áreas verdes y recreación
- Cultura y desarrollo
- Educación
- Salud
- Producción y comercio
- Movilidad, vialidad y transporte
- Pobreza urbana
- Medio ambiente

**Foros interdistritales**

- Juventud y empleo
- Mujer y violencia
- Juventud y recreación
- Desarrollo económico local, innovación y MyPES
- Niños, niñas y adolescentes y seguridad

Estas actividades se desarrollaron en las 04 Limas, como a continuación se detallan para mejor comprensión de la información:

- Lima Norte: 17 eventos, 3704 participantes.
- Lima Centro: 20 eventos, 3793 participantes.
- Lima Este: 20 eventos, 7234 participantes
- Lima Sur: 18 eventos, 3523 participantes.

**3.3. Caracterización de sujetos**

Esta investigación trabajó con muestras no probabilísticas, denominadas muestras teóricas o conceptuales, según Hernández et al. (2010):

Muestras teóricas o conceptuales: cuando el investigador necesita entender un concepto o teoría, puede muestrear casos que le ayuden a tal

comprensión. Es decir, se eligen las unidades porque poseen uno o varios atributos que contribuyen a desarrollar la teoría (p. 399).

Por lo que a continuación se presenta el perfil de las personas, a quienes se aplicará las entrevistas en profundidad:

Tabla 2

*Perfil de Entrevistados (Caracterización de Sujetos)*

**Sr. Roberto Arroyo Hurtado**

Antropólogo, con 30 años de experiencia en temas de Gestión Pública, así como planificación y gestión territorial, profesor contratado en la Universidad Ricardo Palma, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Universidad Nacional Agraria La Molina y Universidad de Ciencias y Humanidades, es consultor en temas de planificación y gestión territorial en diversas instituciones públicas y privadas.

**Sra. Leyla Berrocal Flórez**

Docente de biología y química, dirigente delegada del Frente de Defensa del Valle de Lurín que participó de los talleres y mesas temáticas durante el proceso de formulación y difusión del plan regional de desarrollo concertado de Lima Metropolitana 2012 – 2025.

**Sr. Juan José Espinola Vidal**

Arquitecto, master en gestión de redes territoriales para el desarrollo sustentable, Universidad Complutense de Madrid, España, consultor en temas de gestión pública y planificación territorial, ex – director de estudios del Instituto Metropolitano de Planificación en el proceso de formulación y difusión del plan regional de desarrollo concertado de Lima Metropolitana 2012 – 2025.

**Sr. Hernán Nuñez Gonzáles**

Comunicador, actual regidor de la municipalidad metropolitana de Lima y ex – teniente alcalde de la municipalidad metropolitana de Lima durante el proceso de formulación del plan regional de desarrollo concertado de Lima Metropolitana 2012 – 2025.

**Sr. Rafael Rodríguez Calle**

Sociólogo, consultor en temas de planificación y gestión del territorio, coordinador general de los equipos de Lima Metropolitana y responsable de Lima Norte, durante el proceso de formulación y difusión del plan regional de desarrollo concertado de Lima Metropolitana 2012 – 2025.

### 3.4. Trayectoria metodológica

Como parte del proceso metodológico para el desarrollo de la investigación, se eligió como principal herramienta o instrumento, a la Entrevista como procedimiento para el recojo de información, que según Hernández et al. (2010), “esta se define como una reunión para conversar e intercambiar información entre una persona (el entrevistador) y otra (el entrevistado) u otras (entrevistados)” (p. 418).



Sin embargo, a continuación, se detalla los pasos considerados para el tema de la trayectoria metodológica, que se define como el procedimiento realizado para el recojo de información.

#### **3.4.1. Observación**

Considero a esta etapa dentro del procedimiento metodológico como fundamental, por el motivo, siendo participe del proceso, pude recoger de manera participante y de primera fuente, la información que permitió plasmar en la presente investigación.

La participación asumida en el proceso, fue la responsabilidad de establecer relaciones con las autoridades de una de las Limas, propuesta del plan, que era Lima sur, es decir el territorio que abarcaba desde el distrito de San Juan de Miraflores, Villa María del Triunfo, Villa El Salvador, Pachacamac, Lurín, Punta Hermosa, Punta Negra, San Bartolo, Santa María del Mar, hasta Pucusana.

Como primer momento; la función encargada, era establecer relación inicialmente con las autoridades y funcionarios para hacerles llegar la propuesta y de mutuo acuerdo, quedar en generar las condiciones para el desarrollo de los talleres, es decir, las mesas temáticas, foros temáticos y foros interdistritales, el último en la lógica de resumir las actividades y una especie de audiencia para publicar, los avances y acuerdos de cada municipalidad en función al tema trabajado y otros puntos más agendados.

Segundo momento, fue caracterizar a las personas que participarían de los procesos, esto permitió hacer un perfil de los convocados, apuntando a organizaciones de carácter interdistrital inicialmente, sin embargo, al no existir organizaciones de este tipo se apuntó a organizaciones de carácter distrital y esto permitió tener una lista de participantes más variopinto, teniendo organizaciones desde vecinales hasta culturales y deportivas, con presencia de mayor participación de organizaciones sociales de base como comedores y vasos de leche.

Tercer momento, se llevaron a cabo los talleres (mesas temáticas, foros temáticos y foros interdistritales en los diferentes distritos que comprende la jurisdicción de Lima Metropolitana, obviamente estos se desarrollaban por cada área propuesta por el plan, en función a las 04 Limas.

Cuarto momento, la validación de las propuestas en los foros interdistritales y la revisión de las propuestas por especialistas temáticos, para la elaboración del documento propuesta.

Quinto momento, se hizo la presentación del documento propuesta en todas Limas, con la participación de los que estuvieron en los talleres y se fue validando programas y proyectos que contenían la propuesta.

Sexto momento, fue la consulta y aprobación del documento propuesta, en sesión de concejo metropolitano, siendo finalmente aprobado mediante ordenanza metropolitana.

### **3.4.2. Revisión documentaria**

En esta parte de la trayectoria metodológica, se revisaron información de fuentes secundarias como notas, artículos, trabajos de tesis y libros donde se fueron identificando definiciones y experiencias que permitieron desarrollar las categorías identificadas para la presente investigación.

Asimismo, se lograron obtener los planes tanto metropolitano como el plan regional de desarrollo concertado, en sus versiones completas, permitiendo reconstruir la parte histórica del proceso de planificación para nuestra ciudad.

Dentro de las referencias bibliográficas, se pudo encontrar experiencias similares y que incluso, fueron consideradas como antecedentes en los planes de gestión de la ciudad de Lima, la revisión documentaria se centró en experiencias más latinoamericanas, por la cercanía con nuestra realidad.

### **3.4.3. Entrevistas a profundidad (guías de entrevistas)**

Las entrevistas tuvieron como parte instrumental a la guía de entrevista, que fue planteada en función a las categorías y sub categorías identificadas inicialmente, para la presente investigación. Cada entrevista fue grabada, en un espacio que permitieron las condiciones para tal efecto.

Este procedimiento metodológico, se desarrolló en función al tiempo con el que contaban los especialistas y/o dirigentes a ser entrevistados, por lo que tomó tiempo poder realizarlo, sin embargo, permitió recoger la mayor cantidad de información que pudo ser parte del análisis de discurso, como producto de la herramienta utilizada, que fue la guía de entrevista.

### **3.5. Técnicas e instrumentos de recolección de datos**

Siendo la Entrevista el procedimiento metodológico seleccionado, el instrumento de recolección de datos que permitirá este proceso será la Guía de Entrevista, que se encuentra orientada en función a los objetivos del proyecto de investigación.

Dicho instrumento fue diseñado considerando las categorías y sub categorías contenidas en los objetivos, dispuestas en 15 preguntas abiertas que permitan que las personas que fueron entrevistadas, puedan recordar, procesar y brindar la información requerida.

### **3.6. Tratamiento de información**

La propuesta metodológica de la presente investigación tuvo como enfoque el tipo cualitativo, que sugirió la aplicación de una guía de entrevista a profundidad dirigido a personas que tuvieron incidencia directa e indirecta en el proceso participativo de formulación del plan, recogiendo su mirada respecto al proceso y sobre todo a los dos factores, es decir la planificación y la gestión participativa como parte de la construcción de la gobernabilidad de una ciudad, como Lima.

La información recogida fue transcrita de las entrevistas que fueron grabadas, por el tema de conservar la información para cualquier revisión o cita

referencia. Luego de transcritas cada una de las entrevistas, se hizo el análisis de discurso de cada una de ellas, basando este proceso en el agrupamiento de ideas (por categorías), haciendo un análisis y posterior interpretación de la información, respetando la objetividad en cada una de las opiniones, siendo finalmente dispuesta dicha información para la redacción de los resultados, conclusiones y recomendaciones.

### **3.7. Mapeamiento**

Considerando que se hizo un perfil de los entrevistados (caracterización de sujetos), se tuvo como punto de partida para tal efecto, aquellos especialistas y demás actores sociales comprometidos o que tuvieron intervención en el proceso de formulación del plan, esto permitirá tener un acercamiento a la experiencia participativa, definiendo la importancia de los dos factores que orientaron al presente trabajo de investigación.

### **3.8. Rigor científico**

El presente trabajo, consideró la aplicación del mayor criterio objetivo, para la obtención de los datos necesarios para la investigación, esto sugiere un compromiso del investigador en la búsqueda seria de datos significativos de personas, que sean especialistas o actores sociales que tuvieron participación directa o indirecta, en el proceso de formulación del Plan, lo que permitirá finalmente aterrizar en la afirmación o negación de la propuesta inicial de la presente investigación.

#### **IV. Resultados**

#### **4.1. Descripción de resultados**

En esta parte de la investigación, se analizó las categorías propuestas para la guía de observación, metodología de trabajo y el análisis del discurso que nos brindó el instrumento, ya que como postula toda investigación – acción está relacionada al enfoque cualitativo.

La presente investigación se desarrolló entre los meses de Mayo – Julio 2017, definiéndose como metodología a la entrevista a profundidad, para ello se elaboró la guía de entrevista, que tuvo algunos cambios sustanciales puesto que inicialmente, si bien es cierto habría la posibilidad de un diálogo a partir de preguntas abiertas, pero que no eran numerosas, por el contrario y a sugerencia de la asesora, se precisaron las preguntas, es decir de lo más general se fue desmenuzando la guía, a razón que se pueda obtener mayor cantidad de información de los especialistas a entrevistar.

Siendo especialistas en su mayoría a quiénes se iba entrevistar, hubo demora en agendar fechas para coincidir en un espacio que fuera el mínimo adecuado para realizar las entrevistas, en algunos casos, se tuvo que realizar en el domicilio de los mismos, teniendo que hacerle seguimiento al pedido de reunión con ellos, esta actividad se demoró tomando cerca de un mes poder contactarme con todos y agendar fechas para las entrevistas.

Si bien es cierto, la guía de entrevista fue extensa y a título personal, uno de los entrevistados mencionaba que debió haberse elaborado una guía menos extensa, pero si con preguntas más abiertas, para abrir el diálogo al máximo, puesto que el análisis sería más del discurso, que el instrumento.

Como parte de la categorización del tema a tratar, se plantearon tres categorías bien definidas, como son: 1) la planificación, 2) la gestión participativa y 3) la gobernabilidad; teniendo que trabajarse dichas categorías a partir de la guía de entrevista, sin embargo, daban pie a poder indagar un poco más sobre el proceso y la percepción del especialista respecto a lo consultado.

A continuación, como parte de la investigación se desarrollará las categorías definidas, que será contrastada con la información que fuese recogida de los especialistas.

#### **4.1.1. Planificación estratégica (territorial)**

Con respecto a esta categoría y aludiendo a las preguntas que devenían de dicha categoría, en su mayoría de los entrevistados identificaban al menos un documento o instrumento de gestión para Lima, algunos de manera muy puntual al plan regional, por haber sido incluso parte del equipo técnico o en calidad de dirigente de organización, y específicamente en su caso tenía referencia de más de un Plan (por los años de experiencia en este tema).

Arq. Espinola (entrevistado) mencionaba, que el plan regional 2012 – 2025, dio pie a desarrollar otras experiencias como el plan local de desarrollo concertado, que si bien no tuvo la concurrencia de población como lo tuvo el plan regional, permitió otorgarle a lima esa mirada metropolitana según la ley orgánica de municipalidades. posterior a este proceso, se llevó a cabo en el 2014, el plan de desarrollo metropolitano, el llamado plan 2035, que utilizando la misma lógica participativa del plan regional se hicieron talleres de consulta, pero que no llegó a tener aprobación y se tuvo como etapa consecutiva, el cambio de gobierno municipal.

Si bien es cierto existieron iniciativas o procesos de planificación no debieran ser denominados adecuados, porque la sola participación en una etapa de todo el proceso, que es la consulta sólo inicia y concluye ahí, por lo que relaciona la idea de articular la participación no sólo a nivel de consulta, sino de toma de decisiones, este aspecto debe ser reforzado en el perfil de los alcaldes, puesto que muchos consideran que eso es plena competencia de sus funciones y en el mejor – peor – de los casos, habiendo llegado a la etapa de decisión, estas no se consideran cuando existe un cambio de gobierno, donde tienes a un alcalde que asume que esta iniciativa por ser de la gestión anterior, debe quedar sin efecto en la nueva etapa que le toca asumir.

Lic. Nuñez (entrevistado) en calidad de autoridad en la actualidad, tiene una acepción respecto a la planificación y/o gestión adecuada – o no – de la ciudad, el menciona que Lima de por si es una ciudad compleja, complicada de gobernar, porque además presenta, por ejemplo, una superposición de competencia del Gobierno Nacional en el ámbito metropolitano, como es el caso de las vías de los trenes, que ante la posibilidad de una planificación, pueden ir en desmedro de la ciudad, pero advierte que a nivel de la región, es decir América Latina, hay experiencias que presentan planificaciones relativamente exitosas, donde la participación fue valedera, hubo voluntad de las autoridades, al margen de ser o no reelegidos en los gobiernos o de las banderas políticas, pero mantenían una misma mirada de desarrollo reconociendo que había una planificación que se tenía que implementar.

Además termina siendo un proceso exigido en normativa, por lo que en claro cumplimiento de la misma, las municipalidades generan las condiciones para generar el proceso de participación, por el mero cumplimiento de la ley, teniendo un montón de documentos de gestión inservibles y encarpados, por diferentes factores, por la falta de iniciativas bien documentadas, por la baja calidad de las propuestas, o porque simplemente no están mirando su realidad, siendo poco útil para planificar y menos gestionar el territorio.

Pero precisaban que la mayoría de esos Planes o documentos de planificación y/o gestión sólo terminaba siendo iniciativas ya que no eran concluidos, por ejemplo, que incluso en el caso específico del Instituto Metropolitano de Planificación, este había sido reducido en sus funciones al punto sólo de revisar expedientes para cambio de zonificación. No existiendo de esta manera una planificación o gestión adecuada de Lima, siendo al final de cuentas, sólo iniciativas de buena voluntad.

Mg. Berrocal (entrevistada) mencionaba que en el valle de Lurín luego del proceso del plan regional se hizo retroceder la idea en el valle de zonificarlo y volverlo habitable para vivienda, en ese tiempo, sin embargo al cambio de gobierno metropolitano, se volvió a las mismas negociaciones del gobierno



municipal local, metropolitano con la empresa privada y ahora se encuentran en plena urbanización del valle de Lurín, eso implicaba para ella, un debilitamiento de las propuestas.

Dr. Arroyo (entrevistado) refería que en una ciudad como Lima no hay ni planificación, ni gestión sólo un mercado de intereses de inversionistas, formales, no formales y sobre todo delincuenciales (incluyendo corrupción), considera que el plan de desarrollo (des) concertado de Lima 2012 – 2025 fue aprobado por la gestión de Susana Villarán y estuvo a cargo no del IMP (que tuvo un rol técnico y financiero) sino de un grupo conformado en comisión especial encabezada por el Dr. Henry Pease y una Comisión de profesionales, quienes fueron ex – funcionarios de la MML de la gestión de Alfonso Barrantes (1983 – 1986) que se juntaron para terminar algo pendiente, en una ciudad que ya no era la de esa década.

Terminó siendo un plan documento por lo tanto inexistente e inviable. se olvidaron que la planificación, es o debe ser acción planificada y no un documento ilustrado de mapas y cuadros de buenos deseos, o que solucione lo que por casualidad indicaban los funcionarios de la municipalidad de Lima. Pero los responsables o dueños de las decisiones que inciden realmente en la ciudad, son los sectores de economía, transporte y vivienda del gobierno central, los inversionistas del capital global y local no han estado presentes, pues no necesitan estarlo, ya que ellos comandan las actuaciones sobre las ciudades y no las municipalidades.

Soc. Rodríguez (entrevistado) manifestaba que siendo muchas veces, estos los factores que intervienen en el debilitamiento de este tipo de procesos, así como el desgaste de las mismas organizaciones y el cuestionamiento de la representatividad, traducida en la pérdida de credibilidad de los liderazgos que se hacen presentes en estos procesos de planificación y gestión del territorio. Pero, sin embargo, habría que considerar que no sólo es el compromiso exigido a las autoridades sino también a la misma población que participa en estos espacios, dado que siendo representativas y habiendo participado del espacio, debieran

hacer suyo la propuesta elaboradas, ello también implica que no existe una visión sostenida de lo que se desea a futuro, teniendo sólo una mera participación.

Mostrando una opinión favorable en su mayoría, aludiendo que se desarrolló como un primer gran esfuerzo para concertar y aglutinar iniciativas, dirigiéndolas a un solo objetivo, incluso identificaban este proceso como un primer gran esfuerzo que se hizo desde una municipalidad, como la municipalidad metropolitana de Lima, por ejemplo, donde se pudo reunir con una buena cantidad de población.

Si bien es cierto, el plan regional fue un proceso participativo fuerte y descentralizado y desconcentrado en una ciudad como Lima, de 8 millones de personas, teniendo a 20 mil participando, no tenía representatividad, pero si se considera en números, es un ejemplo contundente, poder movilizar esa cantidad de personas en un proceso, le puede otorgar la validez necesaria. Pero el Plan Regional presentaba un grado de complejidad en su redacción, llegando un momento a teorizar la práctica de tal manera que, si bien el Plan Regional estaba bien redactado, al no poder aterrizar los objetivos, los programas o proyectos, lo volvía un documento complejo. Como lo diría el Arq. Espinola (entrevistado), le podías entregar el documento a un político, lo entendía y te aceptaba que el documento era bueno, pero no podías aterrizarlo, donde ejecutarlo, donde implementarlo y quedaba en la mera formulación.

Sumarle a ese problema, la parte política como son las voluntades y la poca capacidad del estado de responder a las necesidades y expectativas, cuestionan los procesos por más participativos que sean, rompiéndose la articulación de la población con sus autoridades, es decir, se quiebra la gobernabilidad, abriéndose una brecha peor, configurándose una relación más tensa, más tirante entre ambas partes.

