

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



¿Gobernar en el desorden? Estrategias de la MML para cumplir su función de planificación en un contexto de adversidad política entre los años 2011-2013

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública

AUTOR

Álvaro Martín Rojas García

ASESOR

Fernando Ernesto Dagnino Varas

LIMA – PERÚ
OCTUBRE, 2019

RESUMEN

La presente tesis busca analizar las estrategias que permitieron a la Municipalidad Metropolitana de Lima cumplir su función de planificación de la ciudad en un contexto de adversidad política entre los años 2011-2013. La investigación desarrolla principalmente cuatro (4) estrategias las cuales: los emprendedores de política, el empoderamiento de organizaciones como el Instituto Metropolitano de Planificación que asume ser el ente rector de la planificación en la ciudad, la creación de un equipo de expertos para el desarrollo del Plan, y el financiamiento por parte del PNUD. Se desarrollan y evidencian estas estrategias mediante el uso de un estudio de caso sobre el Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima 2012-2025, en el cual la narración permite evidenciar las estrategias usadas y, sobretodo, el cómo fueron elegidas considerando el contexto de adversidad política en el cual se encontraba dicho gobierno local. Esto permite la reflexión en un campo de estudio a nivel del poder local (de las ciudades), donde la función de planificación, unas de las tantas funciones que asumen, adquiere especial relevancia considerando los contextos de democracia y, a la vez, de adversidad política (fragmentación política entre los actores gubernamentales que componen la ciudad, dificultades internas dentro de la organización local, y conflictos externos con actores particulares- sobretodo, en cambios de gobierno-)

Los resultados y conclusiones dan cuenta de la importancia de analizar las estrategias en estos contextos y de la importancia de legitimar los procesos de planificación para hacerlos duraderos, incorporando quizás (como hallazgo de esta investigación) elementos participativos en el proceso de formular la planificación.

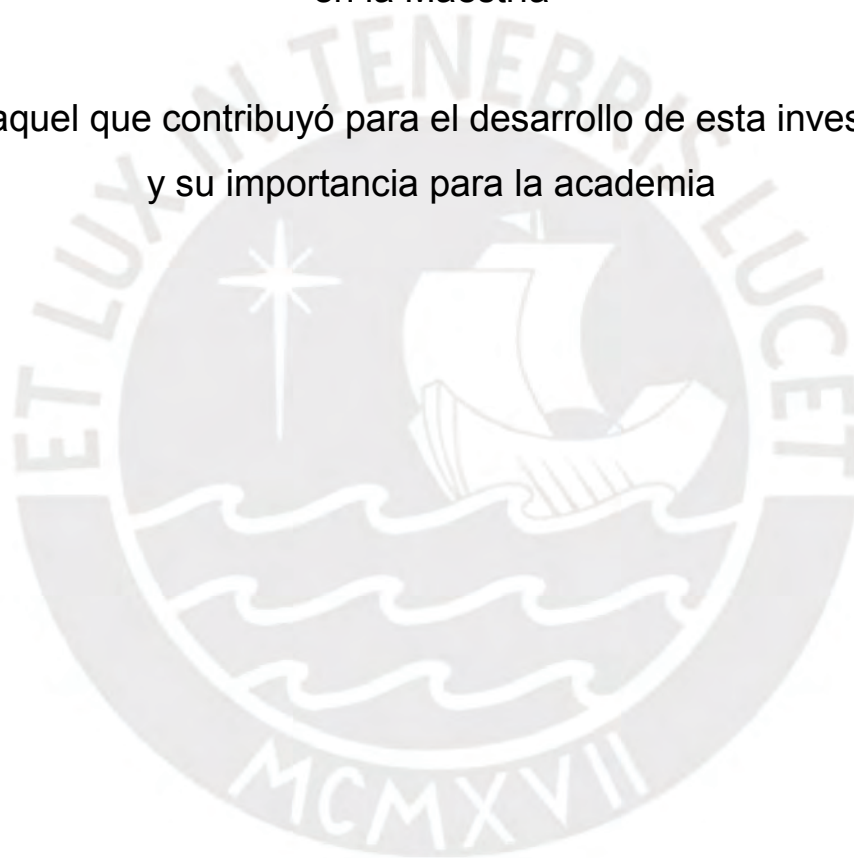
Palabras clave: Planificación, políticas públicas, gestión pública, gobierno local, ciudades, adversidad política, estrategias, organización.

AGRADECIMIENTOS

A los docentes que asesoraron mi tesis por sus valiosos aportes a la presente investigación

A mi familia y novia, por ser los soportes emocionales en estos años en la Maestría

A todo aquel que contribuyó para el desarrollo de esta investigación y su importancia para la academia



| | |
|--|------------|
| RESUMEN..... | ii |
| AGRADECIMIENTOS | iii |
| ÍNDICE DE FIGURAS..... | vi |
| ACRÓNIMOS | vii |
| INTRODUCCIÓN..... | 1 |
| CAPÍTULO 1 Marco Teórico y Diseño Metodológico..... | 8 |
| 1.1 Diseño Metodológico | 8 |
| 1.2. Elementos teóricos | 14 |
| Sobre la Gestión Pública | 15 |
| Sobre las Organizaciones gubernamentales y los cambios organizacionales..... | 16 |
| Planning (planificación)..... | 18 |
| Elementos previos: estrategias y su elaboración..... | 21 |
| Hipótesis (estrategias)..... | 27 |
| Emprendedores de políticas..... | 28 |
| Artefactos | 30 |
| Capacidad por vínculos externos | 32 |
| Adversidad política | 33 |
| CAPÍTULO 2: EL CASO DEL LAS ESTRATEGIAS QUE PERMITIERON A LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA CUMPLIR SU FUNCIÓN DE PLANIFICACIÓN EN UN CONTEXTO DE ADVERSIDAD POLITICA..... | 37 |
| CAPÍTULO 3: ANÁLISIS DE LAS ESTRATEGIAS | 65 |
| 3.1 Análisis de los actores del caso..... | 65 |
| 3.1.1 Municipalidad Metropolitana de Lima (MML)..... | 65 |
| 3.1.2 Instituto Metropolitano de Planificación | 66 |
| 3.1.3 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) | 67 |
| 3.1.4 El Comisionado Especial | 67 |
| 3.1.5 El equipo técnico..... | 68 |
| 3.2 Estrategias que permitieron a la MML cumplir su función de planificación (de la ciudad) en un contexto de adversidad política | 69 |
| 3.2.1 Emprendedores de políticas..... | 69 |
| 3.2.2 El IMP como organización: empoderamiento para ser ente rector de la planificación | 74 |

| | |
|---|----|
| 3.2.3 Construcción del equipo técnico para la organización y el elemento participativo..... | 77 |
| 3.2.4 Financiamiento del PNUD (capacidad por vínculos externos) | 82 |
| CAPÍTULO 4: CONCLUSIONES | 83 |
| Bibliografía | 90 |
| Anexos | 96 |
| ANEXO 1 | 96 |
| ANEXO 2 | 97 |
| ANEXO 3 | 98 |



ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1: Marco teórico vinculado..... | 15 |
| Figura 2: Marco teórico-hipótesis. Elaboración propia..... | 28 |



ACRÓNIMOS

| | |
|------|--|
| IMP | Instituto Metropolitano de Planificación |
| MML | Municipalidad Metropolitana de Lima |
| PRDC | Plan Regional de Desarrollo Concertado |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |



INTRODUCCIÓN

¿Qué estrategias permitieron a la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) planificar la ciudad en un contexto de adversidad política entre los años 2011-2013?