#### **4.1.2. Gestión participativa (participación ciudadana)**

En las siguientes preguntas a los entrevistados, fuimos introduciéndolos en el tema de la participación, tratando de establecer su opinión respecto a este tipo de

experiencia de participación en la gestión del territorio, si la gestión participativa fue una estrategia apropiada para el proceso de formulación del plan regional y si consideraba que había representatividad en la participación de la población en este proceso.

Soc. Rodríguez (entrevistado) manifestaba que para Lima es necesario e importante este tipo de herramienta de gestión, pero si precisar que no debe quedarse en solo iniciativa, porque se requieren de iniciativas a largo plazo, considerando a la población para ello, prueba de ello mencionaba que la gestión metropolitana actual hace prevalecer el cemento y la construcción sin una planificación previa, como cuando amplían vías reduciendo veredas, es por ello necesario se tome en cuenta la gestión participativa, saber lo que la gente aspira, lo que quiere, pero no convocándolos sólo para afirmar o negar algo, sino a participar y decidir, esto aportará mucho a la gestión del territorio, sin embargo, en nuestro país existe – y persiste – la idea de convocar a la población para validar propuestas, pero ahí termina su participación, parafraseando al Dr. Arroyo (entrevistado) mencionaba que en una experiencia en Villa El Salvador, un dirigente comentaba que ya sabían conjugar en su casa el verbo participar, yo participo, tú participas, él participa, nosotros participamos, pero ellos deciden, haciendo clara alusión a las autoridades de un territorio.

El Plan es un documento, un instrumento de gestión del territorio donde las recomendaciones y las decisiones políticas, hay que trabajarlos más a detalles, territorializándolos, focalizando las estrategias, considerando que Lima a pesar de ser compleja tiene sectores más o menos parecidos, por otro lado, teniendo encima el cambio de gestión, se rompió el proceso participativo

Lima requería tener una nueva lectura, porque ya no tenía conos, ahora tenía limas, la gente se dio cuenta que sus territorios dejaron de ser sólo dormitorios y que podían generar nuevas dinámicas en su interior, las nuevas centralidades, decisiones que no fueron impulsadas por el estado, sino que fueron más espontáneas como respuesta a tanta necesidad identificada, entonces si reconoces esos procesos, debes promover procesos participativos

desconcentrados, donde el plan utilizó dicha estrategia, sin embargo, la articulación con las municipalidades como autoridades locales, fue débil, donde tenías la participación de una autoridad o funcionario sólo por compromiso o para la foto y a veces ni eso, sumado a un contexto tan politizado como fue la revocatoria en ese momento, donde los funcionarios buscaban tomar parte, sin tener que aparecer, por miedo al veto o simplemente, porque era directiva de su propio partido, recordemos que hubo presencia fuerte de funcionarios en municipalidades del partido de oposición al régimen de aquel momento, como fue solidaridad nacional.

Se considera al menos por la mayoría de los entrevistados, que la participación en el proceso fue representativa, permitiendo identificar liderazgos en las Limas, sentando bases como para implementar el Plan, si hubiera sido la voluntad de las gestiones que llegaron después, sin embargo, la realidad fue otra, las ganas de llevar a cabo la implementación se vinieron abajo aun teniendo gente comprometida.

Mg. Berrocal (entrevistada) manifestaba, que la población debe sentirse identificada a través de la participación, pero no para cumplir el formalismo, sino también decidir y que estas sean tomadas en cuenta, para no sentirnos utilizados en la justificación de la existencia de los proyectos, de los planes.

Considerando que no necesariamente fue una muestra representativa, porque el hecho de convocar personas no lo es todo, es saber si esas personas están preparadas para dejar una propuesta de calidad, si tienen al menos una visión de futuro, esto sumado a las condiciones para su participación, podrían estar sentándose las bases para una gestión participativa interesante y representativa a futuro también.

Arq. Espinola (entrevistado) mencionaba que la validez de la representatividad tuvo que ver con la cantidad de personas que participaron, el proceso participativo a la luz del momento actual, todo lo que se montó no es

nada. Esta mirada desdice un proceso que, en su momento, fue importante e interesante, promocional del proceso de participación, pero con legitimidad cero.

Lic. Núñez (entrevistado) manifestaba que la participación vecinal no es una característica de la ciudad, por lo que sería cuestionable la legitimidad que tienen, pero tiene un componente de participación que si es importante destacar, porque de lo contrario se tendría un documento realizado por un grupo de especialistas, sin lectura de las necesidades de la población, afianzar la idea de hacer participativos los procesos de planificación considerando el tipo de organizaciones que van a participar. Incluso hubiera sido interesante, que la población haga suya la propuesta, para hacer frente a cualquier gestión buscando implementar su plan, se tendría de esta manera gente defendiendo los cambios positivos, si se tuviera gente no sólo organizada, sino también participando en diferentes procesos de consulta, de planificación y toma de decisiones.

Refería también que el tema de la representatividad siempre será relativo, porque numéricamente puede serlo, pero se puede identificar claramente que en los últimos años, la situación de las organizaciones vecinales es débil en su organicidad, con bastante dispersión, sin embargo, “lo perfecto puede ser enemigo de lo bueno”, la participación le dará legitimidad a los procesos de planificación, que planteará esa hoja de ruta con los que gobiernos locales, podrían ir avanzando.

Dr. Arroyo (entrevistado) manifestaba que la participación en la gestión del territorio, no existe ni ha existido, el hecho de la asistencia de personas promovidas para participar diciendo sus necesidades y propuestas, sólo tienen sentido si son utilizadas como propaganda mediática y reproducir clientelismo, se promueve el protagonismo popular o construcción comunitaria y no de participación, terminan promoviendo la participación por invitación o participación tutelada, que en realidad es manipulada. Son las portátiles de los alcaldes o alcaldesas.

### **4.1.3. Gobernabilidad**

En esta parte de los resultados, se tiene el análisis de la tercera categoría, que es la Gobernabilidad, donde las preguntas tenían que ver con la articulación de la población con sus autoridades si se considera, lo propuesto por Sánchez et al. (2016) quien define el término, con la relación existente entre lo que desea la sociedad y la capacidad del gobierno de poder responder a esos deseos, esas necesidades, es decir, un sistema donde convergen actores para tomar decisiones, para resolver conflictos, responder a necesidades, pero que cuando eso no sucede, es decir, el estado falla, la gobernabilidad es decir la articulación se debilita, la confianza en las autoridades se desvanece.

Soc. Rodríguez (entrevistado) mencionaba que la articulación si hubo, pero en base a una especie de exigencia, a partir de la estrategia misma que se tuvo desde el Plan, incluso uno de las formas de hacerse notar la población en estos espacios, exigieron la participación de organizaciones de tipo interdistritales. Por otro lado, manifiesta que la confianza en las autoridades no siempre es por añadidura, como en el caso de Comas, donde el alcalde por más acciones que desarrolló en el marco del plan, no tuvo mayor aceptación, siendo incluso considerado uno de los peores en la historia del distrito y del Perú, otras de las cosas que por ejemplo, denotan mal accionar de las autoridades y que va en desmedro de su perfil frente a la población es el hecho de proponer iniciativas no necesarias para ellos, como el caso de la provincialización de lima norte, donde hay intereses de postulación de más de un alcalde que conforma el espacio de la mancomunidad de Lima Norte, espacio donde se viene gestando dicha propuesta.

Sin embargo, considera el entrevistado que habiendo una propuesta de áreas interdistritales puede ser motivo más que suficiente – sumado a la voluntad política – para tomar decisiones en un área donde todos los distritos que la contienen, tienen muchas cosas en común, el plan fue el motivo perfecto, para iniciar varios procesos y gestiones como en el caso de Barcelona, quienes aprovechando su oportunidad de planificar, tuvieron un buen desempeño en la organización de las olimpiadas, así como en el caso de Lima tuvo la posibilidad de tener un papel importante en la organización de los juegos panamericanos,

articulando la ciudad en torno a esta oportunidad, sin embargo, se abre un divorcio entre gobierno central y metropolitano donde cada quien ve sus intereses, teniendo que pensar en una villa olímpica que de construirse, terminará siendo un complejo inmobiliario de oficinas en una suelo que no es el apropiado.

Aun así, manifiesta, que se apuesta a la articulación de la planificación y la gestión participativa del territorio aportan a la construcción de la gobernabilidad, a pesar que la desconfianza viene en ambos sentidos, es decir, desde el poblador hacia sus autoridades y viceversa, si existen experiencias donde las gestiones recogen las necesidades de la gente, como en Moquegua, Villa El Salvador, en el Cusco.

Pero aún hay un trabajo muy fuerte de sensibilización con las autoridades, puesto que muchas aseguran, que fueron elegidos para velar por los intereses de la población por ello, no entienden la idea de compartir decisiones, suponiendo que al hacerlo se debilitaran como autoridad frente a la población en general, es por ello, esa insistencia de seguir dándole algo a la población, cuando no le es necesario y menos útil.

Definitivamente, el tema de la voluntad política, es un factor primordial para un documento como el plan se hubiera podido implementar, esto sumado al hecho que no se lograron liderazgos fuertes que hagan suyo el plan, a tal punto que habiendo cambio de gestión todo se encarpó.

En el plan se sugiere un sistema de planificación metropolitano tenía sustento en un sistema de información que brindara información necesaria para poder focalizar un programa o proyecto del plan, era un sistema que podría aportar mucho a mejorar las gestiones tanto metropolitana como locales, sin embargo, en la gestión actual, se decidió borrar lo iniciado, tomando decisiones desde las oficinas de la Municipalidad, sin consulta a la población.

Arq. Espinola (entrevistado) mencionaba que habiendo las condiciones descritas en el proceso del Plan, si hubo articulación de población con sus

autoridades, incluso considera que fue un espacio poco promovido donde los alcaldes rendían cuentas, esa participación no debe quedar en eso, deben ejecutarse las palabras, sino se deslegitima todo, entendiendo la legitimidad como una construcción social permanente, donde ambas partes se ganen la confianza de otro, estableciendo relaciones menos tensas, pero eso no prosperó.

Apuesta por los procesos de participación, pero también asume sus limitaciones, así como autoridades que engañan a la población, convocándolos para participar, pero no para decidir, buscan sólo cumplir con el formalismo, no se la creen, no apuestan por este tipo de experiencias.

La gobernabilidad se asume como un proceso, donde la gente presenta sus necesidades y el estado, escucha, arma y devuelve con inversión, eso se define como política pública, existiendo esa condición, los procesos se hacen válidos.

El plan no tuvo tiempo ni siquiera de implementarse, por el cambio de gobierno, encima tienes el cambio en el resto de distritos que contienen a lima, estamos hablando de un viraje total, de haberse establecido las relaciones con los funcionarios de las municipalidades, ahora tendríamos como resultados de una articulación distinta con el estado, siendo esta la base para una propuesta de planificación, donde se planifique la ciudad y se devuelva la información a la gente, cimentando una gobernabilidad en función a la participación de la población representativa y la voluntad de sus autoridades que gobiernan la ciudad.

Mg. Berrocal (entrevistado) manifestaba que la articulación entre población y autoridades no fue completa, pero si fue formal, lo que permitió llegar a la etapa del documento por lo menos, en cuanto a la confianza, se supone que la gestión municipal debería trabajar de la mano con la población y, por ende, generar las condiciones para tomar decisiones, no quedarnos a nivel de diagnóstico, sino ser agentes decisivos en la construcción de un proceso.



Menciona, que se supone que deberían estos factores, es decir la planificación y la gestión aportar a la gobernabilidad, pero para ello debemos ser consecuentes y sinceros, mencionando que muchas veces las personas que asumen cargos dirigenciales no están preparados, aun cuando tengan voluntad e iniciativa, tener una visión, estar capacitados, para que puedan establecer esos puentes comunicacionales necesarios, siendo parte de un sistema.

La voluntad como factor primordial para implementar acciones en el marco del plan, por ejemplo, si no hay esta condición, el resto es un saludo a la bandera, hubo impulso que no se definió y se perdió en el tiempo,

Entonces, no es raro decir que, la preparación del dirigente también juega un rol importante en este proceso, donde pueda haber una empatía, aunque sea mínima entre autoridades y dirigentes, para identificar las necesidades, apostando por la población que son quienes conocen mejor su realidad.

Lic. Núñez (entrevistado) expresaba que los grados de participación pueden mejorar, sin embargo, no sería justo cuestionar los instrumentos de gestión como el plan regional o el plan 2035, por la cantidad de participación lograda, sin embargo, habría que mejorar, fortalecer la ciudadanía para recién planificar el territorio, pero no esperar primero alcanzar esa condición para iniciar lo otro, sino de manera paralela. también habría que pensar en esa población que no está organizada y que debe enterarse de lo que sucede en su ciudad, abrir mecanismos creativos de validación de documentos de planificación y gestión, por ejemplo.

La confianza en las autoridades, se propician siempre y cuando las cosas van de la mano, sin embargo, cuando se politizan las cosas o las situaciones, se desvirtúa todo, por ejemplo, el caso de la revocatoria hizo que en algunos distritos el tema de la planificación pase a un segundo plano, por discrepancias políticas, traducido en la indiferencia del alcalde por participar de los talleres y sólo por el formalismo, generar las condiciones para que se desarrollen.

La planificación es un punto fundamental para un crecimiento ordenado de la ciudad, por ello es necesario contar con documentos de gestión, que serían el producto de esa articulación de la planificación y la gestión participativa, porque transparenta los intereses de la ciudad de manera consensuada, teniendo a la población que defiende su visión, ante un cambio de gestión y más aún si esta gestión no respeta dichos procesos, se tendrá a la gente comprometida, con una hoja de ruta.

El plan regional de desarrollo concertado 2012 – 2025 fue modificado por la actual gestión y el plan 2035 ni siquiera ha sido puesto a consulta y menos a votación del concejo metropolitano, es decir en la práctica ni siquiera existe un plan, entonces ante la ausencia de un plan lo que se tiene es una serie de acciones improvisadas para la ciudad, donde el mayor beneficiario es la empresa privada que ejerce presión en las autoridades (y hasta corrupción) para imponer sus intereses.

Una propuesta de planificación para Lima debe tomar en cuenta la definición de autoridades claras y únicas (no un SETAME y un SETACA, por ejemplo), integrar una planificación que contenga a Lima y Callao, por encontrarse en el ámbito metropolitano, una de las primeras tareas del próximo concejo metropolitano debería ser generar las condiciones para una planificación de consenso.

Dr. Arroyo (entrevistado) manifestaba que no existe aún una articulación entre población organizada y sus autoridades, porque los talleres del plan fueron procesos re – creados para cumplir con el formalismo también, considerando que, durante su proceso de formulación, se dio la Revocatoria de la alcaldesa, entonces, este proceso le permitió a la gestión, cogerse de un proceso que era participativo ante todas luces, bajando la tensión de la mirada a la gestión.

Considera, que por más participación que hayan tenido las autoridades, no generó confianza, porque muchos de ellos en ese momento afrontaban procesos de revocatoria también, incluso muchos de ellos con acusaciones graves, que

generaban su ausencia, así como el de sus funcionarios. Asimismo, cree que este tipo de espacios no concluyen en toma de decisiones, comentaba en forma sarcástica, que un día un líder de la CUAVES en 1976 la enterró, el manifestaba que “todos en mi casa saben conjugar el verbo participar, yo participo, tu participas, el participa, nosotros participamos, ustedes participan y ellos deciden”. Porque definitivamente, ni las mismas autoridades deciden, porque impera los intereses de la empresa privada por invertir en sus territorios, lo que genera mayores réditos que la propia planificación consensuada.

En cierto punto, menciona que ya no se habla de gestión sino de indigestión, porque se piensa lo que se quiere, pero se tiene lo que hay, no hay condiciones para una participación plena y seria, para una planificación de una ciudad como Lima, con tantas necesidades y con menos capacidades para responderlas, No hay mayores obstáculos en la implementación del plan, simplemente no se hizo nada, sin embargo, CEPLAN cambio el plan por una directiva, siendo una especie de prótesis para ejecutar presupuesto designado en esa lógica de presupuesto por resultados, no se puede ir en contra del andamiaje planteado desde el mismo gobierno nacional, donde intereses del capital (sistema) se superponen a los intereses de la capital (ciudad), en este periodo el gobierno no puede perder ni lo uno, ni tampoco lo otro.

No es posible, pensar en una planificación estratégica como ideales, ante los sistemas más complejos, abiertos y de evolución adaptativa, o simplemente seguimos pensando en el ideal de la racionalidad eurocentrada.

## **V. Discusión**

La planificación territorial para una ciudad como Lima Metropolitana propone una mirada en conjunto del territorio, buscando promover una planificación consensuada, que debe ir de la mano con la toma de decisiones, este aspecto muchas veces, es descuidado por las autoridades dejando sólo este proceso a nivel de consulta, dado que muchos de ellos, consideran que eso es parte de las funciones que le otorgan cuando es elegido como autoridad, esto sumado al hecho de un cambio de gobierno, puedes tener llegar a tener un panorama, nada prometedor, con un alcalde nuevo – recién elegido – que asume, que por ser iniciativa de la gestión anterior, deja sin efecto todo lo avanzado.

Pero también debemos considerar que una planificación y/o gestión adecuada – o no – de una ciudad así como Lima, en su complejidad complicada de gobernar, que además presenta, por ejemplo, una superposición de competencias del gobierno nacional en el ámbito metropolitano, sugiere un tratamiento especial del término, si se considera, que a nivel de América Latina tenemos experiencias relativamente exitosas, con planificaciones donde la participación tuvo un papel importante, donde hubo voluntad de las autoridades, al margen de ser o no reelegidos en los gobiernos o de las banderas políticas, supieron mantener una sola mirada de desarrollo, asumiendo que existía una planificación que debía ser implementada.

La planificación en nuestro país cuenta con un marco normativo, por lo que en resumen, requiere ser implementado para cumplir con lo estipulado en dicha norma, entonces tenemos a las municipalidades generando condiciones para el proceso de participación, por el simple cumplimiento de la ley, esto trae como correlato la existencia de una serie de documentos de gestión inservibles y olvidados, en las gestiones pasadas, siendo la conclusión de iniciativas sin sustento, con propuestas de baja calidad, sin una mirada de la realidad, terminan siendo poco útiles para planificar y gestionar el territorio.

Ante esta ausencia de una planificación de la ciudad, encontramos a la empresa privada más interesada en promover inversiones en diferentes sectores, pero principalmente en el área de construcción, valiéndose de la falta de

planificación hace uso de medios en muchos casos, poco honorables para conseguir terrenos para la generación de proyectos inmobiliarios en zonas que no están en las condiciones para soportar el impacto del cambio de zonificación.

Entonces, nos encontramos frente a un debilitamiento de este tipo de procesos, así como el desgaste de las mismas organizaciones y el cuestionamiento de la representatividad, traducida en la pérdida de credibilidad de los liderazgos que se hacen presentes en estos procesos de planificación y gestión del territorio, pero es necesario, considerar que este compromiso no debe ser exigido sólo a las autoridades, sino a la misma población que participa en estos espacios, pueden ser representativas y habiendo participado del espacio, debieran hacer suya la propuesta, para no tener sólo una participación pasajera en un proceso que puede quedar en el recuerdo.