¿Cómo un gobierno local puede cumplir su función de planificación en un contexto político adverso? Los gobiernos locales cumplen diversas funciones (tanto políticas como gerenciales) que son parte de su quehacer diario. En este contexto cada gobierno local responde de manera diferente a sus funciones acorde a una serie de variables tanto internas como externas. Un punto de interés en este tema es el que permite identificar qué hacen los actores del gobierno local para cumplir con su función de planificación en un contexto donde la adversidad puede ir desde lo institucional, lo legal y la política. Es decir, ¿qué estrategias utiliza? La realización del Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima 2012-2025 supone un hecho sin precedentes dado el contexto particular en la gestión de la alcaldesa Susana Villarán y de la Municipalidad Metropolitana de Lima que dirigió el proceso. Un hecho que, al nivel del poder local, no ha sido estudiado en toda su dimensión.

En la revisión de la literatura académica sobre ciencia política, los estudios clásicos sobre la materia poco o limitadamente hacen investigaciones referentes a las relaciones existentes entre el quehacer de las organizaciones públicas, su relación con el entorno, y las estrategias que siguen para conseguir cumplir con las actividades propuestas en contextos de adversidad (tanto en materia de políticas públicas como en gestión pública) a nivel del gobierno local (gobierno de la ciudad). Una manera de estudiar la adversidad es a través del éxito o fracaso de las políticas públicas (y por tanto de la gestión pública)

La literatura existente, sobretudo en política comparada, sobre la cual se analiza y evalúa (en cuanto al éxito o las falla) las políticas formuladas por los actores públicos, se enfocan en el governance y una serie de factores institucionales y estructurales que la afectan:

Comparative politics, as manifested through a concern with governance, tends to emphasize institutional and regime factors (see Hyden et al., 2004) in explaining failures. The implicit assumption is that either individual institutions (often the public bureaucracy) or the interaction of institutions (presidential vs. parliamentary regimes, federal vs. Unitary regimes) are the principal causes of failures in policy. Further, specific policy failure in this governance literature tends to be embedded in more systematic patterns of failure of governing, again making any single policy failure representative of a pattern rather than *sui generis*. (Peters 2015: 265)

Asimismo, la literatura internacional hace referencia a los estudios de las variables políticas como parte de la valoración del “success” o “failure” (éxito o fracaso respectivamente) de una política pública (McConnell 2015) así como la “tendencia de investigar más sobre el fracaso que el éxito de las políticas” (Kerr, 1976; Light, 2002; McConnell, 2010a; Schwartz, 1983, citados por Howlett 2015: 216). Dentro de este amplio espectro de estudios tenemos los trabajos realizados por McConnell (2015) y Peters (2015) quienes nos dan una mayor aproximación para entender que son los policy failures y su relación con el estado y el governance. Analizar el “fracaso” y “éxito” de una política pública, considerando la percepción sobre la cual los demás actores dan su juicio de valor (el cual es temporal) es desarrollado por McConnell, quien propone analizar los policy failures como programas, procesos y la política¹. Es de nuestro interés trasladar este análisis a la gestión y política pública, dado que aún falta desarrollar más estudios para entender cómo los actores públicos, a nivel de los gobiernos locales, seleccionan sus estrategias (técnicas, políticas, etc.) para conseguir los objetivos propuestos, sobretodo en contextos adversos y de valoración a la gestión como fallidas (policy failures.)

Como parte de las diversas funciones que tiene una entidad gubernamental para la ciudad (en las cuales destacan la prestación de los servicios y el control de la actividad socio-económica-cultural de la ciudad), el estudiar qué y cómo se

¹ Process (la toma de decisiones para seleccionar una política pública), programmes (las políticas públicas que se diseñan e implementan) and politics (la relación con el entorno político y la sociedad para legitimar la decisión-como alternativa de política- de la autoridad gubernamental)

efectúa una función asignada entre muchas otras permite identificar el posible diseño de cómo debería ser. El gobierno local, como gobierno con una estructura organizacional, debe organizarse internamente y disponer de diversos elementos (los cuales tiene creados o por crear) para cumplir con un mandato asignado. Es por ello que el estudio de un caso particular nos permitirá comprender este campo poco estudiado (en materia de gestión y políticas aplicados) en el nivel de los gobiernos locales. Si la pregunta general de esta investigación recae en conocer cómo un gobierno local puede cumplir su función de planificación en un contexto político adverso; la que generará la respuesta de la misma es analizar las estrategias seleccionadas por la Municipalidad Metropolitana de Lima (en adelante MML) para cumplir con su función de planificación (el llamado “planning”) en un contexto de adversidad política entre los años 2011-2013. Todo lo anterior mediante el uso de la metodología de estudio de caso (y el uso del proces tracing) es analizar esta experiencia particular (estudio instrumental) como punto de partida para una reflexión más amplia en torno a los procesos de planificación en los gobiernos locales. El caso es interesante de estudiar tanto a nivel del gobierno local como de la función de planificación, dado que para la realización del Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima 2012-2025 (en adelante PRDC) el mismo fue elaborado y desarrollado en un contexto adverso: la debilidad política de la Alcaldesa de Lima al no contar con mayoría en el Consejo de regidores y con 43 alcaldes distritales distintos a su partido, a la vez que se gestaban los primeros pasos del futuro proceso de revocatoria, fueron elementos que acompañaron el proceso del PRDC. No obstante, a pesar del contexto la MML logró su objetivo: a finales del 2013 el Consejo Metropolitano aprobó el documento final del PRDC.

Para el desarrollo de esta investigación se plantean las siguientes hipótesis las cuales desarrollan las estrategias decididas por la MML en el contexto de adversidad política:

1. Emprendedurismo de políticas; actores que dieron las soluciones correspondientes al objetivo propuesto (de planificar la ciudad)
2. Empoderamiento de organizaciones que tomaron el rol de ente rector: el IMP (Instituto Metropolitano de Planificación) se constituyó como ente rector fortalecido de la función de planificación en la MML

3. La creación de un equipo de expertos para la organización a cargo, el cual permitiera desarrollar la planificación.
4. El financiamiento del PNUD para el fortalecimiento de la administración pública.

Para el desarrollo de la investigación, así como la justificación de las hipótesis se presenta la siguiente metodología y marco teórico

La metodología utilizada es de carácter cualitativo no experimental. Lo cualitativo permite ahondar en el estudio del fenómeno con mayor profundidad y obtener información relevante del mismo. El método no experimental es que no se manipula el objetivo de estudio: se estudia el caso o actores y su comportamiento, decisiones, etc.

Todo este método deriva en la utilización de la metodología de estudio de caso complementada con el uso del proceso tracing para analizar los procesos gerenciales de los actores públicos. Ambas herramientas de análisis del caso de estudio privilegian el desarrollo de la investigación sobre la base de un caso instrumental (caso que sirve como instrumento para el desarrollo de las estrategias de los actores públicos para cumplir con su función de planificación en un contexto de adversidad política. Si bien la investigación desarrolla un caso particular (lo cual limita generalizar las conclusiones a otros casos), el mismo sirve para evidenciar el uso de las estrategias y la teoría explicativa en otros casos en materia de gestión pública y toma de decisiones por parte de los actores gubernamentales.

Finalmente, el desarrollo de esta investigación es posible gracias a las fuentes de información recogidas mediante el uso de entrevistas a funcionarios públicos (públicos, privados, etc.) Es importante resaltar que, para estas entrevistas dado el tipo de actor a entrevistar, se hace uso de las entrevistas a las élites (mediante la cual se tiene mayor detalle sobre el fenómeno estudiado dado que este tipo de actor fueron los que tomaron las decisiones y/o participaron directamente del fenómeno a estudiar) La realización de las entrevistas amerita, a su vez, que se siga cierto orden para la realización de las preguntas a los actores. Es por ello

que se utiliza una entrevista del tipo semiestructurada, la cual se complementa con la entrevista no estructurada: el objetivo de ambas es adaptarse al tiempo de los actores y recolectar la mayor cantidad de información mediante una serie de preguntas pre establecidas, más considerando asimismo que son flexibles y puedan cambiar acorde a cada tipo de actor entrevistado y a la información que la investigación amerita recolectar.