Sin embargo, el reconocimiento a esta experiencia es favorable, por el esfuerzo desplegado para concertar y aglutinar fuerzas para elaborar propuestas, orientadas a un objetivo, contando si bien es cierto con una población numerosa que participó, al margen de ser representativa o no, si se considera, que sólo participaron 20 mil personas, poniendo en tela de juicio, la representatividad de los mismos, pero validando su participación por su cantidad se torna contundente.

Aún, así el plan regional presentaba un grado de complejidad en su redacción, al punto de no aterrizar sus objetivos en el territorio de intervención, volviéndose un documento complejo, bonito pero complicado de operativizar, ya lo mencionaba uno de los especialistas le podías entregar el documento a un político, lo leía, pero se terminaba rascando la cabeza cuando había que aterrizar al detalle, donde debiera implementarse las estrategias.

Si hay algo que rescatar de todo el proceso, es la participación ciudadana o como fue entendida a través de la presente investigación, como gestión participativa, esta acepción le da validez al argumento, que la participación de la población es válida porque nos permite saber lo que la gente desea, aspira o quiere, pero que esa participación no sólo debe ser para afirmar o negar algo,

sino que debe llegar hasta la etapa de decisión, parafraseaba uno de los especialistas a un líder de Villa El Salvador, quien decía “todos en mi casa saben conjugar el verbo participar, yo participo, tu participas, el participa, nosotros participamos, ustedes participan y ellos deciden”.

La validez de la participación, sobre todo de su representatividad tuvo que ver con la cantidad de personas que participaron, como manifestaba uno de los especialistas quien mencionaba que, el proceso participativo a la luz del momento actual, todo lo que se montó no es nada. Esta mirada desde un proceso que, en su momento, fue importante e interesante, promocional del proceso de participación, pero con legitimidad cero.

Porque de haberse afianzado esa representatividad y sobre todo su legitimidad, podríamos a estas alturas, decir que un grupo de organizaciones que participaron hizo suya la propuesta del plan, tendríamos a gente defendiendo los cambios positivos, si se tuviera gente no sólo organizada, sino también participando en diferentes procesos de consulta, de planificación y toma de decisiones para articular las propuestas del Plan en esos espacios, teniendo una hoja de ruta.

Sin embargo, tenemos la mirada crítica de uno de los especialistas entrevistados quien manifiesta que la participación en la gestión del territorio, no existe ni ha existido, que no se considere el hecho de asistencia de personas promovidas para participar diciendo sus necesidades y propuestas, este hecho sólo tiene sentido, si son utilizadas como parte de una propaganda mediática, permitiendo reproducir clientelismo, promoviendo el protagonismo popular o construcción comunitaria y no de participación real, terminan siendo parte de una participación por invitación o participación tutelada, que en realidad es manipulada por las autoridades convocantes, configurándose en las portátiles de los alcaldes o alcaldesas.

El tema de la gobernabilidad entendiendo esto, como una relación existente entre lo que desea la sociedad y la capacidad del gobierno de poder responder a

esos deseos, esas necesidades. Para el caso del proceso del plan, fue un postulado promovido desde el inicio, dado que era una exigencia la articulación de las autoridades con la población, sin embargo, es necesario mencionar que la confianza en las autoridades no fue algo instantáneo ni por añadidura, porque lamentablemente la imagen del político en nuestro país se ha visto tan desgastado e incluso, ellos mismos en su calidad de autoridades cuestionan la participación de la población, por el tema de su representatividad y legitimidad en el mismo territorio.

Incluso encontrar la disposición de las autoridades para converger con la población en estos espacios, es bastante complicado porque en su mayoría asume la postura, que son parte de sus funciones el velar y tomar las mejores decisiones por el bienestar de la población; la idea de compartir decisiones, los lleva a pensar que se debilitaran como autoridad frente a la población en general, es por ello, esa insistencia de seguir dándole algo a la población, cuando no le es necesario y menos útil.

En el caso del plan, fue un proceso que generó las condiciones para esa articulación, para construir en principio la gobernabilidad que nos permita lograr un desarrollo concertado, pero lamentablemente el Plan no tuvo tiempo para implementarse, por el cambio de gobierno, donde entró una gestión que desdibujó lo avanzado y modificó el Plan, a conveniencia.

Entonces, se afirma que la confianza en las autoridades, se generan cuando las cosas se dan en conjunto, es decir, la planificación, la participación, la gestión y la decisión para implementar las estrategias. A lo que uno de los especialistas entrevistados, manifiesta que esa articulación aún no existe que, para el caso del Plan, fue el pretexto necesario para bajar la tensión de la mirada en una gestión que estaba siendo observada, en medio de un proceso de revocatoria, por ello, no es posible pensar que la participación que es promovida por algunas autoridades pueda ser para tomar decisiones, sabiendo que dichas decisiones ni siquiera ellos mismos, en su calidad de autoridades lo pueden tomar, si tiene tras de sí, existe una presión por parte de la empresa privada que



reclama como suyo, un territorio que contiene la posibilidad de inversión de capitales inmensos, trayendo réditos a la empresa y en algo, a las autoridades de dicho territorio.

## **VI. Conclusiones**

- Primera: Un proceso como el establecido por el plan regional de desarrollo concertado de Lima Metropolitana 2012 – 2025, proponía una mirada a futuro del territorio, mediante la planificación y la gestión participativa pudiendo validar la hipótesis inicial de la presente investigación, puesto que ambos factores, uno técnico como lo es la planificación y, otro práctico como la gestión participativa pueden ser factores que se trabajen en conjunto, para la planificación de un territorio como Lima Metropolitana.
- Segunda: La conclusión más clara que se tuvo a partir de la presente investigación, fue el hecho de validar que tanto la planificación como la gestión participativa, ambos términos conjugados de diferentes maneras en otras realidades de América Latina, son dos factores que pueden permitir la construcción de la gobernabilidad en una ciudad como Lima Metropolitana, si se considera, que teniendo las condiciones para el mismo, a pesar de sus limitaciones fueron los espacios planteados en el proceso como lo fueron las mesas y los foros, donde convergieron diversos actores, entre población organizada y las autoridades, tuvieron atisbos de articulación para definir una hoja de ruta.
- Tercera: Considerar que existen otros factores circundantes como son la toma de decisiones y la voluntad, la primera que permitirá afianzar ese acercamiento de la población con sus autoridades, logrando esa confianza que esperan las autoridades y, la segunda que permitirá implementar los espacios para la toma de decisiones, pero sobre todo para la implementación de las estrategias o respuestas a las necesidades identificadas por la población en los procesos participativos, como en el caso del plan.
- Cuarta: La necesidad de una planificación consensuada pero efectiva en el momento, de la toma de decisiones, con autoridades de mirada abierta y con ánimos no de compartir funciones, pero si de abrir el

diálogo, incluso siendo de cualquier partido político y aún, sabiéndose que no será reelegido, esperando que la nueva gestión pueda tener esa misma mirada de gestión compartida, para seguir implementando lo avanzado.

Quinta: La complejidad de una ciudad como Lima Metropolitana, complicada de gobernar, con superposición de funciones con el gobierno central, debiera ser el pretexto para elevar el nivel de articulación en esa lógica de construir gobernabilidad y no hablando, de un nivel de articulación con población, sino más con instituciones que contiene el gobierno central como tal, afianzando el relacionamiento interinstitucional e intergubernamental, en beneficio de la población en general, en el marco de lo propuesto por la política de modernización del estado peruano, donde identificas que el servicio brindado debe estar a la altura de quien será el sujeto principal del beneficio, que es el ciudadano.

Sexta: La planificación en nuestro país cuenta con un marco normativo, por lo que debe ser implementado para cumplir con lo estipulado en dicha norma, entonces se genera el apuro de parte de las autoridades por cumplir la norma, generando condiciones para el proceso de participación, por el simple cumplimiento de la ley, esto trae como consecuencia la existencia de una serie de documentos de gestión inservibles y olvidados con el transcurrir del tiempo.

Séptima: Identificamos la presencia de un nuevo sector, la empresa privada que tiene un rol decisivo incluso, que puede ser quien cambie las reglas del juego, si no existe planificación en el territorio, porque será el motivo más que fundamentado para ejercer mayor presión a nivel de las autoridades, aprovechando la situación para anteponer sus demandas, muchas de ellas incluso con impactos negativos en el territorio, como el caso del valle de Lurín que viene siendo parte de

un proyecto inmobiliario aun cuando la zona no contiene el suelo necesario para este tipo de proyectos.

- Octava: Existe un debilitamiento, producto de ese tipo de procesos, el desgaste de las organizaciones y el cuestionamiento de la representatividad, la pérdida de credibilidad de liderazgos que participan en los procesos de planificación y gestión del territorio, que ponen en duda, la calidad de las propuestas que se elevan en esos espacios.
- Novena: El compromiso que se promueve a partir de estos espacios debiera ser compartido, tanto por autoridades como por la población que participa, esto será factor importante, cuando las gestiones intenten dejar de lado los procesos participativos llevados a cabo, porque tendrás a una población comprometida a partir de este espacio, que defenderá sus propuestas consensuadas y que deben ser implementadas para el beneficio del territorio.
- Décima: Este proceso, al margen de las críticas, se identifica como una experiencia favorable, por el esfuerzo para concertar y reunir diversos actores para identificar estrategias y respuestas a las necesidades del territorio que, si bien es cierto, contó con una participación importante de aproximadamente 20 mil personas, se pone en tela de juicio, la representatividad de las mismas, pero se valida de manera contundente por la cantidad que se movilizó en ese determinado momento.
- Onceava: La complejidad del Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima Metropolitana 2012 – 2025, que no permite focalizar las intervenciones en el territorio, lo vuelve un documento completo pero complejo para operativizar, que no permite la rápida localización de presupuesto para su implementación.

## **VII. Recomendaciones**

- Primera: En cuanto a la investigación – acción, que fue el diseño de investigación del presente trabajo, quiero mencionar que fue acertada la elección del mismo, toda que vez que inicialmente, permitió flexibilizar el instrumento para ser aplicado, que permitió aprovechar al máximo la información recogida, a través de la entrevista con ayuda de la guía como instrumento.me permitió acercarme al problema no para cuantificarlo, sino para re – interpretar a partir de dos categorías como la planificación y gestión participativa que tenían como correlato una subcategoría, la gobernabilidad.
- Segunda: Para este tipo de investigaciones, definir como metodología a la entrevista y tener una guía con preguntas que vayan generando las condiciones para el recojo de la información en función a las categorías definidas, son las herramientas apropiadas.
- Tercera: En cuanto a la investigación, permitió un acercamiento más cualitativo a un proceso del cuál fui parte, en calidad de responsable de una de las Limas (Sur) no pude ver teóricamente el proceso, dada las obligaciones y la premura que requería el proceso, sin embargo, admito que es necesario recomendar que este tipo de procesos, si bien tienen sus componentes bien definidos en algunos casos, no debe quedar en un espacio de consulta, sino que debe trascender a un nivel de toma de decisiones, considerando que eso también va fortaleciendo la articulación entre las autoridades y la población.
- Cuarta: Este detalle o componente (como se desee llamarlo) debe permitir afianzar la gobernabilidad en un territorio, entendiéndose este como la relación entre las necesidades de la población y la capacidad de respuesta del Estado, porque ya nos damos cuenta, que en los últimos años, la participación si bien es cierto en algunos casos tuvo picos altos, también sugirió desinterés de una población

desencantada ante la indiferencia de sus autoridades, que van perdiendo la confianza otorgada.

Quinta: Dar una mirada a la calidad de la participación promovida, puesto que existen espacios promovidos por las autoridades con población que participa sólo para darle el amén a las propuestas pre – establecidas y que se llevan a consenso sólo para ser afirmadas y, en muy pocos casos desechadas.

Sexta: Entonces, generar un proceso de planificación y gestión participativa del territorio que aporte a la construcción de la gobernabilidad en dicho territorio, es un ideal que tiene buenos avances, salvo que hay que considerar algunos detalles sobre todo en la lógica de generar las mejores condiciones para que se puedan desarrollar todos estos factores, aunque como decía uno de los especialistas “lo perfecto es a veces enemigo de lo bueno”.



## **VIII. Referencias**

- Álvarez, M. (2008). *Indicadores de participación ciudadana y evaluación de procesos participativos*. Gobierno Municipal de La Paz – Bolivia.
- Augusto, M., Dargent, E., y Rousseau, S. (2016). *Más allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cusco y San Martín – Perú* (p. 99 - 125). Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima – Perú.
- Banco Mundial (2017). *World Development Report. Governance for development: The challenges* (p. 40 – 49). Ginebra.
- Barrera, A., y Novillo, N. (2017). *El gobierno de las grandes ciudades: gobernanza y descentralización en las metrópolis de América Latina. El gobierno de las grandes ciudades: gestión y modelo territorial. El caso del distrito metropolitano de Quito* (p. 145 – 174). Universidad Autónoma de Chile y del Centro Latinoamericana de Administración para el Desarrollo (CLAD). Santiago de Chile.
- Becerra, F., y Pino, J. (2005). Evolución del concepto de desarrollo e implicaciones en el ámbito territorial: experiencia desde Cuba. *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, V (17), 85 – 119.
- Caballero, J., Trivelli, C., y Donoso, M. (2006). *Desarrollo Territorial. Perú, la oportunidad de un país diferente, próspero, equitativo y gobernable* (cap. 10). Banco Mundial. Lima – Perú.
- Cabrera, C., Maldonado, M., Arévalo, W., Pacheco, R., Giraldo, A., y Quispe, J. (2005). La planificación y gestión integrada de la zona marina costera del Callao. *Revista del Instituto de Investigación FIGMMG*, VIII (16), 38 – 43.
- Carrión, A. (2004). *Participación ciudadana y descentralización en el Perú*. Universidad de Texas, Texas – USA.

- Castro, A. (2014). *Planificación territorial en la ciudad de Cartagena: Una relación dialéctica entre desarrollo sostenible y sostenibilidad ambiental*. Corporación universitaria Rafael Núñez, Cartagena – Colombia.
- Chambi, G., y Marulanda, L. (2001). *Desarrollo local con gestión participativa: presupuesto participativo Villa El Salvador – Perú*. Programa SINPA (Support to the implementation of the National Plans of Action) & IHS Making Cities Work. Lima – Perú.
- Chiarella, R. (2010). Planificación del desarrollo territorial: algunas precisiones. *Espacio y Desarrollo, I* (22), p. 77 – 102.
- Dalla, M. (2017). Gobernanza territorial y los planes de ordenamiento territorial: el caso de la provincia de Mendoza, Argentina. *Revista Bitácora. Universidad Nacional de Colombia, XXVII* (1), 49 – 54.
- Danós, J. (2004). *La participación ciudadana en el ejercicio de las funciones administrativas en el Perú*. Trabajo para la ponencia al III Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, Universidad de La Coruña, España. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/viewFile/16352/16758>
- De Bono, E. (2000). *El Pensamiento lateral, manual de la creatividad*. Título Original: Lateral Thinking, Textbook of Creativity (1974). Editorial Paidós. Argentina.
- Farinós, J. (2006). *Planificación de infraestructuras y planificación territorial, gobernanza y gestión de dinámicas multiescales*. Papers 44, Planificación de infraestructuras y territorio, Departamento de Geografía e Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (p. 32 – 42), Universidad de Valencia. España.

- Farinós, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la A.G.E.*, I (46), 11 – 32.
- Guadalupe, M. (2016). *La planificación local: como herramienta de gestión administrativa del GAD Parroquial de San Bartolomé de Pinillo*. (Tesis para optar por el Grado de Maestría en Gestión Local y Políticas Públicas), Universidad Técnica de Ambato, Ecuador.
- Grompone, R., y Barrenechea, R. (2010). *Régimen político, improvisaciones institucionales y gobernabilidad democrática en Perú*. Desafío de la Gobernabilidad Democrática; Reformas Político – Institucionales y Movimientos Sociales en la Región Andina (p. 113 - 148). Lima – Perú.
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, P. (2010). *Metodología de investigación*. Mc Graw – Hill (5a. ed.). México D.F.
- Hildenbrand, A. (2016). *Gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas: análisis comparado de las experiencias recientes de Alemania y de su interés para la práctica en España* (Tesis doctoral) Universidad de Sevilla, España.
- Hussey, C. (2008). *Participación ciudadana asistida y formación de actores sociales: un estudio exploratorio en Punta Arenas* (Tesis para optar al grado académico de Licenciado en Trabajo Social), Universidad de Magallanes. Chile.
- Massiris, A. (2002). Ordenación del territorio en América Latina. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, V (125), 1 – 35.
- Municipalidad Metropolitana de Lima (1989). *Plan de desarrollo metropolitano Lima – Callao PLANMET*. Ed. Instituto Metropolitano de Planificación, Lima – Perú.

Municipalidad Metropolitana de Lima (2013). *Plan regional de desarrollo concertado de lima 2012 – 2025, Lima Somos Todos*. Ed. Instituto Metropolitano de Planificación. Lima – Perú.

ONU-HABITAT. (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. ONU Hábitat. Washington – EE.UU.

Presidencia de Consejo de Ministros (2012). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Lima – Perú.

Roque, V. (2016). Gobernanza y planificación territorial: para la institucionalización de una práctica de “concertación público – privada”. *Revista de la Maestría de Gestión Pública y Políticas Públicas de la Universidad de Ijuí* (p.61 – 78), Brasil.

Sánchez, G., Bonilla, F., Fandiño, A., y Gutiérrez, M. (2016). Observatorios de convivencia y seguridad ciudadana: herramientas para la toma de decisiones y gobernabilidad. *Rev Perú Med Exp Salud Pública*, XXXIII (2), 362 – 367.

Tello, R. (1995). Plan estratégico de Barcelona: balance y nuevo plan. *Revista de Geografía*, XXIX (02), 97 – 105.

Tzu, S. (2006). *El arte de la guerra*. Editorial Océano (p. 160). México.

## **IX. Anexos**

## **Anexo A. Artículo científico**

**“La planificación y gestión participativa del territorio como factores de construcción de gobernabilidad de una ciudad: experiencia del plan regional de desarrollo concertado de Lima Metropolitana 2012 – 2025”**

Roger Gabriel Soplin Villacorta

Email: [gabosoplin@gmail.com](mailto:gabosoplin@gmail.com)

**Resumen**

La presente investigación denominada “La planificación y gestión participativa del territorio como factores de construcción de gobernabilidad de una ciudad: experiencia del plan regional de desarrollo concertado de Lima Metropolitana 2012 – 2025” tiene por finalidad definir el nivel de incidencia de dos factores como la planificación y la gestión participativa del territorio generan las condiciones para construir gobernabilidad, entendiéndose esto como la articulación de las autoridades con la población en espacios participativos para identificar las necesidades que requieren respuesta por parte de las autoridades o en última cuenta, del Estado. La metodología utilizada fue la entrevista a especialistas y/o dirigentes respecto a la definición que les otorgaban a las categorías identificadas, dicha información se recogió mediante una guía de entrevista. La principal conclusión fue la validación del postulado respecto a que la planificación y la gestión participativa son factores que contribuyen a la construcción de la gobernabilidad, sin embargo, uno de los hallazgos que se encontró en el desarrollo de la investigación que a este proceso, se suman otros factores como la toma de decisiones, la voluntad y la presencia de la empresa privada, es decir, que los espacios participativos no sólo deben agotarse en la etapa de participación y consulta, sino que debe trascender hasta el nivel de toma de decisiones. Pero consideremos, que es importante también contar con la voluntad de parte de las autoridades para brindar el espacio para la participación, para la toma de decisiones, sobre todo, para implementar las estrategias para responder a las necesidades identificadas, sin embargo, también existe una fuerte presencia de la empresa privada, que a decir de algunos especialistas, son quienes definen la gestión del territorio, en la práctica.