Esta tesis está sustentada, además de la metodología por el uso del siguiente marco teórico que explica cada una de las estrategias utilizadas por los actores públicos. Esta información se desarrolla en el capítulo 1

En primer lugar, se requiere la comprensión holística de las diferentes teorías relacionadas en cuanto a la toma de una decisión (de un actor público) y su consecuente análisis. El análisis de una estrategia seleccionada no puede ser comprendida sin considerar que, para llegar a la selección de una estrategia, el tomador de decisión se encuentra inmerso en un contexto determinado tanto por factores externos como internos; y la relación entre los mismos lleva hacia una determinada dirección, con su consecuente resultado impacto en la sociedad. Para el caso de estudio presentado, es importante analizar las estrategias seleccionadas considerando que existe previamente una la relación entre la gestión pública, las organizaciones, la función del planning (planificar) y la selección de estrategias.

En el gráfico 1 del capítulo 1 de elementos teóricos se explica esta relación conceptual, la cual permite ahondar en la justificación de la decisión seleccionada, por medio de las estrategias, que se evidencia posteriormente en el diseño y/o implementación de determinadas acciones por parte del actor público. En el marco de la llamada gestión pública (el “how to do”) y de las funciones que cumplen los diferentes actores que la componen, el análisis del actor público (MML) es posible gracias al entendimiento de la misma como una organización: la MML como entidad pública es una organización que cumple diversas funciones para la gestión de las decisiones que toman (en materia de políticas públicas) A su vez, esto permite analizar la función del planning (hacia adentro-que la organización debe prepararse para el quehacer diario- y hacia

afuera- donde planificar la ciudad es una decisión que conlleva a mayores decisiones que tomar y a las intenciones de la organización-) Es en este contexto del planeamiento, como función de la organización (entidad pública), que el estudio de la selección de las estrategias (cuáles fueron y por qué las mismas) son importantes dado que el actor público por medio de las mismas selecciona, crea, dispone de artefactos, instrumentos, o empodera a la organización para cumplir su mandato. Esto a su vez tiene relevancia dado que, considerando la pregunta de investigación, en un contexto de adversidad política; es decir, donde el contexto político y social no es favorable para la legitimidad y aprobación de las políticas gubernamentales del actor público, el mismo logra aprobar y cumplir con una función importante de su mandato que conllevará a la generación de beneficios para los ciudadanos y ciudadanas.

Los elementos teóricos que sustentan las estrategias seleccionadas constituyen la segunda parte del desarrollo de esta sección. Los conceptos a utilizar son los siguientes:

- a) **Emprendedurismo de políticas:** conocidos en la literatura académica como *policy entrepreneurs* son sujetos que se encargan de identificar problemas y proponer soluciones a las mismas mediante argumentos políticos y técnicos. Llegan a ser los hacedores de políticas públicas (tanto dentro como fuera del gobierno, se les conoce como *entrepreneurial policy maker*)
- b) **Capacidad por vínculos externos:** donde el actor internacional (con frecuencia las agencias de cooperación, organismos internacionales entre otros) promueve reformas o refuerza las políticas ya existentes. Las mismas son avaladas por las autoridades gubernamentales dado que pueden representar cierto grado de crédito político.
- c) **Artefactos:** la creación de un equipo técnico asesor del PRDC se considera como una estrategia de creación de un "artefacto. Es decir, la materialización de la estrategia que ayude a cumplir la misma considerando el ambiente externo e interno del tomador de decisión.
- d) **Organización:** entendida como un constructo social que se interrelaciona con su ambiente interno y externo para cumplir con la función asignada.

Se constituye como un instrumento operativo para los tomadores de decisiones en el aparato gubernamental.

- e) **Adversidad Política:** el contexto, ambiente, sobre el cual se desarrolla esta investigación está caracterizado por ser hostil para la autoridad gubernamental que toma la decisión. La política y opinión pública juegan roles importantes para el análisis y aprobación de una decisión que lleva a la realización de la política pública y gestión pública. Asimismo, determina parte del riesgo de asumir determinadas estrategias para la selección de la alternativa de solución.

Todos estos elementos teóricos, y su relación entre sí con la primera parte, se explican en el gráfico 2.

Tenemos así que en el capítulo 2 se presenta el estudio de caso sobre el Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima 2012-2025. Por medio de la metodología de estudio de caso se plantean narrar los sucesos acontecidos previos a la decisión y organización para cumplir la planificación de la ciudad por parte de la autoridad gubernamental de turno. Luego de ello, en el capítulo 3 se presentan los hallazgos obtenidos y analizados del estudio de caso. Además, se explican los mismos a partir del marco teórico ya presentado anteriormente.

Finalmente, en el capítulo 4 se presentan las conclusiones de esta investigación. A manera de resumen podemos decir que las estrategias seleccionadas por la autoridad gubernamental para cumplir con su función de planificación (de la ciudad) fueron decididas considerando el contexto de adversidad política y según los recursos y herramientas disponibles

CAPÍTULO 1 Marco Teórico y Diseño Metodológico

1.1 Diseño Metodológico

La metodología a utilizar para la recolección de datos empíricos (primarios, secundarios, etc) que ayudarán a responder la pregunta de investigación e hipótesis formuladas está dirigida a desarrollar la metodología de estudios de casos (de carácter cualitativa). A continuación, desarrollaremos el diseño metodológico que se utilizará para la presente tesis.

En cuanto al tipo de investigación esta tesis se caracteriza por tener un diseño de investigación no experimental y es de carácter cualitativo. En cuanto a lo cualitativo entendemos el mismo según lo dicho por Aragón y Guibert:

El principal objetivo es lograr un conocimiento tan detallado o profundo como sea posible de uno o pocos casos o fenómenos que le interesan al investigador. Por lo tanto, este tipo de investigaciones tiende a hacer evidente los aspectos particulares o propios de los casos o fenómenos bajo estudio. De hecho, una de las características más interesantes de este tipo de estudios es la posibilidad de estudiar los fenómenos o casos de interés como “sistemas”, es decir mirando la manera cómo se relacionan sus diferentes factores y componentes, y haciendo posible ver la complejidad de sus mecanismos o procesos causales. Entonces, son particularmente útiles cuando lo que se quiere es conocer, explicar e interpretar casos o fenómenos que se consideran particularmente relevantes; y para hacer progresar la teoría con la que se cuenta sobre esos casos o fenómenos. (Aragón y Guibert 2016: 37)

En cuanto al diseño de investigación no experimental u observacional el mismo es definido por Johnson y Reynolds (2008) “en cuanto a que se justifica hablar de investigaciones o estudios observacionales porque en estos casos el investigador no manipula variables experimentales o no expone deliberadamente a determinados sujetos a un tratamiento; por el contrario, se limita a observar lo que sucede con los sujetos o casos que está estudiando” (Johnson y Reynolds citado por Aragón y Guibert 2016: 37)

Sobre este marco de la investigación no experimental u observacional es que para el desarrollo de la tesis se seleccionará la metodología de estudio de caso complementada con el uso del método de análisis del process tracing.