Palabras clave: Planificación, Gestión participativa, Gobernabilidad.



### **Abstract**

The present research denominated "Planning and Participatory Management of the Territory as factors of construction of a city's governance: Experience of the Regional Plan of Concerted Development of Metropolitan Lima 2012 - 2025" is intended to define the level of incidence of two factors such as planning And the participatory management of the territory generate the conditions to build governance, understood as the articulation of the authorities with the population in participatory spaces to identify the needs that require a response from the authorities or ultimately from the State. The methodology used was the interview with specialists and / or leaders regarding the definition they gave to the categories identified, this information was collected through an interview guide. The main conclusion was the validation of the postulate that planning and participatory management are factors that contribute to the construction of governance, nevertheless, one of the findings that was found in the development of the research that to this process, other factors, such as decision-making, the will and the presence of private enterprise, that is, participatory spaces must not only be exhausted at the stage of participation and consultation, but must also extend to the level of decision-making. But consider that it is also important to have the willingness of the authorities to provide the space for participation, for decision-making but above all, to implement strategies to respond to identified needs, however, there is also a strong presence of the private company, which according to some specialists, are those who define the management of the territory, in practice.

Keywords: Planning, Participatory management, Governance

## **Introducción**

La presente investigación denominada “la planificación y gestión participativa del territorio como factores de construcción de gobernabilidad de una ciudad: experiencia del plan regional de desarrollo concertado de Lima Metropolitana 2012 – 2025”, el objetivo de la investigación, fue determinar la importancia de la planificación y gestión participativa del territorio como factores de construcción de gobernabilidad de una ciudad, tan compleja como nuestra ciudad. Se consideró como referencia la experiencia del proceso de formulación del plan regional 2012 – 2025, este proceso se desarrolló en Lima Metropolitana, con la participación de autoridades y población de los 42 distritos, con la participación de un aproximado de 20 mil personas, poniendo en valor un proceso innovador, que no debiera sólo cuantificarse sino darle una análisis e interpretación, iniciando una investigación cualitativa que nos permita tener una lectura crítica de la importancia de las categorías identificadas para este proceso, además de las sub categorías que se encontraron en el proceso de la presente investigación, que nos sugería un análisis del significado de un proceso innovador que tuvo sus aciertos y desaciertos, en esta vasta tarea de planificar y gestionar de la mejor manera nuestra ciudad

## **Antecedentes**

Caballero et al. (2006) en un estudio sobre el desarrollo territorial denominado – exactamente igual - Desarrollo territorial que conformó parte de una recopilación de trabajos de título Perú, la oportunidad de un país diferente; generan acercamientos al término de planificación, gestión participativa y desarrollo territorial como tal, inician definiendo a la planificación como una herramienta que permite mover los diferentes recursos que se designan a través de las transferencias de los pliegos regionales para ser invertidos en el territorio, generando conglomerados productivos, pero rescatan la idea de una planificación estratégica y sobre todo consensuada, de largo plazo, sobre aquellos ejes estratégicos de desarrollo que se logren identificar en el territorio.

Para los autores, el tema de planificación como tal, tiene cierto reconocimiento en el desarrollo de ejemplos claros, como los presupuestos participativos y los planes

de desarrollo concertados, que además se encuentran avalados en un marco normativo, es decir tienen un marco legal, por ende se convierte en una obligación para cumplimiento de todos los gobiernos en todo nivel, por ejemplo, la nueva ley orgánica de municipalidades (LOM), dispone de la creación de consejos de coordinación local como espacios o instancias de tipo participativo y consultivo, público – privados.

Chambi y Marulanda (2001) retoma este tema a través de una experiencia, que fue un trabajo realizado en el distrito de Villa El Salvador, denominado desarrollo local con gestión participativa, presupuesto participativo Villa El Salvador, Perú; donde se centra en dos procesos, por un lado, el proceso que ya se había iniciado que era la formulación del plan integral de desarrollo, que lo toma como el pretexto articulador para el presupuesto participativo al desarrollo del territorio. Asimismo, describe como se hizo la gestión de dicho presupuesto y todo lo concerniente al mismo, es decir, antecedentes, objetivos, actores, etapas y percepciones de los involucrados.

La autora, concluye sus estudios con algunas afirmaciones interesantes, como el hecho de mencionar que el proceso permitió en alguna medida cambios en los hábitos de la población principalmente respecto algunos temas ligados al territorio y a su responsabilidad como ciudadanos, fortaleciendo el entramado social, la autoestima de los participantes, especialmente de mujeres que por esa época ya se iban reuniendo para impulsar iniciativas de organizaciones sociales de base como comedores populares y vasos de leche, propiciando interés de la población en los asuntos que tienen que ver con su desarrollo, menciona Chambi y Marulanda (2001) que esta experiencia marcaría un nuevo estilo de gestión, promoviendo las bases del desarrollo, mostrando resultados positivos, rescatables hasta ahora.

### **Metodología**

La presente investigación se desarrollará bajo el enfoque cualitativo. Los estudios cualitativos según Hernández et al. (2010) no pretenden generalizar los resultados de poblaciones más amplias, ni necesariamente obtener muestras

representativas, tampoco buscan la réplica de dicho estudio. Por otro lado, se basa en un proceso inductivo (exploran y describen, y luego generan perspectivas teóricas), haciendo un recorrido de lo particular a lo general. Manteniendo sus características más resaltantes como: inmersión en el campo, interpretación contextual, flexibilidad, preguntas, recolección de datos.

Además, el enfoque cualitativo utiliza la recolección de datos sin ninguna medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación y puede o no probar hipótesis en su proceso de interpretación. El diseño de investigación del presente trabajo será de tipo Investigación – acción. Según Hernández et al. (2010) la investigación – acción se define un proceso como “una vez que los datos se han analizado, se elabora el reporte con el diagnóstico del problema, el cual se presenta a los participantes para agregar datos, validar información y confirmar hallazgos” (p. 513).

La presente investigación se basa en un proceso que se desarrolló en Lima Metropolitana, con la participación de sus 42 distritos que la contienen (autoridades, funcionarios, agentes participantes). En este proceso se consideraron 05 foros temáticos interdistritales y 10 mesas temáticas, a parte de los 04 foros interdistritales que resumía los temas trabajados en cada una de las limas, propuesta territorial que hizo desarrolló el Instituto Metropolitano de Planificación – IMP, la oficina descentralizada de la Municipalidad Metropolitana de Lima que fue encargada para comisionar el proceso.

La trayectoria metodológica del presente trabajo de investigación sugirió tres momentos: observación participante, revisión documentaria y la entrevista, posteriormente el trabajo de transcripción de las entrevistas y análisis de discurso.

## **Resultados**

Nuestra ciudad se configura como una ciudad compleja, complicada de gobernar, porque además presenta, por ejemplo, una superposición de competencia del Gobierno Nacional en el ámbito metropolitano, sin embargo a nivel de la región, es decir América Latina, hay experiencias que presentan planificaciones

relativamente exitosas, donde la participación fue valedera, hubo voluntad de las autoridades, al margen de ser o no reelegidos en los gobiernos o de las banderas políticas, pero mantenían una misma mirada de desarrollo reconociendo que había una planificación que se tenía que implementar.

En el caso de nuestro país, es un proceso que tiene un marco normativo, siendo ello un requisito por cumplir, las municipalidades generan las condiciones para generar el proceso de participación, por el mero cumplimiento de la ley, teniendo un montón de documentos de gestión inservibles y encarpados, con diferentes particularidades como la falta de iniciativas bien documentadas, baja calidad de las propuestas, o porque simplemente no están mirando su realidad, siendo poco útil para planificar y menos gestionar el territorio.

En el caso de la participación – gestión participativa – si bien es cierto fue numerosa, pero no podría ser considerada representativa, si tomamos en cuenta que una ciudad como Lima de 8 millones de personas tuvo la participación en los talleres de un aproximado de 20 mil personas. Pero también se asume que este debilitamiento se debe a la poca confianza que tiene la población en este tipo de espacios, lo ideal sería que la población participe y se garantice su participación hasta el nivel de toma de decisiones, eso le dará legitimidad al proceso, afianzando en la población la posibilidad de contar con una hoja de ruta, que harán suya y posible de defender, si conocen su procedimiento de formulación y tienen, sobre todo, el apoyo de sus autoridades.

El tema de la gobernabilidad entendiendo esto, como una relación existente entre lo que desea la sociedad y la capacidad del gobierno de poder responder a esos deseos, esas necesidades. Para el caso del proceso del plan, fue un postulado promovido desde el inicio, dado que era una exigencia la articulación de las autoridades con la población, sin embargo, es necesario mencionar que la confianza en las autoridades no fue algo instantáneo ni por añadidura, porque lamentablemente la imagen del político en nuestro país se ha visto tan desgastado e incluso, ellos mismos en su calidad de autoridades cuestionan la

participación de la población, por el tema de su representatividad y legitimidad en el mismo territorio.

### **Discusión**

La planificación en nuestro país cuenta con un marco normativo, por lo que, en resumen, requiere ser implementado para cumplir con lo estipulado en dicha norma, entonces tenemos a las municipalidades generando condiciones para el proceso de participación, por el simple cumplimiento de la ley, esto trae como correlato la existencia de una serie de documentos de gestión inservibles y olvidados, en las gestiones pasadas, siendo la conclusión de iniciativas sin sustento.

Ante esta ausencia de una planificación de la ciudad, encontramos a la empresa privada más interesada en promover inversiones en diferentes sectores, pero principalmente en el área de construcción, valiéndose de la falta de planificación hace uso de medios en muchos casos, poco honorables para conseguir terrenos para la generación de proyectos inmobiliarios en zonas que no están en las condiciones para soportar el impacto del cambio de zonificación.

Si hay algo que rescatar de todo el proceso, es la participación ciudadana o como fue entendida a través de la presente investigación, como gestión participativa, esta acepción le da validez al argumento, que la participación de la población es válida porque nos permite saber lo que la gente desea, aspira o quiere, pero que esa participación no sólo debe ser para afirmar o negar algo, sino que debe llegar hasta la etapa de decisión, parafraseaba uno de los especialistas a un líder de Villa El Salvador, quien decía “todos en mi casa saben conjugar el verbo participar, yo participo, tu participas, el participa, nosotros participamos, ustedes participan y ellos deciden”.

El tema de la gobernabilidad definido como una relación existente entre lo que desea la sociedad y la capacidad del gobierno de poder responder a esos deseos, esas necesidades. Pero que sucede cuando el estado no tiene la capacidad de respuesta ante los pedidos, se genera la desconfianza de la población hacia sus autoridades, pero dicha desconfianza no sólo se promueve en un solo sentido,

sino también desde la mirada de la autoridades a la población, terminando en una discusión de quien o quienes aportan más a la gestión, incluso de manera financiera, por el lado de las autoridades se genera el reclamo a la población (paga tus impuestos y después, reclamas) y por el lado de la población a sus autoridades (que hacen con el presupuesto), esto provoca el quiebre de la confianza entre ambos.

### **Conclusiones**

Un proceso como el establecido por el plan regional de desarrollo concertado de Lima Metropolitana 2012 – 2025, proponía una mirada a futuro del territorio, mediante la planificación y la gestión participativa pudiendo validar la hipótesis inicial de la presente investigación, puesto que ambos factores, uno técnico como lo es la planificación y, otro práctico como la gestión participativa pueden ser factores que se trabajen en conjunto, para la planificación de un territorio como Lima Metropolitana.

La conclusión más clara que se tuvo a partir de la presente investigación, fue el hecho de validar que tanto la planificación como la gestión participativa, ambos términos conjugados de diferentes maneras en otras realidades de América Latina, son dos factores que pueden permitir la construcción de la gobernabilidad en una ciudad como Lima Metropolitana, si se considera, que teniendo las condiciones para el mismo, prueba de ello, a pesar de sus limitaciones fueron los espacios planteados en el proceso como lo fueron las mesas y los foros, donde convergieron diversos actores, entre población organizada de diferente tipo de clasificación (vecinales, políticos, económicos, culturales, entre otros) y las autoridades, tuvieron atisbos de articulación para definir una hoja de ruta, una agenda en común con la única finalidad de desarrollar el territorio desde diversos aspectos.

Considerar que existen otros factores circundantes como son la toma de decisiones y la voluntad, la primera que permitirá afianzar ese acercamiento de la población con sus autoridades, logrando esa confianza que esperan las autoridades y, la segunda que permitirá implementar los espacios para la toma de

decisiones, pero sobre todo para la implementación de las estrategias o respuestas a las necesidades identificadas por la población en los procesos participativos, como en el caso del plan.

La complejidad de una ciudad como Lima Metropolitana, complicada de gobernar, con superposición de funciones con el gobierno central, debiera ser el pretexto para elevar el nivel de articulación en esa lógica de construir gobernabilidad y no hablando, de un nivel de articulación con población, sino más con instituciones que contiene el gobierno central como tal, afianzando el relacionamiento interinstitucional e intergubernamental, en beneficio de la población en general, en el marco de lo propuesto por la política de modernización del estado peruano, donde identificas que el servicio brindado debe estar a la altura de quien será el sujeto principal del beneficio, que es el ciudadano.

Este proceso, al margen de las críticas, se identifica como una experiencia favorable, por el esfuerzo para concertar y reunir diversos actores para identificar estrategias y respuestas a las necesidades del territorio que, si bien es cierto, contó con una participación importante de aproximadamente 20 mil personas, se pone en tela de juicio, la representatividad de las mismas, pero se valida de manera contundente por la cantidad que se movilizó en ese determinado momento.

La complejidad del plan regional de desarrollo concertado de Lima Metropolitana 2012 – 2025, que no permite focalizar las intervenciones en el territorio, lo vuelve un documento completo pero complejo para operativizar, que no permite la rápida localización de presupuesto para su implementación.

## **Referencias**

Caballero, J., Trivelli, C. y Donoso, M. (2006). *Desarrollo territorial. Perú, La oportunidad de un país diferente, Próspero, equitativo y gobernable* (cap. 10). Banco Mundial. Lima – Perú.



Chambi, G., y Marulanda, L. (2001). *Desarrollo local con gestión participativa: presupuesto participativo Villa El Salvador – Perú*. Lima – Perú: Programa SINPA (Support to the implementation of the National Plans of Action) & IHS Making Cities Work.

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2010). *Metodología de investigación*. Mc Graw – Hill (5ta. Ed.). México D.F.

## **Anexo B. Matriz de consistencia**

**Matriz de consistencia**

**TITULO:** La planificación y gestión participativa del territorio como factores de construcción de gobernabilidad de una ciudad: experiencia del plan regional de desarrollo concertado de Lima Metropolitana 2012 - 2025

**AUTOR:** Roger Gabriel Soplin Villacorta

<b>Problema General</b>	<b>Problemas Específicos</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Categoría</b>	<b>Sub Categorías</b>	<b>Indicadores</b>
¿De qué manera inciden la planificación y gestión participativa del territorio como factores de construcción de gobernabilidad de una ciudad, tomando como referencia la experiencia del proceso de formulación del plan regional de desarrollo concertado de Lima Metropolitana 2012 – 2025?	¿Cuál fue la importancia de la participación de la población en estos procesos de planificación como el caso del Plan Regional 2012 - 2025?	OE 01: Definir la importancia de la participación ciudadana en procesos de planificación y gestión del territorio.	Planificación Estratégica	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planificación Territorial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planes Técnicos aprobados para Lima Metropolitana</li> </ul>
	¿Cuál fue la importancia de la Gestión Participativa del Territorio en la formulación e implementación del plan regional de desarrollo concertado 2012 – 2025?	OE 02: Identificar y validar otros factores que surgen de este proceso de planificación y gestión del territorio	Gestión Participativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participación Ciudadana</li> <li>Gobernabilidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planificación Participativa</li> <li>Espacios participativos</li> <li>Articulación población organizada y autoridades</li> <li>Acuerdos sociales</li> </ul>
<b>Tipo de Investigación</b>	<b>Diseño de Investigación</b>	<b>Escenario de Estudio</b>	<b>Caracterización de Sujetos</b>	<b>Tamaño de Muestra</b>	<b>Instrumento de Recolección</b>
La presente investigación se	El diseño de investigación del	La formulación del Plan Regional de	<ul style="list-style-type: none"> <li>Responsables de Estudio y/o</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>05 personas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrevista</li> </ul>

<p>desarrollará bajo el enfoque cualitativo. Los estudios cualitativos según Hernández et al. (2010) no pretenden generalizar los resultados de poblaciones más amplias, ni necesariamente obtener muestras representativas, tampoco buscan la réplica de dicho estudio.</p>	<p>presente trabajo será de tipo Investigación – acción.</p>	<p>Desarrollo Concertado de Lima Metropolitana 2012 – 2025, fue concebido como un proceso participativo para la planificación y gestión de la ciudad, bajo un enfoque de desarrollo humano y de recuperación de los espacios públicos y áreas verdes, para dicho proceso se planteó una serie de 10 mesas temáticas y 05 foros interdistritales.</p>	<p>especialistas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Líderes de organizaciones que participaron en el proceso de formulación del plan regional de desarrollo concertado 2012 – 2025</li> </ul>		
--	--	--	--	--	--

## **Anexo C. Instrumento**

## Guía de entrevista

La Planificación y Gestión Participativa del territorio como factores de construcción de Gobernabilidad de una ciudad: Experiencia del Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima Metropolitana 2012 – 2025.

Nombres y Apellidos del Entrevistado:	
Especialidad:	
Teléfono de contacto:	
Email electrónico:	
Fecha realizada la entrevista:	

### Desarrollo de la entrevista

- Se realizará una breve introducción del tema al entrevistado, para que puede pensar en el contexto en que se desarrolló el proceso de formulación del plan regional de desarrollo concertado.
- Se informa que sus respuestas serán grabadas para luego ser procesadas para la conclusión del trabajo de investigación.
- Se agradecerá la paciencia, buen humor y tiempo otorgado por la persona a quien se aplicará la entrevista.

### Categorías / sub categorías

#### Planificación territorial

1. Identifica algún instrumento de planificación o experiencia de gestión para Lima Metropolitana en los últimos 20 años.
2. Considera que una ciudad como Lima Metropolitana cuenta con una planificación o gestión territorial adecuada.
3. Tiene conocimiento del Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima (2012 – 2025).
- 4.Cuál es su opinión respecto al documento del Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima (2012 – 2025).

**Participación ciudadana**

5. Cuál es su opinión respecto a este tipo de experiencia de participación en la gestión del territorio (de una ciudad).
6. Considera que la gestión participativa, fue la estrategia más apropiada para la formulación del Plan. Por qué.
7. Considera que la forma de participación de la población fue representativa en el proceso de formulación del Plan. Por qué.
8. Participó de alguna(s) mesa(s) temática(s) o foro implementado en el proceso de formulación del Plan. Menciónelas.
9. Recuerda y mencione algún programa o proyecto propuesto por el Plan.

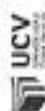
**Gobernabilidad**

10. Considera que la articulación de la población organizada y sus autoridades de diferentes niveles locales, tuvieron un espacio de confluencia a través del proceso de formulación del Plan. Por qué.
11. Considera que la participación de las autoridades en espacios de este tipo, generan confianza de la población en las instituciones que rigen nuestra ciudad. Por qué.
12. Considera que este tipo de espacios pueden concluir en toma de decisiones que beneficien a la ciudad. Por qué.
13. Considera que estos dos factores, es decir la planificación y la gestión participativa del territorio aportan a la construcción de la gobernabilidad de una ciudad como Lima Metropolitana. Por qué.
14. A 04 años de la formulación del Plan. Cuál cree que fue el mayor obstáculo para la implementación del Plan.
15. Qué propuesta de planificación propone para una ciudad como Lima Metropolitana para el futuro.

¡Muchas gracias!

## **Anexo D. Certificado de validez del instrumento**



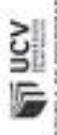


UCV  
UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL VALPÁRISO

ESCUELA DE POSTGRADO

**CERTIFICADO DE VALIDEZ DE CONTENIDO DEL INSTRUMENTO QUE MIDE LAS CATEGORÍAS Y SUBCATEGORÍAS**

N°	CATEGORÍAS / SUB CATEGORÍAS	Pertinencia <sup>1</sup>		Relevancia <sup>2</sup>		Claridad <sup>3</sup>		Sugerencias
		Si	No	Si	No	Si	No	
<b>PLANIFICACIÓN TERRITORIAL</b>								
01	Identifica algún instrumento de planificación o experiencia de gestión para Lima Metropolitana en los últimos 20 años.	✓		✓		✓		
02	Considera que una ciudad como Lima Metropolitana cuenta con una planificación o gestión territorial adecuada.	✓		✓		✓		
03	Tiene conocimiento del Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima (2012 - 2025).	✓		✓		✓		
04	Cuál es su opinión respecto al documento del Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima (2012 - 2025).	✓		✓		✓		
<b>PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>								
05	Cuál es su opinión respecto a este tipo de experiencia de participación en la gestión del territorio (de una ciudad).	✓		✓		✓		Sugerencias
06	Considera que la gestión participativa, fue la estrategia más apropiada para la formulación del Plan. Por qué.	✓		✓		✓		
07	Considera que la forma de participación de la población fue representativa en el proceso de formulación del Plan. Por qué.	✓		✓		✓		
08	Participó de alguna(s) mesa(s) temática(s) o foro implementado en el proceso de formulación del Plan. Mencionalas.	✓		✓		✓		
09	Recuerda y menciona algún programa o proyecto propuesto por el Plan.	✓		✓		✓		
<b>GOBERNABILIDAD</b>								
10	Considera que la articulación de la población organizada y sus autoridades de diferentes niveles locales, tuvieron un espacio de confluencia a través del proceso de formulación del Plan. Por qué.	✓		✓		✓		
11	Considera que la participación de las autoridades en espacios de este tipo, generan confianza de la población en las instituciones que rigen nuestra ciudad. Por qué.	✓		✓		✓		
12	Considera que este tipo de espacios pueden concluir en toma de decisiones que beneficien a la ciudad. Por qué.	✓		✓		✓		
13	Considera que estos dos factores, es decir la planificación y la gestión participativa del territorio aportan a la construcción de la gobernabilidad de una ciudad como Lima Metropolitana. Por qué.	✓		✓		✓		
14	A 04 años de la formulación del Plan. Cual cree que fue el mayor obstáculo para la implementación del Plan.	✓		✓		✓		
15	Qué propuesta de planificación propone para una ciudad como Lima	✓		✓		✓		



UCV  
UNIVERSIDAD CENTRAL  
DE VENEZUELA

ESCUELA DE POSTGRADO  
Metropolitana para el futuro.

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Observaciones (precisar si hay suficiencia):

Opinión de aplicabilidad:  Aplicable [ ] No aplicable [ ]

Apellidos y nombres del juez validador, Dr./ Mg.: Alfonso Hernández, Rosa DNI: 40160136

Especialidad del validador: Administración

Lo Quezo de 04 de 2017.

Firma del Experto Informante  
Especialidad

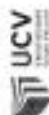
MARISOLBERTH ALFARO NEJAMES  
DNI: 40160136  
TEL: 995271010

**Veracidad:** la categoría y/o sub categoría corresponde al concepto  
solicitado.  
**Relevancia:** la categoría y/o sub categoría es apropiada para  
representar el componente o dimensión específica del constructo.  
**Claridad:** Se entiende sin dificultad alguna el significado de la  
categoría y/o sub categoría, es conciso, exacto y directo.

**Nota:** Suficiencia, se dice suficiencia cuando los ítems planteados  
son suficientes para medir la dimensión.

**CERTIFICADO DE VALIDEZ DE CONTENIDO DEL INSTRUMENTO QUE MIDE LAS CATEGORIAS Y SUBCATEGORIAS**

N°	CATEGORIAS / SUB CATEGORIAS	Pertinencial		Relevancia <sup>3</sup>		Claridad <sup>4</sup>		Sugerencias
		Si	No	Si	No	Si	No	
01	<b>PLANIFICACIÓN TERRITORIAL</b> Identifica algún instrumento de planificación o experiencia de gestión para Lima Metropolitana en los últimos 20 años.	✓		✓		✓		
02	Considera que una ciudad como Lima metropolitana cuenta con una planificación o gestión territorial adecuada.	✓		✓		✓		
03	Tiene conocimiento del Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima (2012 – 2025).	✓		✓		✓		
04	Cuál es su opinión respecto al documento del Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima (2012 – 2025).	✓		✓		✓		
05	<b>PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b> Cuál es su opinión respecto a este tipo de experiencia de participación en la gestión del territorio (de una ciudad).	✓		✓		✓		Sugerencias
06	Considera que la gestión participativa, fue la estrategia más apropiada para la formulación del Plan. Por qué.	✓		✓		✓		
07	Considera que la forma de participación de la población fue representativa en el proceso de formulación del Plan. Por qué.	✓		✓		✓		
08	Participó de alguna(s) mesa(s) temática(s) o foro implementado en el proceso de formulación del Plan. Mencionalas.	✓		✓		✓		
09	Recuerda y menciona algún programa o proyecto propuesto por el Plan.	✓		✓		✓		
10	<b>GOBERNABILIDAD</b> Considera que la articulación de la población organizada y sus autoridades de diferentes niveles locales, tuvieron un espacio de confluencia a través del proceso de formulación del Plan. Por qué.	✓		✓		✓		
11	Considera que la participación de las autoridades en espacios de este tipo, generan confianza de la población en las instituciones que rigen nuestra ciudad. Por qué.	✓		✓		✓		
12	Considera que este tipo de espacios pueden concluir en toma de decisiones que benefician a la ciudad. Por qué.	✓		✓		✓		
13	Considera que estos dos factores, es decir la planificación y la gestión participativa del territorio aportan a la construcción de la gobernabilidad de una ciudad como Lima Metropolitana. Por qué.	✓		✓		✓		
14	A 04 años de la formulación del Plan. Cuál cree que fue el mayor obstáculo para la implementación del Plan.	✓		✓		✓		



UNIVERSIDAD CAYMAHUASI

UNIVERSITY OF CAYMAHUASI

15	Qué propuesta de planificación propone para una ciudad como Lima Metropolitana para el futuro.	/	/	/	/	/
----	--	---	---	---	---	---

servaciones (precisar si hay suficiencia): \_\_\_\_\_

inión de aplicabilidad:    **Aplicable [ X ]**    **Aplicable después de corregir [ ]**    **No aplicable [ ]**  
 ellidos y nombres del juez validador. Dr./ Mg.: ESPINOZA VIGARA JUAN JESUS    DNI: 08518978  
 pecialidad del validador: ARQUITECTO - URBANISMO

Los días 22 de Julio de 2017.

**relevancia:** la categoría y/o sub categoría corresponde al consejo  
 ico formulado.  
**relevancia:** la categoría y/o sub categoría es apropiado para  
 resaltar al componente o dimensión específica del constructo  
**anidad:** Se entiende sin dificultad alguna el enunciado de la  
 egoría y/o sub categoría, es conciso, exacto y directo

16. Suficiencia se dice suficiencia cuando los ítems planteados  
suficientes para medir la dimensión

*Jorge A.*

Firma del Experto Informante  
Especialidad

**CERTIFICADO DE VALIDEZ DE CONTENIDO DEL INSTRUMENTO QUE MIDE LAS CATEGORÍAS Y SUBCATEGORÍAS**

N°	CATEGORÍAS / SUB CATEGORÍAS	Pertinencia <sup>1</sup>		Relevancia <sup>2</sup>		Claridad <sup>3</sup>		Sugerencias
		Si	No	Si	No	Si	No	
	<b>PLANIFICACIÓN TERRITORIAL</b>							
01	Identifica algún instrumento de planificación o experiencia de gestión para Lima Metropolitana en los últimos 20 años.	✓		✓		✓		
02	Considera que una ciudad como Lima Metropolitana cuenta con una planificación o gestión territorial adecuada.	✓		✓		✓		
03	Tiene conocimiento del Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima (2012 – 2025).	✓		✓		✓		
04	Cuál es su opinión respecto al documento del Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima (2012 – 2025).	✓		✓		✓		
	<b>PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>	Si	No	Si	No	Si	No	Sugerencias
05	Cuál es su opinión respecto a este tipo de experiencia de participación en la gestión del territorio (de una ciudad).	✓		✓		✓		
06	Considera que la gestión participativa, fue la estrategia más apropiada para la formulación del Plan. Por qué.	✓		✓		✓		
07	Considera que la forma de participación de la población fue representativa en el proceso de formulación del Plan. Por qué.	✓		✓		✓		
08	Participó de alguna(s) mesa(s) temático(s) o foro implementado en el proceso de formulación del Plan. Mencione las.	✓		✓		✓		
09	Recuerda y mencione algún programa o proyecto propuesto por el Plan.	✓		✓		✓		
	<b>GOBERNABILIDAD</b>	Si	No	Si	No	Si	No	Sugerencias
10	Considera que la articulación de la población organizada y sus autoridades de diferentes niveles locales, tuvieron un espacio de confluencia a través del proceso de formulación del Plan. Por qué.	✓		✓		✓		
11	Considera que la participación de las autoridades en espacios de este tipo, generan confianza de la población en las instituciones que rigen nuestra ciudad. Por qué.	✓		✓		✓		
12	Considera que este tipo de espacios pueden concluir en toma de decisiones que benefician a la ciudad. Por qué.	✓		✓		✓		
13	Considera que estos dos factores, es decir la planificación y la gestión participativa del territorio aportan a la construcción de la gobernabilidad de una ciudad como Lima Metropolitana. Por qué.	✓		✓		✓		
14	A 04 años de la formulación del Plan. Cuál cree que fue el mayor obstáculo para la implementación del Plan.	✓		✓		✓		





RELA DE POSGRADO

15	Qué propuesta de planificación propone para una ciudad como Lima Metropolitana para el futuro.	/	/	/	/
----	--	---	---	---	---

servaciones (precisar si hay suficiencia): \_\_\_\_\_

ión de aplicabilidad:    Aplicable [X]    Aplicable después de corregir [ ]    No aplicable [ ]

ellidos y nombres del juez validador, Dr./ Mg : Mg. ERIKA MARRICA VALERA SCLJAS    DNI: 41192391

pecialidad del validador: M.P.A.

LIMA 27 de JULIO de 2017.

infancia: la categoría y/o sub categoría corresponde al concepto  
rico formulado.

erancia: la categoría y/o sub categoría es apropiada para  
esaltar el componente o dimensión específica del constructo  
andad: Se entiende sin dificultad alguna el enunciado de la  
egoría y/o sub categoría, es conciso, aséptico y directo.

ta: Suficiencia, se dice suficiencia cuando los ítems planteados  
suficientes para medir la dimensión

  
Firma del Experto Informante  
Especialidad

## **Anexo E. Transcripción de entrevistas**

## Transcripción de entrevistas

### Entrevista No. 01

Datos del Entrevistado: Rafael Rodríguez Calle.

Cargo y/o especialidad: Sociólogo, coordinador general de los equipos de Lima Metropolitana y responsable de Lima Norte, durante el proceso de formulación y difusión del Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima Metropolitana 2012 – 2025.

Fecha de entrevista: 06 julio 2017.

1. Identifica algún instrumento de planificación o experiencia de gestión para Lima Metropolitana en los últimos 20 años.

En los últimos 20 años como instrumento de gestión para Lima en términos de planificación, ha sido sólo el Plan que se elaboró en la gestión anterior, el Plan Regional de Desarrollo Concertado el único, porque después como otro tipo de instrumento de gestión ya más a corto plazos son los que se desarrolla con los presupuestos participativos a nivel de Lima, a nivel de los distritos.

Pero a nivel de planificación, Lima como tal ha tenido iniciativas de planes no, pero no concluidos, de lo que yo tengo entendido.

2. Considera que una ciudad como Lima Metropolitana cuenta con una planificación o gestión territorial adecuada.

Actualmente en esta gestión se evidencia que los últimos hechos que ha habido, creo que no se está tomando en cuenta este tema de la planificación, incluso la experiencia que se tuvo desde el Instituto Metropolitano de Planificación hoy día esta reducido al mínimo, tengo entendido que sólo cumple la función de revisar expedientes para los cambios de zonificación que sería su tarea fundamental y no tanto de planificar la ciudad, que es su rol que debería tener.

3. Tiene conocimiento del Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima (2012 – 2025).



Si, fuimos parte del equipo técnico y participamos en ese proceso.

4. Cuál es su opinión respecto al documento del Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima (2012 – 2025).

Fue un primer gran esfuerzo que se hizo desde la Municipalidad de Lima de poder concertar y poder aglutinar un conjunto de iniciativas que se venían dando desde los distritos, de las Limas para poder apuntalar hacia un solo objetivo, como documento es un primer gran esfuerzo que se realizó, creo que era válido mucho de lo hay ahí, porque el equipo técnico, el directivo, se hizo con mucho esfuerzo y con mucha participación, fue el primer plan a nivel nacional que contó con tal cantidad de gente.

5. Cuál es su opinión respecto a este tipo de experiencia de participación en la gestión del territorio (de una ciudad).

Como Lima Metropolitana es necesario e importante este tipo de herramienta de gestión, porque más allá de lo que se haga por iniciativa propia de cualquier gestión, se requiere iniciativas de largo plazo cuenten con el aporte de los propios limeños, estas iniciativas no sólo tienen que ser para gestionar lo inmediato sino a mediano y largo plazo, en el sentido de poder ponernos de acuerdo en lo que se necesita en diferentes temas, mucho es orden y ese orden se da con la planificación, con lo que nos pongamos de acuerdo y no solo enfatizar en lo que se vea, ahora en esta gestión prevalece el cemento, la construcción, mira una avenida de dos vías para que según esta gestión, para que se mejore, hay que ampliarlo a cuatro vías más, reduces vereda pero aumentas carro y lo que realmente quiere la gente es ordenar las vías, antes que estar haciendo más puentes, ampliar la pista, reducir las veredas, creo que estamos yendo al revés, no se está tomando en cuenta este tema.

6. Considera que la gestión participativa, fue la estrategia más apropiada para la formulación del Plan. Por qué.

Mira en la medida que la gestión participativa tome en cuenta realmente lo que la gente aspira, lo que la gente quiere, eso se va hacer efectivo y se va ir consolidando de a poco, va ser eficiente; pero en la medida que sólo se hace

para decir que se ha hecho un poco el proceso participativo y convocas a la gente para que te diga si o no, yo creo q eso debe ser bien evaluado, bien trabajado lo cuantitativo con lo cualitativo deben ir de la mano, si vas a convocar a una gran cantidad de gente como para que sólo te valide lo que tú has hecho, creo que no va haber una buena gestión participativa, pero si tú convocas gente de calidad, gente de las organizaciones que pudieran criticarte, incluso aportar, que mejore lo que se propone, por ahí creo que va el lado de la gestión participativa.

Como decía un Profesor según la experiencia que tenía en Villa El Salvador, de lo que le decía un dirigente: yo participo, tú participas, nosotros participamos, pero ellos deciden; esa nota creo que los líderes de Lima ya lo conocen, ya lo saben y cada vez que queremos hacer una iniciativa de ese tipo mencionan, otro taller más; a veces ese tipo de comentarios desalienta.

7. Considera que la forma de participación de la población fue representativa en el proceso de formulación del Plan. Por qué.

Si fue representativa, más allá del mecanismo que nos exigían los encargados del Plan de convocar a la gente, más allá de la cantidad, nosotros pudimos identificar liderazgos en Lima Norte, Este, Sur con los cuáles podíamos hacer un trabajo posterior, como para poder implementar este documento, este plan. Si es que en realidad las gestiones posteriores a la gestión que hizo el Plan, lo hubieran encaminado, es decir que en el proceso de la cantidad podíamos encontrar calidad, gente que, si se compra el pleito, si está convencida que el Plan es un instrumento de gestión.

8. Participó de alguna(s) mesa(s) temática(s) o foro implementado en el proceso de formulación del Plan. Menciónelas.

Como equipo participábamos en todas, pero lo que pude en las Mesas que tenían que ver con el tema territorial en Lima Norte y Sur, por este problema que tienen los asentamientos humanos básicamente, de resolver este problema del Saneamiento Físico Legal, era un tema que lo presentaban en mesa, lo exponían como un problema inmediato, el tema de la propiedad, de la

vivienda, de los servicios básicos como un problema aún se tiene como agenda inmediata, es una tema importante para ellos de corto plazo que se debe atender y resolver, porque un Plan que planificas a 20 años, que no va resolviendo desde el corto plazo termina siendo una poesía.

9. Recuerda y mencione algún programa o proyecto propuesto por el Plan.

Mira ni en el IMP, luego que terminamos el Plan en el 2012, uno de los proyectos era poder implementar el Sistema de Información como una herramienta que sustente toda la implementación del Plan, este proyecto piloto lo logramos implementar en tres temas palpitantes para Lima: la gestión del riesgo, infancia y anemia, la inseguridad, como proyectos pilotos que se derivaban del Plan no para resolverlos, sino en la mirada de poder implementar un sistema de información, desde el IMP.

10. Considera que la articulación de la población organizada y sus autoridades de diferentes niveles locales, tuvieron un espacio de confluencia a través del proceso de formulación del Plan. Por qué.

Si lo tuvieron, en el sentido de que era una especie de exigencia, porque primero nos contactamos con los Alcaldes, organizaciones interdistritales, que no habían, entonces eso fue una exigencia para ellos mismos, porque se organizaron para hacerlo, considerando que tenían problemas comunes, entonces nos organizamos y lo enfrentamos de manera conjunta, entonces se fueron organizando posteriormente, ya no con el Plan sino con el presupuesto participativo de los siguientes años, porque era uno de los requisitos que se fue pidiendo, que sean organizaciones de tipo interdistritales.

11. Considera que la participación de las autoridades en espacios de este tipo, generan confianza de la población en las instituciones que rigen nuestra ciudad. Por qué.

En Lima Norte, existía la Mancomunidad de Lima Norte quienes han estado haciendo el esfuerzo de hacer actividades en conjunto en el marco del Plan, pero en esa época lo que hacía daño era la poca credibilidad con la contaban en sus distritos, donde teníamos al Alcalde de Comas considerado el peor

alcalde del Perú y a pesar que se comprometía en articular la mancomunidad, empujar todo, este hecho de no tener una aceptación en su distrito y la realidad que pasaba Comas, no se podía hacer mucho. La mancomunidad sigue, pero con un perfil bajo, incluso están proponiendo la provincialización de Lima Norte, que es una antítesis a la propuesta del Plan que teníamos, que era de articular las Limas, no desmembrarla.

12. Considera que este tipo de espacios pueden concluir en toma de decisiones que beneficien a la ciudad. Por qué.

Si, había una propuesta desde el IMP de hacer áreas interdistritales donde los alcaldes por cada área tomen en conjunto las decisiones sobre la problemática que ocurrían en cada Lima, pero eso tiene que partir de una voluntad política del mismo Gobierno Metropolitano, porque si no se sigue centralizando todo, porque para el Gobierno actual lo que sucede con las otras Limas tiene que ver con las vías, que no tiene nada que ver con el problema que ellos realmente tienen, no se articula al tema de gestionar la ciudad.

Cuando hicimos el Plan hubo oportunidad de hacer gestión de Lima y direccionar el desarrollo a través de un pretexto, como en Barcelona que tenías un pretexto que eran las Olimpiadas, nosotros teníamos la propuesta de los Panamericanos, de poder desarrollar Lima en torno a este pretexto no, es decir hacer vías, articular la ciudad en torno a esta posibilidad de presentar Lima ante el mundo, de posicionar Lima, creo que el tema del cambio de gestión afectó esto no, abriendo el divorcio entre el Gobierno Central y Metropolitano donde cada quien ve sus propias cosas, no se compran el pleito y se acusan entre si, al final haciendo cosas desarticuladas, por decir van hacer la villa olímpica en Villa El Salvador y después quieren volverlas departamentos para vivienda, pero que sentido tiene de llevar más gente a Villa, donde su calidad de suelo es malo para un evento sísmico, o hacer oficinas donde no hay demanda, todo desarticulado.

13. Considera que estos dos factores, es decir la planificación y la gestión participativa del territorio aportan a la construcción de la gobernabilidad de una ciudad como Lima Metropolitana. Por qué.

Creo que si, se apuesta hacia eso, mira porque la percepción que tiene el ciudadano de las autoridades, es que la autoridad es corrupta y la percepción que tiene la autoridad del ciudadano, es que el ciudadano no paga sus impuestos, no cumple con la ciudad, esa mirada que tienen ambos hace que haya una brecha, que la gestión apunte a un lado y la mirada del ciudadano apunte a otro, pero si hay experiencias donde la gestión, las autoridades con la ciudadanía apuntan a un mismo objetivo, esas gestiones donde se recoge lo que la gente quiere, lo que la gente desea o aspira, como Moquegua, Villa El Salvador, en el Cusco.

Yo tengo una experiencia en Chíncha, donde estuvimos con una ONG después del terremoto, donde éramos la única ONG que nos oponíamos hacer una propuesta de gestión antes de reconstruir, pero el Alcalde nos decía pero porque tengo que delegar la responsabilidad de decidir de lo que tengo que hacer en la ciudad, si la gente me ha elegido a mí, la cuestión no era esa, pero el veía que tenía que compartir poder, la idea era que se decida correctamente, porque vas a decidir con la gente, no le vas a dar A cuando la gente quiere B, pero así lo ven los alcaldes, creen que cuando bajan con la gente a conversar, se les va restar responsabilidades o su capacidad de decidir como autoridad, los va debilitar.

El Alcalde siempre dice, la población sólo pide pero no cumplen, pero en el diálogo, en el proceso participativo, la población cuando tú le explicas, el resultado llega al entendimiento, oye como quiere que te limpie la ciudad si no pagas, como quieres que te ponga serenazgo si tengo sólo 50 y no 100 efectivos, entonces te vas a dar cuenta, que yo que exijo tanto y tú que no tienes, como vamos a lograr las cosas., hay temor de ambas partes, pero más de las autoridades de generar procesos participativos, de diálogo.

14.A 04 años de la formulación del Plan. Cuál cree que fue el mayor obstáculo para la implementación del Plan.

La voluntad política, si no hay esto no hay nada, eso era lo que te mencione hace un rato si bien el Plan fue bien cuantitativo no logramos alcanzar lo cualitativo, porque cuando entró esta actual gestión, lo primero que hizo fue desaparecer la Gerencia de la Mujer por ejemplo, no se logró consolidar liderazgos, pero depende mucho también de la población, de su compromiso, por ejemplo tengo una experiencia en Comas con el Plan, donde se tuvo participación cuanti y cualitativamente hablando buena, cuando el Alcalde con el que se formuló no volvió a ser elegido, el nuevo que entró desconoció lo avanzado, pero la gente hizo validar el Plan, la gente se apropió del Plan y tuvo que reconocer el proceso y el documento.

Lima es complejo, imagínate 18 mil participantes para 8 millones de personas que viven en Lima, es una muestra pequeña, no logramos consolidar una base, un núcleo de liderazgos como para que pudieran hacerle frente a esta gestión, que le importa un pepino todo, que no le importa la planificación.

15. Qué propuesta de planificación propone para una ciudad como Lima Metropolitana para el futuro.

Nosotros hablamos de un sistema de planificación metropolitano, de que en el marco de este gran Plan, donde cada Lima se articule en torno a una agenda propia, porque en esta moda de los Planes, todo era Plan y hay miles teniendo visión y competían con la que teníamos; ante esto el Plan Regional tenía una agenda de desarrollo, en donde veíamos en que medida Lima Norte, Este, Sur aportaban a esa gran visión, era hacer un sistema de planificación sostenido en un sistema de información necesario que nos diera información real, por ejemplo no sabemos cuántos estudiantes hay en el sistema educativo público, eso queríamos desarrollar con el IMP, es un sistema de información que permitiría la mejor gestión del Plan.

## Entrevista No. 02

Datos del Entrevistado: Juan José Espinola Vidal.

Cargo y/o especialidad: Arquitecto, ex – Director de Estudios del Instituto Metropolitano de Planificación en el proceso de formulación y difusión del Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima Metropolitana 2012 – 2025.

Fecha de entrevista: 22 julio 2017.

1. Identifica algún instrumento de planificación o experiencia de gestión para Lima Metropolitana en los últimos 20 años.

Ha habido varios procesos de planificación, por ejemplo en el 2012 se hizo el Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima que tuvo como peculiaridad se hizo bajo el enfoque de la mirada regional, atribución que tiene esta Municipalidad Metropolitana de Lima, el año 2016 se hizo el Plan Local de Desarrollo Concertado que fue una experiencia poco participativa llevada a cabo por la Municipalidad ahí si se utilizó sólo el enfoque metropolitano según la Ley Orgánica de Municipalidades, se hizo a nivel de Gobierno Municipal.

El año 2014, también se llevó a cabo el Plan de Desarrollo Metropolitano, el Plan 2035 que utilizando la lógica de procesos participativos del Plan Regional se hicieron algunos talleres de consulta para lograr construir esa visión, o imagen objetivo, o como llama ahora el Ministerio de Vivienda, el modelo de ciudad y se concentraron algunos especialistas para poder construir esta propuesta.

Por eso los últimos años ha habido como experiencias de planificación, de alguna manera actuales, el Plan Local de Desarrollo Concertado de Lima y el Plan Regional han sido aprobados y el Plan 2035 no llegó a tener una aprobación porque vino el cambio de gobierno.

2. Considera que una ciudad como Lima Metropolitana cuenta con una planificación o gestión territorial adecuada.

Haber este término de “adecuado” tiene mucho de relativo, en general ningún plan sirve si es que no se articula los proceso de toma de decisiones, si no se

distribuye presupuesto, los planes no tienen mucha utilidad, incluso ahí podríamos hablar del Perú como país, cuando sale esta Ley Orgánica de Municipalidades muchas de las municipalidades por no decir más del 90 por ciento inician procesos participativos para que puedan elaborar sus planes de desarrollo concertado, pero en la práctica muy pocos de ellos han servido para cambiar la realidad de la gente, porque en mi opinión hay un vacío todavía entre instrumento de gestión y el proceso de toma de decisiones, es decir los alcaldes no debiliten una continuidad de decisiones, donde algunos que entran niegan los procesos anteriores, mientras más exitosos sean los planes o los procesos de planificación participativa más se niegan en las gestiones siguientes, porque le Alcalde entrante considera que ese éxito entre comillas es de la gestión anterior y por lo tanto, hay que negar ese proceso para iniciar un proceso nuevo. Esto hace que estos instrumentos de gestión tengan un valor relativo.

La mayor utilidad termina siendo normativa, por ejemplo, la Ley Orgánica de Municipalidad exige a todas las municipalidades que elaboren sus planes de desarrollo concertado y entonces, todas las municipalidades tienen sus planes de desarrollo concertado no, cumpliendo con la ley es decir con el marco normativo, pero es poco útil para cambiar la realidad. Porque el proceso político, el debilitamiento de la participación ciudadana, hay un tema estructural también, que tiene que ver un poco con el tema del debilitamiento general de las organizaciones sociales y el cuestionamiento a la representatividad, cuyo efecto se puede observar en el sistema de partidos políticos, por ejemplo, donde observamos que no hay una dirigencia, que hay debilitamientos en los procesos participativos y pérdida de credibilidad en los liderazgos, que se hacen presentes en los procesos de planificación.

Donde encontramos que los que participan no necesariamente tienen una base social que los argumente, no son líderes de grupos sociales, no conducen grupos sociales y a veces solamente, se representan a ellos mismos, esto es un tema que creo yo también incide.



Por eso cuando hablamos de “adecuado” habría que definir, porque se relativiza el término, además hay que considerar que en Lima Metropolitana también por la cantidad de población que hay, llevar o iniciar procesos de planificación es bastante complicado, yo podría argumentar que en Lima Metropolitana todos los años se llevan a cabo procesos de planificación participativos como cuando se hacen presupuestos participativos, en Lima hay 43 distritos, más la Municipalidad de Lima y si sumamos al Callao 48 y si sumamos a los Centros Poblados principales son 50, son 50 procesos de participación ciudadana a la vez en esta ciudad todos los años, entre los meses de febrero y junio, entonces si lo ves desde esa perspectiva hay procesos de participación, que son débiles, poco representativos, porque los presupuestos mismos no terminan siendo ejecutados en su totalidad, se puede decir. Pero que hay procesos participativos, hay; que si son “adecuados” nuevamente se puede decir que es relativo.

Yo soy un creyente de la participación ciudadana, pero esta participación requiere establecer mecanismos de devolución, es decir cuáles son los compromisos que asumen tanto el Estado como las organizaciones sociales, se deben ver reflejados en planes de trabajo conjuntos, la gente también participa en los procesos con la finalidad de reclamarle al Estado, pero no hay un compromiso de la ciudadanía detrás de los procesos participativos.

3. Tiene conocimiento del Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima (2012 – 2025).

En mi condición por el cargo que ocupé en la época de formulación del Plan, fui Director General de Estudios del Instituto Metropolitano de Planificación, así como la Coordinación Técnica de la elaboración del documento, como verás fue implementado desde la oficina que yo conducía y por la encargatura que tenía en ese momento.

- 4.Cuál es su opinión respecto al documento del Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima (2012 – 2025).

Hay varias dimensiones que merecen opinión, por ejemplo, el contenido del Plan es decir el documento como tal, justamente porque hubo un proceso participativo bastante fuerte y descentralizado, desconcentrado, se promovió mucho la participación social, participaron cerca de 20 mil personas, pero aun así en una ciudad de 8 millones de habitantes, no tenía una representatividad, pero desde el punto de vista participativo, por ejemplo, es contundente digamos porque movilizar esa cantidad de personas en un proceso tiene validez.

Desde el punto de vista de elaboración del documento, por este proceso participativo, pero en su redacción tienen un grado de complejidad por los mismos objetivos que persiguen y este grado de complejidad por la categoría que significan al momento de redactar los objetivos, se debió a la participación técnicos especializados consultados, hacen aún más compleja su implementación y complicada, entonces el documento tiene ese problema. Nos dimos cuenta de ese problema cuanto teníamos que aterrizar los objetivos en proyectos, que habían sido elaborados y consultados incluso con algunos organismos del Estado, que no se podían articular con facilidad a proyectos que habían como en el caso de los programas de Lucha Contra la Pobreza, ya teníamos que pensar en una articulación intersectorial pero además aterrizar o focalizar donde se tenían que intervenir, como en el caso de proyectos de nutrición o lucha contra anemia, territorializar el problema, construir una base de datos más grande, es un trabajo previo y complejo que puede terminar como resultado, programas.

Entonces este grado de complejidad, hace que el documento sea un documento muy general, esta complejidad te daba aun así una idea de lo que se quería, pero se debilitaba en su implementación, imagínate le entregas esto a un político y se rasca la cabeza, diciéndote esta bonito lo comprendo, pero por donde empezamos, que hacemos. No daba detalles de dónde empezar, donde ejecuto, adonde oriento mis recursos financieros.

También hay una dimensión política del propio proceso, de voluntades que puede estar asociado a la idea de Gobernabilidad, por ejemplo, los procesos

participativos podrían traer la Gobernabilidad, pero también si el Estado no tiene la capacidad de respuesta y levanta expectativas, puede terminar en conflicto y cuando no existe continuidad de política, de los tomadores de decisiones o cambian de Alcalde, cambian manera de pensar y de ejecutar presupuesto, esto le hace un cuestionamiento directo a los procesos de participación, por tanto a las posibilidades de Gobernabilidad, es decir se rompe es articulación y a veces, en conflicto, abriéndose una brecha de conflicto peor, teniendo una relación más tensa peor que antes, más tirante.

5. Cuál es su opinión respecto a este tipo de experiencia de participación en la gestión del territorio (de una ciudad).

El documento como tal es un instrumento de gestión del territorio justamente eso es lo que nos decía el jefe del Plan, es decir que las recomendaciones y las decisiones políticas, hay que trabajarlos más a detalles, que se territorialice lo que se ha establecido, la política del Plan es que debió llegar al detalle de decir en qué lugares debo implementar acciones o destinar presupuesto, porque el territorio de por si, es heterogéneo.

A Lima Metropolitana a vuelo de pájaro, podríamos dividir en sectores más o menos parecidos, Breña con Pueblo Libre tiene algo de parecido, Magdalena con San Isidro o con Lince podrían parecerse, en Lima Norte encontramos distritos que se asemejan San Martín, Comas sobre todo la parte plana o baja, las que viven en laderas y las que viven en zonas de fuerte presencia de pendientes, puedes establecer una homogeneidad, pero relativa para intervenir de manera más compleja, pero Lima como tal es demasiado heterogénea y esa condición debe mapearse, tener información detallada por zonas, para poder definir la o las intervenciones o ejecuciones de los proyectos.

Eso es parte de la agenda pendiente, por otro lado, en Lima Metropolitana el cambio de gestión rompe el proceso participativo y tiene una ruptura muy evidente, es abrupta y completamente diferente el proceso participativo que impulsaba la gestión anterior y la actual.

6. Considera que la gestión participativa, fue la estrategia más apropiada para la formulación del Plan. Por qué.

Hay algunos argumentos para poder calificar si quieres ese tema, el proceso participativo del Plan, por ejemplo, que cuando hablas de proceso participativo en Lima Metropolitana habría que definir en esta heterogeneidad, conociendo las particularidades que tienen los territorios, es inevitable pensar que Lima Metropolitana se divide en 04 grandes zonas, lo que en el Plan se denominaron las Limas – Lima Norte, Sur, Este y Centro – porque en los últimos años ha cambiado esta ciudad y se han construido nuevas centralidades, este cambio ha significado fundamentalmente, dos cosas: reconocer que han dejado de ser ciudades dormitorio porque inicialmente, estuvieron pensadas así y pasaron a ser ciudades dinámicas como nuevas centralidades, lo cual no han sido decisiones del Estado sino decisiones espontáneas, orientadas por los intereses privados.

Entonces si tu partes de ese reconocimiento, asumes que debes promover los proceso participativos desconcentrados, teniendo que el Plan usó esta estrategia, el otro elemento central fue intentar la articulación de todas las municipalidades en este proceso, de hecho estas municipalidades participaron poniendo locales, apoyando con infraestructura, pero muy poco se compraron el pleito de impulsar los procesos participativos, porque en este tipo de procesos y los políticos, las autoridades pueden entender lo que implica para la ciudad, pero podría haber sido adverso a sus propios intereses, porque veían que el éxito de la Municipalidad Metropolitana de Lima tenía éxito relativo en los procesos participativos les hacían cuestionar sus propios procesos de participación locales, encontrándose en una lógica de que “ellos ganan y yo pierdo”, por eso no se impulsaron procesos de participación, era un apoyo en lo formal o para la foto, incluso algunos ni aparecían.

Pero no sólo sucedió con las autoridades, sino también con dirigentes, porque si encontrábamos a dirigentes que no dirigían – valga la redundancia – con organizaciones fantasmas, también ponían en cuestión la participación, porque no existían en algunos casos o está conformado por cuatro personas y no

tiene un nivel de representatividad, entonces alguien me podría decir, si pues participaron 20 mil personas, pero sólo fueron personas.

7. Considera que la forma de participación de la población fue representativa en el proceso de formulación del Plan. Por qué.

Fue válida en su cantidad, pero no necesariamente representativa, una vez más te digo 20 mil personas en una ciudad de 8 millones de habitantes, no es representativo, si tuviéramos organizaciones sociales fuertes, con 100 personas, si las multiplicamos por 20 mil, allí si podríamos decir que fue un proceso representativo, teniendo un porcentaje importante de la población, donde tenías a sus representantes, pero lamentablemente tenemos organizaciones sociales que no son sólidas, entonces ponen en cuestión el proceso.

Por otro lado, habría que hablar de la propia legitimidad, después de 5 o 6 años, el Plan está aprobado por Ordenanza mediante Consejo Metropolitano que lo aprobó, si haces una evaluación de los avances, estos son pocos, entonces pierde legitimidad, el proceso participativo a la luz del momento actual, todo lo que se montó no es nada. Esta mirada desdice un proceso que, en su momento, fue importante e interesante, promocional del proceso de participación, pero con legitimidad cero.

8. Participó de alguna(s) mesa(s) temática(s) o foro implementado en el proceso de formulación del Plan. Menciónelas.

Hubo una estrategia de participación por temas para facilitar el proceso participativo, identificar problemas y/o necesidades por temáticas e intereses de la población, mi participación fue de supervisión de los talleres, en algún momento tuve el desarrollo de algunos temas, en los eventos interdistritales donde me encargaba de las síntesis.

9. Recuerda y mencione algún programa o proyecto propuesto por el Plan.

En Lima Metropolitana se identificaron algunas zonas de alta vulnerabilidad social, donde la población ha ocupado zonas de manera espontánea, sin

servicios con niveles de consolidación bajos y se identificó un Programa llamado Barrio Mío, que proponía recuperar estos sectores urbanos deprimidos, existentes en casi todo Lima Metropolitana, en áreas de expansión, en las Limas, pienso que fue un error de la gestión no haberlo implementado, como debiera; hubo implementación como proyectos independientes, pero no se atacó con una intervención integral, sólo algunos muros de contención, conteniendo desde el muro hasta consolidación de espacios públicos, el tema de la movilidad, el tema de los paraderos, la idea no llegó a ejecutarse al completo, se avanzó pero no fue integral, hubo equipo para implementar, no hubo solvencia técnica ni aparato administrativo, ni tampoco hubo decisiones para desamarrar los cuellos de botella, teniendo una gestión nueva que desmontó todo el aparato instalado.

10. Considera que la articulación de la población organizada y sus autoridades de diferentes niveles locales, tuvieron un espacio de confluencia a través del proceso de formulación del Plan. Por qué.

Considerando los elementos anteriores creo que sí, en los eventos interdistritales se presentaban los Alcaldes a rendir cuentas promovidos por la gestión metropolitana, siendo una de las pocas experiencias que hubo en Lima, donde un alcalde metropolitano hace eventos promoviendo la participación ciudadana de manera interdistrital, como lógica de la desconcentración de la gestión metropolitana, fortaleciendo los espacios interdistritales, tu fortaleces a los alcaldes cuando formas espacios de articulación, como por ejemplo, las mancomunidades.

Pero no formados por normas, sino un proceso social detrás de estos procesos de formación territorial, si se establecieron este tipo de encuentros, me atrevo a decir que, si esto hubiera prosperado y continuado, si en estos momentos no terminaban en proyectos, requerían de una voluntad política para empujar el asunto.

11. Considera que la participación de las autoridades en espacios de este tipo, generan confianza de la población en las instituciones que rigen nuestra ciudad. Por qué.

Estoy convencido de eso, pero tiene que haber respuesta, es decir si tu conversas y hay respuesta del otro lado, se tienen que ejecutar las palabras sino se deslegitima todo, la legitimidad que es un valor distinto a la legalidad, la legitimidad es una construcción social permanente, como cuando estableces relación con una persona, si uno de los dos falla, la relación se debilita y en algún momento se quiebra y si esto permite hacer las cosas, la gente empieza a tener confianza, se establecerán relaciones menos distendidas, no tensas, pero ello no prosperó.

12. Considera que este tipo de espacios pueden concluir en toma de decisiones que beneficien a la ciudad. Por qué.

Soy un convencido que los procesos de participación si tienen utilidad, reconozco todos los problemas que hay, reconozco los límites que tienen los presupuestos participativos, reconozco que hay muchas autoridades que engañan a la población en los procesos participativos y digo engañan no porque van al proceso a mentirle, sino porque básicamente dejan participar pero quienes realmente deciden son ellos, las autoridades, sólo buscan la firma del acta pero finalmente no se la creen, lo que ponen en el documento. Aun así, pienso que este tipo de experiencia, mejora las articulaciones.

13. Considera que estos dos factores, es decir la planificación y la gestión participativa del territorio aportan a la construcción de la gobernabilidad de una ciudad como Lima Metropolitana. Por qué.

De hecho, que si, en la medida que hay una especie de válvulas de escape que pueden permitir lo que la teoría dice que es una política pública, porque además es una manera que la gente presente sus necesidades y el Estado baja y escucha, articula, rearma y devuelve en inversión, es lo que define de alguna manera a la política pública, si eso se da este tipo de procesos son válidos.

14.A 04 años de la formulación del Plan. Cuál cree que fue el mayor obstáculo para la implementación del Plan.

El cambio de gobierno, el cambio de autoridad, es que si en la gestión anterior estos procesos participativos que habrían que mencionar, van más allá del Plan, porque luego de haberse formulado el Plan se siguen promoviendo espacios con la gente, manteniendo las relaciones con los funcionarios de las municipalidades, si eso hubiese dado resultado estaríamos hablando de una articulación con el Estado distinta, hubiese tenido impactos en el cambio del diseño de gobierno de la ciudad, eso de por si es un diseño complejo al menos de la ciudad de Lima, que tiene un gobierno municipal con un régimen especial de región, teniendo 43 municipalidades donde cada una de ellas manejan sus propios presupuestos, el problema de Lima ya no es la descentralización, es al reconcentración, porque faltan autoridades intermedias para poder manejar la articulación con los distritos, incluso los procesos de desconcentración de funciones, apuntan al fortalecimiento de las Limas.

Esta desconcentración de Lima permitía la articulación de las municipalidades distritales, era liderar el territorio desconcentrado, tenía una lógica interesante, veraz, distinta, por eso te digo que cambiaba el modelo de gobierno de la ciudad, trabajado y construido desde la legitimidad no desde la legalidad, porque para cambiar este actual modelo de gobierno, tendríamos que hacer cambios desde la Constitución Política, la Ley de Bases de la Descentralización, entre otras. Hasta ahora no se entienda a que se refieren con el régimen especial de región de Lima, que es una categoría, que según la ley te dice que es regional, pero sigue siendo lo mismo, tiene condición de región, pero no tiene presupuesto regional.

Actualmente, hay movimiento en las Limas, en Lima Norte hay cercanías entre municipalidades a través de la mancomunidad de Lima Norte, quienes ya declararon que quieren ser provincia, donde se trasluce los intereses políticos personales, antes que los intereses programáticos como, por ejemplo, podría ser la gestión de los residuos sólidos, y sobre esa experiencia empezar a construir la nueva provincia, es totalmente distinto que para hacer algo con los



residuos, crear primero la provincia. Privilegiar el componente político antes que resolver el problema identificado, tener la formación de una nueva provincia podría significar una pugna de quien podría ser el candidato de esa provincia o los candidatos si tienen, el interés de los 08 alcaldes que ya conforman la mancomunidad de Lima Norte.

15. Qué propuesta de planificación propone para una ciudad como Lima Metropolitana para el futuro.

Una propuesta de planificación que considere una articulación de las autoridades con la población, donde no sólo se planifique la ciudad y quede en un documento, sino que se le devuelva la información procesada a esa población, para poder tomar la mejor decisión de gobierno de la ciudad, con un presupuesto designado, donde no haya mayores engaños, sino la posibilidad de cimentar una gobernabilidad en función a la participación de la población representativa y la voluntad de sus autoridades que gobiernan la ciudad.

**Entrevista No. 03**

Datos del Entrevistado: Leyla Berrocal Flórez.

Cargo y/o especialidad: Docente de Biología y Química, Dirigente delegada del Frente de Defensa del Valle de Lurín que participó de los talleres y mesas temáticas durante el proceso de formulación y difusión del Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima Metropolitana 2012 – 2025.

Fecha de entrevista: 24 julio 2017.

1. Identifica algún instrumento de planificación o experiencia de gestión para Lima Metropolitana en los últimos 20 años.

Hubo una serie de normativas y ordenanzas, para desarrollar el ordenamiento territorial, pero no se tuvo mayores resultados, pero si identificamos el Plan Regional por diferentes motivos, el proceso de participación, la convocatoria a diferentes actores de las Limas, porque esa fue una propuesta del Plan, habían de manera diferenciada las 04 Limas, donde participaron dirigentes, organizaciones diversas, comprometidas con el territorio y con la ciudad; sin embargo, a la fecha vemos que estos instrumentos fueron de momento, sólo iniciativas que no se lograron implementar.

2. Considera que una ciudad como Lima Metropolitana cuenta con una planificación o gestión territorial adecuada.

Definitivamente que no, desde mi perspectiva de los lugares donde vengo, del sur vemos en la experiencia que no se viene cumpliendo la implementación, porque la ciudad va creciendo, el centralismo de Lima es mayor, los servicios escasean porque no hay un uso adecuado de los mismos, por ejemplo, en Lurín no había un manejo adecuado del suelo, lo que hacía que no se respetaran las zonificaciones que estaban normadas, hay un crecimiento desordenado, sin planificación, orientado al cemento y no al desarrollo de la persona, no se busca mejorar calidad de vida, sólo el crecimiento de la ciudad.

3. Tiene conocimiento del Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima (2012 – 2025).

Tuve la oportunidad de participar en estos espacios, donde se recogía el sentir de la población, donde a través de las organizaciones y sus directivas tratábamos de dar a conocer la problemática que tenía cada lugar, justamente se reconocía en ese entonces, era convocar a las personas para que expresen sus decisiones, sus necesidades. Pero no llego a mayor concreción, sólo fue una etapa inicial, de generar, de promover una conversación, pero al final no tuvimos un poder decisorio, nunca conocimos como tal la implementación de estos instrumentos, lo que no permitió tener mayores herramientas para ayudarnos en la construcción de una propuesta ciudadana territorial, con sentido.

4. Cuál es su opinión respecto al documento del Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima (2012 – 2025).

En primer lugar, lamentablemente quedo sólo en eso, en un documento formal que de alguna manera recogía las necesidades de la ciudadanía pero que nunca se puso en práctica, porque no había la voluntad política de poder implementarlo, entonces al no haber la voluntad política simplemente fue un saludo a la bandera, muy interesante con personas que tenían compromiso, pero que lamentablemente, no tenían poder de decisión.

5. Cuál es su opinión respecto a este tipo de experiencia de participación en la gestión del territorio (de una ciudad).

Como propuesta fue interesante, yo creo que los gobiernos regionales, las municipalidades deben tener una carga directa con la población, es importante que la población se sienta identificada a través de la participación, pero no solamente en cuanto a cumplir con el formalismo, sino sentir que las decisiones que nosotros tomamos, sean tomadas en cuenta, sino somos conejillos de indias, que nos siguen utilizando para poder justificar la existencia de los proyectos, de los planes, pero al final terminamos en nada.

6. Considera que la gestión participativa, fue la estrategia más apropiada para la formulación del Plan. Por qué.

Como propuesta fue interesante, pero le faltó tener mayor sustento porque si no en todo caso ahorita estaríamos contando con un verdadero Plan y obviamente, los territorios donde nosotros estamos o vivimos, presentarían cambios, porque los cambios que se vienen dando no son a favor, son en contra, porque por ejemplo, cada vez tenemos menos espacios públicos, cada vez, tenemos reducción de espacios, las ciudades se congestionan, presentándose una serie de elementos inmanejables para una ciudad, entonces yo creo que estar en contacto con la ciudadanía es importante, pero faltó operativizar, efectivizar las decisiones para solucionar algunos inconvenientes.

7. Considera que la forma de participación de la población fue representativa en el proceso de formulación del Plan. Por qué.

No necesariamente, porque a veces no se convocan a las personas que realmente representan a una organización o que están involucradas directamente, siempre es bueno revisar a quienes se convoca, quienes participan y hacer de alguna forma, que se trabaje no sólo una visita donde el dirigente se exprese de su necesidad inmediata, sino talleres donde se le otorgue a las personas las herramientas para expresarse mejor o elevar el nivel de participación, darle la oportunidad a las personas que tienen la idea, identifican sus necesidades pero no tienen el espacio y menos la confianza suficiente para expresarlo, participar directamente, que se sientan involucrados en la formulación de estos planes.

8. Participó de alguna(s) mesa(s) temática(s) o foro implementado en el proceso de formulación del Plan. Menciónelas.

Si, en las mesas de medio ambiente.

9. Recuerda y mencione algún programa o proyecto propuesto por el Plan.

Las mesas temáticas de medio ambiente, por el perfil de la organización a la que pertenecía, desde donde se hizo una serie de propuestas para el mejoramiento de los espacios donde vivíamos, a través de la organización logramos algunos cambios, en la parte normativa por ejemplo, logramos el

apoyo para la derogación de 03 ordenanzas metropolitanas como las 1403, 1408, 1409 de la anterior gestión metropolitana, donde se promovía el crecimiento habitacional en las zonas agrícolas, pero a pesar de tener una nueva ordenanza, nunca se implementó en las gestiones de los gobiernos locales, por un tema de intereses, entonces al no haber voluntad política, fracasaron.

10. Considera que la articulación de la población organizada y sus autoridades de diferentes niveles locales, tuvieron un espacio de confluencia a través del proceso de formulación del Plan. Por qué.

No al 100 por ciento, la articulación fue más formal, porque no todos los municipios trabajan de la mano con la población, muchas veces no hay trabajo en conjunto, desde la parte dirigencial acentúa una brecha, no hay una articulación armoniosa entre autoridades y dirigentes, no siempre se logra porque hay intereses en particular que hacen que no se logre ese trabajo en conjunto. Pero al menos creo que se trató de dar a conocer, el asunto es que sólo se llegó a problemática, diagnóstico y documento y nada más.

11. Considera que la participación de las autoridades en espacios de este tipo, generan confianza de la población en las instituciones que rigen nuestra ciudad. Por qué.

Si fuera un proceso abierto, claro si debería ser, se supone que la gestión municipal debería trabajar de la mano con la población, como te decía las municipalidades participaban, pero como veedoras, más que articuladores eran fiscalizadores, fueron más verticales que horizontales con la comunidad.

12. Considera que este tipo de espacios pueden concluir en toma de decisiones que beneficien a la ciudad. Por qué.

Si se establecen otros mecanismos, creo que si, que no queden en esta primera etapa, sino que se genere otros procesos, no quedarnos a nivel de diagnóstico o de participación, sino más de decisión, que no utilicen a los dirigentes sólo para justificar un trabajo inicial, sino que seamos partes y agentes decisivos en la construcción de un proceso.

13. Considera que estos dos factores, es decir la planificación y la gestión participativa del territorio aportan a la construcción de la gobernabilidad de una ciudad como Lima Metropolitana. Por qué.

Claro, se supone que debería aportar, pero para eso debemos consecuentes y sinceros en decir que muchas de las personas que asumen las dirigencias de las organizaciones no están preparadas, pueden tener voluntad e iniciativa, tener visión de ciudadanía, de conocer estos procesos, deben tener capacitaciones, formación que les permita canalizar los saberes y conocimientos que aporten mejor al proceso participativo, que les permita abrir ese puente comunicacional, para no quedar en un simple diagnóstico y pasar a la siguiente etapa, darle las herramientas para que la comunidad participe y construya, pero no a nivel local, ser parte de un sistema.

14. A 04 años de la formulación del Plan. Cuál cree que fue el mayor obstáculo para la implementación del Plan.

Voluntad del mismo gobierno de implementar acciones para desarrollar el Plan, si no tienes voluntad termina siendo un saludo a la bandera, hubo impulso, pero quedo ahí nomás, no hubo el soporte para que pudiéramos seguir, no hubo voluntad para implementar lo que se había recogido, formulado, llegue a ejecutarse.

15. Qué propuesta de planificación propone para una ciudad como Lima Metropolitana para el futuro.

Soy de la idea de trabajar mucho con la comunidad, considerando que la educación y la capacitación es básica para nuestros dirigentes, que sepamos identificar nuestras necesidades, que busquemos esa empatía entre autoridades y dirigentes, para saber lo que pasa en nuestra ciudad, que la gente sepa sus derechos y deberes, una ciudad educada e informada, si un ciudadano sabe lo que quiere, va ser más fácil poder empoderarlo, pero por otro lado, tener gobernantes servidores, que no tengan miedo de hacer cambios, de promover la participación, que no tengan miedo de tumbar para construir y sobre todo que apuesten por la población que son los que mejor conocen su realidad.

#### **Entrevista No. 04**

Datos del Entrevistado: Hernán Núñez Gonzáles.

Cargo y/o especialidad: Actual regidor de la Municipalidad Metropolitana de Lima y ex – teniente alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima durante el proceso de formulación del Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima Metropolitana 2012 – 2025.

Fecha de entrevista: 27 julio 2017.

1. Identifica algún instrumento de planificación o experiencia de gestión para Lima Metropolitana en los últimos 20 años.

En los últimos 20 años, están los planteamientos de planificación de la ciudad mirando hacia el futuro, se viene a la mente el Plan de Desarrollo Concertado 2012 – 2025 y el Plan 2035 que lamentablemente no se llegó a aprobar como marco normativo de la ciudad, pero sin embargo, hay un proyecto de desarrollo y que es valiosísimo para la ciudad, porque tenemos una ciudad que se reinventa cada 04 años dependiendo de la autoridad de turno, entonces fuera de esas dos propuestas, esos dos proyectos no identifico ningún otro, de hecho que la última planificación se ha hecho de cara al 2010 pero, se pensó en por lo menos 30 años.

2. Considera que una ciudad como Lima Metropolitana cuenta con una planificación o gestión territorial adecuada.

No, de hecho Lima es un territorio bien complicado de gobernar, tiene una Municipalidad Metropolitana, tiene algunas superposiciones de competencia por ejemplo el Gobierno Nacional, tiene facultades de realizar algún tipo de obras en la ciudad, los trenes por ejemplo, que ante la ausencia de una planificación podrían colisionar con una visión de ciudad que desde la Municipalidad Metropolitana de Lima frente a un Gobierno Nacional y tienes más de 40 distritos, cada uno con sus respectivas autoridades, con quienes si no consensuas una visión de ciudad en conjunto, no te podrían acompañar en una serie de decisiones, en el caso de la gestión anterior, habían gobiernos locales en un contexto altamente politizados como fue en la revocatoria, que claramente paralizaban una serie de obras, entonces como la planificación no

es uno de los nortes impregnados en la ciudad, lo que tienes es una serie de proyectos que muchas veces se frustran porque tienen intenciones políticas o te demoran por lo pronto.

3. Tiene conocimiento del Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima (2012 – 2025).

Al detalle no, pero si recuerdo que fue uno de los insumos que sirvieron para plantear el Plan 2035, que fue una propuesta que contemplaba los proyectos, no sólo de la Municipalidad sino también los principales proyectos que tenían las Municipalidades Distritales, pero también los que tenía el Gobierno Nacional en la ciudad, de hecho, por ejemplo si hubiéramos tenido implementado el Plan 2035, sería una hoja de ruta finalmente para la ciudad, no tendríamos el by pass de 28 de julio, además está en el trazo de la línea 02 del Metro, lo que hizo que se encarezca este proyecto, .

- 4.Cuál es su opinión respecto al documento del Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima (2012 – 2025).

Creo que fue un primer planteamiento de cara a planificar la ciudad, que hacía bastante tiempo, las autoridades que habían estado ocupando el sillón municipal dejaron de lado dicha propuesta, tanto es así que la planificación que vencía el 2010 (hace 07 años atrás) se prorrogando mediante acuerdos el Plan que algún momento se realizó (alrededor de 30 años), creo que fue un planteamiento, una idea de plasmar una visión de futuro en la ciudad. Toda ciudad de la región se ha planteado, hacia donde quiere avanzar y de qué manera quiere avanzar y esas son las ciudades que han solucionado sus principales problemas, por ejemplo, el tema del crecimiento, el desorden en e crecimiento urbano y el tema del transporte, Medellín por ejemplo, es un modelo de eso, ellos han sabido combinar el tema de transporte como el teleférico, meto, buses y tienen un crecimiento de la ciudad y sostenido, y de desarrollo que para eso no significó que tengan un mismo alcalde durante periodos consecutivos y ni siquiera que el alcalde sea de su mismo partido, simplemente tuvieron una herramienta de gestión clarísima como fue su



planificación con una determinada cantidad de años, que todos han cumplido con mayor o menor énfasis en algunos temas.

5. Cuál es su opinión respecto a este tipo de experiencia de participación en la gestión del territorio (de una ciudad).

Creo que es clave la participación de la población, pero también es cierto que la participación vecinal no es una característica de la ciudad, es decir no es que te encuentres un montón de vecinos organizados, entonces me parece que las organizaciones sociales que se involucran en estos temas son pocas e incluso, si los comparamos numéricamente con el resto de la población, podrías cuestionar hasta que legitimidad tiene, sin embargo, plantea un nivel de participación que si es importante destacar y creo que todos los instrumentos de gestión, de planificación deben de tener este componente participativo claramente, porque si no significa un documento hecho entre cuatro paredes por tecnócratas, sin recoger el sentir de la población, que debe ser mucho más participativo de lo que es, sin duda alguna, pero también hay que tener en cuenta las particularidades y dificultades que tiene las organizaciones sociales que van a participar.

6. Considera que la gestión participativa, fue la estrategia más apropiada para la formulación del Plan. Por qué.

Creo que si, porque además lo que haces es legitimar ese documento frente a la población, haciendo que la población también haga suya esa propuesta, porque como te decía si es un documento que se maneja desde las alturas sin tener si quiera un mínimo de participación de la gente, en una ciudad donde hay una serie de intereses en juego como es Lima, por ejemplo, el desorden urbano a quién beneficia, a las malas inmobiliarias o traficantes de terrenos, la mala planificación en el transporte beneficia a transportistas que no quiere la reforma del transporte por ejemplo, entonces si no involucras a las gente, no haces que la gente haga suya el planteamiento, entonces no vas a tener a quien defienda estos cambios positivos, por ello considero fundamental, el involucramiento de la población organizada y no organizada también, en la discusión de estos temas.

7. Considera que la forma de participación de la población fue representativa en el proceso de formulación del Plan. Por qué.

Eso siempre va ser relativo, porque numéricamente que podría ser representativo, además hay que partir por el hecho de la situación de los movimientos sociales vecinales, claramente disminuidos y con bastante dispersión, pero creo “que lo perfecto puede ser enemigo de lo bueno” en este sentido, esa participación es valiosísima para la legitimación o puede ser un punto de partida para los procesos de planificación que se pueden ir afinando a futuro, pero por lo menos te plantea una hoja de ruta con la cual los distintos gobiernos municipales deben ir avanzando, independiente al color de tienda que tengan.

8. Participó de alguna(s) mesa(s) temática(s) o foro implementado en el proceso de formulación del Plan. Menciónelas.

No, los regidores no fuimos convocados, al menos no desde la comisión en la que me encontraba.

9. Recuerda y mencione algún programa o proyecto propuesto por el Plan.

No, lo recuerdo en este momento.

10. Considera que la articulación de la población organizada y sus autoridades de diferentes niveles locales, tuvieron un espacio de confluencia a través del proceso de formulación del Plan. Por qué.

Creo que la convocatoria puede ser mejor, los grados de participación pueden ser mejores, pero creo que no me parece justo cuestionar los instrumentos de gestión como el plan regional de desarrollo concertado o incluso el Plan 2035, por la cantidad de participación de la gente, es decir, cuanta gente realmente está involucrada en las decisiones de su ciudad, creo que es un punto que se tiene que mejorar, que fortalecer, pero también es cierto que no puedes llegar a fortalecer la ciudadanía para recién planificar el territorio, eso sería un error. Sin embargo, en el caso del Plan 2035 el propio procedimiento de aprobación de la ordenanza, señalaba que previo a la aprobación de la ordenanza, se tenía que colgar el instrumento de gestión en la página web para que cualquier

vecino pueda revisarlo, pueda hacer alguna observación, entonces me parece que hay maneras de abrir la participación, no sólo apuntar a los vecinos que están organizados, sino también al ciudadano de “a pie” que también desea saber que pasa en la ciudad.

11. Considera que la participación de las autoridades en espacios de este tipo, generan confianza de la población en las instituciones que rigen nuestra ciudad. Por qué.

Si y no, Si cuando las cosas caminan de la mano lo que no significa que debe hacer unanimidad en todos los temas, sería ideal plantearlo en ese sentido, pero si que haya interés en la participación, que si haya ganas de las autoridades de discutir estos temas, pero me parece que no se genera confianza cuando se politizan los acuerdos de un tema, en el caso de la gestión anterior (Susana Villarán) en un contexto tan politizado como la revocatoria, me parece que temas tan importantes como la planificación pasaron a un segundo plano, por discrepancias políticas, donde podíamos encontrar alcaldes distritales que tomaron opción de la revocatoria, alineadas con una fuerza política opositora y no ayudaban, al punto que algunos ni siquiera mandaban a los funcionarios encargados sobre estos temas, no se involucraban o te brindaban lo mínimo para cumplir.

12. Considera que este tipo de espacios pueden concluir en toma de decisiones que beneficien a la ciudad. Por qué.

Creo que la planificación es un punto fundamental para un crecimiento ordenado, con derechos para una Lima que además se ha construido durante décadas en el desorden, el transporte público se ha constituido en base al desorden, el crecimiento de la ciudad también, entonces instrumentos de gestión como estos son de vital importancia, entonces si queremos pensar en una Lima viable de aquí corto plazo nomás, debemos tener un instrumento de gestión, un punto por ejemplo que nace en el marco de los desastres como es el tema de la reconstrucción por ejemplo, creo que esto se debe dar con la planificación, porque la idea no es reconstruir el desastre, porque eso sería invertir millones de soles tirados al agua, ahí hay una tarea del Gobierno

Nacional junto a los locales que debe decir, como se va reconstruir los territorios afectados, debe haber viviendas en zonas donde la naturaleza ya comprobó que no es posible vivir, pero también es pensar a donde va ir esa gente.

13. Considera que estos dos factores, es decir la planificación y la gestión participativa del territorio aportan a la construcción de la gobernabilidad de una ciudad como Lima Metropolitana. Por qué.

Definitivamente si, creo que la discusión de estos temas, hacen primero que Lima sea viable, una ciudad de cara al futuro y la discusión participativa y abierta, primero que transparenta todos los intereses para la ciudad, pero habiendo consensuado con la población, tendrás entonces gente que defienda esa visión de ciudad y no tengas lo que actualmente le ocurre a la ciudad, donde cambia la gestión y el alcalde que entra con ideas distintas, cambia las reglas de juego. Entonces, creo que consensuar una visión para Lima, genera las condiciones que la ciudad le exija a sus autoridades, el cumplimiento de la hoja de ruta.

14. A 04 años de la formulación del Plan. Cuál cree que fue el mayor obstáculo para la implementación del Plan.

Uno de ellos fue que el plan regional de desarrollo concertado fue modificado por la actual gestión, el Plan 2035 ni siquiera ha sido puesto a votación de concejo, es decir en la práctica es un Plan que ni siquiera existe, entonces lo que se tiene ante la ausencia de un Plan se tiene situaciones adoptadas en el concejo metropolitano, que no resiste ningún análisis, el by pass de 28 de julio es un ejemplo claro de una estructura que se coloca, sin considerar una obra que ya estaba determinada, en esa vía, la aprobación de un proyecto inmobiliario en el valle de Lurín que debiera ser protegido tampoco tiene una aprobación de la población, pero igual se viene ejecutando (Empresa Menorca), el caso que Sodalicio tiene permiso para construir una infraestructura en un parque zonal, tampoco da señales de una planificación previa, entonces ese desorden en el tema de planificación, no es un tema menor lo que pasa es que los intereses económicos son fuertes, ante la

ausencia de reglas claras de ordenar el crecimiento de la ciudad, no considerando los años venideros, sino considerar la presión de estas empresas donde existe hasta corrupción de funcionarios, para imponer sus intereses.

15. Qué propuesta de planificación propone para una ciudad como Lima Metropolitana para el futuro.

Habría que ver varias cosas, por ejemplo tener una autoridad única en el tema de transporte, en una ciudad que tiene una dinámica tan alta como la tiene el Callao por ejemplo, creo que mal se haría en tener la planificación de Lima, lo que se debería hacer es una planificación Lima – Callao, teniendo espacios importantes que comparten como el Aeropuerto por ejemplo, toda la parte norte de Lima comparte los servicios de salud del Callao como los hospitales chalacos, entonces creo que la planificación en una ciudad como Lima debería ser pensada con el claro concurso del Gobierno Nacional, que debe ayudar además si se considera, que Lima carece de autoridades como la que te mencionaba (transporte), integrar propuestas de planificación es articular propuestas de Lima y de Callao, esa sería una planificación adecuada, pensar en Lima está bien pero considerar una integralidad debería ser el fin último, no es posible que una empresa de transporte que pasa el 80 por ciento de su ruta en Lima y 20 por ciento en el Callao, tenga autorización del Callao y no de Lima por ejemplo, pero es el absurdo que te genera esta ausencia de planificación.

Creo que una planificación en una ciudad tan grande como Lima, debe considerar al Callao también, obviamente de todos los distritos que ya están en el ámbito metropolitano. Esperemos que la próxima gestión tome la planificación como bandera, dado que Castañeda (actual alcalde de Lima) no lo va hacer, creo que, habiendo las condiciones para generar una planificación de consenso, sean de los primeros acuerdos a tomar en el próximo concejo metropolitano y que se impulsen, creo que la población sigue identificando los temas de transporte, de invasiones, menos espacios públicos son problemas de una ciudad menos planificada.

### **Entrevista No. 05**

Datos del Entrevistado: Roberto Arroyo Hurtado.

Cargo y/o especialidad: Antropólogo, con experiencia en Planificación Territorial de 30 años, Catedrático en la Universidad Ricardo Palma, Universidad Nacional Mayor de San Marcos y Universidad de Ciencias y Humanidades, es consultor en temas de planificación y gestión territorial en diversas instituciones.

Fecha de entrevista: 27 julio 2017.

1. Identifica algún instrumento de planificación o experiencia de gestión para Lima Metropolitana en los últimos 20 años.

Muchos, como el Plan de Desarrollo Metropolitano 1990-2010, cuyos estudios se remontan a varias décadas atrás, (PLADEMET) a cargo de la ONPU, la OPDU y la OPDM, bajo la conducción de la MML o del Ministerio de Fomento o del Vivienda. El sofisticado requema para la modularización de Lima Metropolitana como base de un sistema de participación vecinal se quedó como modelo en el papel. Solo en el distrito de El Agustino se llegó a implementar como MIADES, a pesar del cumplimiento de su plazo, sigue aún vigente a punta de Ordenanzas por la inexistencia de un Plan que lo reemplace.

La gestión de Susana Villarán elaboró uno que quedó solamente como propuesta técnica. La actual gestión la puso en cuarentena y se informó que había pedido a la Controlaría su investigación por su elevado costo. Además, hizo dos lecturas evaluativas sucesivas del documento sin ningún resultado hasta el momento.

Esta misma gestión formuló además del PDCL al 2025, que fue aprobado en el 2013 y objetado por el CEPLAN a solicitud de la actual gestión que lo ha reemplazado por otro, con la cooperación o financiamiento del BID el Plan Estratégico Institucional (PEI) de la MML. Este contaba con una Visión de Futuro que no era recogida ni concordada con la del PDC de la misma gestión. Los PEI eran y son formulados anualmente como planes de desarrollo de la

ciudad por la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto en cumplimiento de lo estipulado por el MEF como requisito para asignar el presupuesto.

Planes de Desarrollo Distrital de acuerdo a la Ordenanza 099 de 1996 para la posterior elaboración del Plan de Desarrollo Integral de Lima Metropolitana, en el plazo acordado apenas uno o dos distritos lo hicieron y al final de la gestión de Andrade en el 2002, se hicieron cerca de 30 planes por lo que el PIDLM no se hizo. Paralelamente a ese proceso se avanzó en una Visión de Futuro para Lima Metropolitana y para cada una de las 6 Áreas Interdistritales de Planificación (AIP), retomando la orientación al reconocimiento de la policentralidad iniciada en los 80, o antes inclusive.

La participación social o ciudadana se hizo a través de las alianzas con la Mesa de Lucha contra la Pobreza y diversos gremios de trabajadores y pobladores al igual que las ONG de trayectoria prolongada en los diferentes ámbitos de Lima. A comienzos del 2000 se elaboró el Plan de Desarrollo del Área Interdistrital del Sur de Lima. Algunas ONG en Lima Este y Lima Norte avanzaron planes de desarrollo, así como planes temáticos (Planes de Desarrollo Económico), incluso uno de Gestión de Residuos Sólidos para Lima Norte, reconocido por el Banco Mundial. Los planes de las AIP se retomaron o sirvieron de antecedentes cuando se impulsaron las Mancomunidades Municipales Interdistritales.

Plan Estratégico de Lucha Contra la Pobreza financiada por el BM, cuyos TDR fueron elaborados al final de la gestión de Alberto Andrade y por lo tanto, iniciada sin antes de oponerse por la primera gestión de Luis Castañeda y que fue redefinido como Plan de Desarrollo de Lima Metropolitana. La culminación de ese plan documento estuvo a cargo de la consultora Maximise S. A. En la segunda gestión de Castañeda, se encargó a la Comisión de Desarrollo Urbano – y no al IMP – la formulación del Plan de Desarrollo Lima Metropolitana, bajo la responsabilidad de Virgilio Acuña, que solamente se quedó en el intento.

2. Considera que una ciudad como Lima Metropolitana cuenta con una planificación o gestión territorial adecuada.

Ni lo uno ni lo otro. Es el mercado de inversiones, formal, informal y delincencial (corrupción).

3. Tiene conocimiento del Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima (2012 – 2025).

Si, el Plan de Desarrollo (Des) Concertado de Lima 2012 – 2025 fue aprobado por la gestión de Susana Villarán y estuvo a cargo no del IMP, el cual jugó el rol de apoyo técnico y financiamiento del plan, sino de una Comisión Especial bajo la presidencia de Henry Pease y una Comisión de profesionales, todos ellos ex – funcionarios de la MML en la gestión de Alfonso Barrantes (1983 – 1986), salvo los dos asistentes.

4. Cuál es su opinión respecto al documento del Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima (2012 – 2025).

Terminó siendo un Plan documento por lo tanto inexistente e inviable. Se olvidaron que la planificación, es o debe ser acción planificada y no un documento ilustrado de mapas y cuadros de buenos deseos, o que solucione lo que por casualidad indicaban los funcionarios de la municipalidad de Lima. Pero los responsables o dueños de las decisiones que inciden realmente en la ciudad, son los sectores de economía, transporte y vivienda del gobierno central, los inversionistas del capital global y local no han estado presentes, pues no necesitan estarlo, ya que ellos comandan las actuaciones sobre las ciudades y no las municipalidades.

5. Cuál es su opinión respecto a este tipo de experiencia de participación en la gestión del territorio (de una ciudad).

No existe ni ha existido, el hecho que asistan 500 personas (llevados en ómnibus, en ocasiones) para mencionar cuáles son sus necesidades y propuestas en su mayoría conocidas, solo tienen sentido como propaganda mediática y reproducir clientelismo. Los que asisten de las instituciones



públicas no son los que deciden sus políticas, van porque no son indispensables en aquellas.

6. Considera que la gestión participativa, fue la estrategia más apropiada para la formulación del Plan. Por qué.

No por lo anterior, de lo que se trata es de protagonismo popular o construcción comunitaria y no de participación. Pero aquí se tiene la experiencia que liquida esas opciones de manipulación que fue la experiencia de CUAVES hasta antes de su municipalización o su estatización.

7. Considera que la forma de participación de la población fue representativa en el proceso de formulación del Plan. Por qué.

Ya se ha escrito bastante sobre la participación por invitación o participación tutelada, que en realidad es manipulada. Son las portátiles de los alcaldes o alcaldesas.

8. Participó de alguna(s) mesa(s) temática(s) o foro implementado en el proceso de formulación del Plan. Menciónelas.

Renuncie a participar en su conducción.

9. Recuerda y mencione algún programa o proyecto propuesto por el Plan.

Muchos, pero ninguno que valga la pena recordar.

10. Considera que la articulación de la población organizada y sus autoridades de diferentes niveles locales, tuvieron un espacio de confluencia a través del proceso de formulación del Plan. Por qué.

Ninguno, por las razones expuestas.

11. Considera que la participación de las autoridades en espacios de este tipo, generan confianza de la población en las instituciones que rigen nuestra ciudad. Por qué.

Ninguna. Nadie cree en el viejo y podrido estado.

12. Considera que este tipo de espacios pueden concluir en toma de decisiones que beneficien a la ciudad. Por qué.

De ninguna manera. Un líder de la CUAVES en 1976 la enterró, el manifestaba que “todos en mi casa saben conjugar el verbo participar, yo participo, tu participas, el participa, nosotros participamos, ustedes participan y ellos deciden”.

13. Considera que estos dos factores, es decir la planificación y la gestión participativa del territorio aportan a la construcción de la gobernabilidad de una ciudad como Lima Metropolitana. Por qué.

Etc. etc. etc. No gestión sino indigestión.

14. A 04 años de la formulación del Plan.Cuál cree que fue el mayor obstáculo para la implementación del Plan.

Creo que está mal formulada la pregunta, porque ha sido remplazado por uno que siguiendo la directiva del CEPLAN, sería una prótesis para ejecutar el presupuesto por objetivos. Es un instrumento funcional del MEF, el Ejecutivo se hace cargo del MACRO URBANISMO de Lima, miren como PPK acaba de asumirlo con la autoridad del transporte. Es una orden del kapital (sistema) para la capital, ni puede perder ni lo uno ni lo otro.

15. Qué propuesta de planificación propone para una ciudad como Lima Metropolitana para el futuro.

Primero discutamos si la planificación estratégica o la simple planificación siguen siendo los medios idóneos, ante el reto de los sistemas complejos abiertos y su evolución adaptativa, o es otra trampa de la racionalidad eurocentrada.