Según Bennett y Checkel, el Process Tracing es “the use of evidence from within a historical case to make inferences about causal explanations of that case” (Bennett y Checkel 2015: 2). Es decir, hace referencia al uso de pruebas, evidencias desde el “interior” (análisis al detalle) de un caso histórico para hacer inferencias acerca de las explicaciones causales de un caso. La utilidad del mismo se fundamenta en que la misma permite analizar determinados momentos (los cuales son escritos detalladamente a manera de una fotografía) con el objetivo de no perder secuencias o eventos temporales importantes para el caso estudiado. Permite abarcar todas las hipótesis posibles para posteriormente determinar la variable causal. El estudio de las variables y la descripción detallada de eventos permiten al investigador analizar exhaustivamente las posibles variables causales de los hechos y determinar si existen otras variables, genera nuevas hipótesis e identificar nuevos fenómenos sociales y políticos. Según Collier:

A key point must be underscored again. As a tool of causal inference, process tracing focuses on the unfolding of events or situations over time. Yet grasping this unfolding is impossible if one cannot adequately describe an event or situation at one point in time. Hence, the descriptive component of process tracing begins not with observing change or sequence, but rather with taking good snapshots at a series of specific moments. To characterize a process, we must be able to characterize key steps in the process, which in turn permits good analysis of change and sequence. (Collier 2011: 824)

Esta metodología para la presente tesis nos ayuda a entender momentos específicos para analizar sobre la base de los factores planteados. Debido a que en el Process tracing la descripción del evento o situación es para analizar las variables, esto queda limitado para la comprensión de diversos procesos que son parte de decisiones y de las funciones gerenciales en materia de política pública y de gestión pública. Es así que a la par del uso del análisis y descripción

que se usan en el process tracing, para la reconstrucción de las funciones gerenciales se plantea el uso de los estudios de caso.

Lo primero que debemos entender de la relación entre la investigación de carácter cualitativo y el estudio de caso es que como parte de la misma se realiza una investigación a profundidad:

los investigadores usan los métodos cualitativos cuando creen que la mejor forma de construir una representación adecuada es a través del estudio en profundidad de los fenómenos [...] Esta investigación en profundidad se concentra muchas veces en un caso especialmente relevante, en los aspectos comunes entre manifestaciones separadas del mismo fenómeno o en fenómenos paralelos identificados a través de una estrategia deliberada de muestreo teórico (Ragin 1987: 176)

La metodología de estudio de caso planteada por Barzelay y Cortazar (2004) constituye la base para el desarrollo de la investigación. Más aún, la pertinencia de la selección del estudio de caso se debe a que la investigación en materia de políticas públicas y gestión pública; requieren de una aproximación diferente a la habitual: **el uso de casos instrumentales**. “El camino que proponemos se orienta a desarrollar estudios de caso instrumentales, en los cuales el estudio de una experiencia singular tiene sentido porque nos permite responder a una inquietud, pregunta o problemática que excede la experiencia en cuestión” (Stake 1995: 3).

Es decir:

En un **estudio de caso instrumental**, la inquietud del investigador va más allá del valor intrínseco de la experiencia, pero también requiere del análisis de la misma para poder generar conocimiento y aprendizaje sobre preguntas o temas que permitan desarrollar un cuerpo sistemático de conocimiento profesional. En este sentido, analizar la experiencia singular no es la finalidad de la tarea investigativa, sino un medio o instrumento útil para contribuir a desarrollar un campo de conocimiento profesional [...]. (Barzelay y Cortazar 2004: 8).

El estudio de caso a analizar para efecto de esta investigación es sobre las estrategias que utilizó la Municipalidad Metropolitana de Lima para cumplir su función de planning (planificación) en un contexto de adversidad política. Es

decir, explicar y analizar la trayectoria y funcionamiento de las estrategias utilizadas en un periodo de tiempo determinado y considerando el contexto presente. Esto en el marco del análisis de las estrategias por parte de actores públicos que en materia de gestión pública deben cumplir con el planning.

Dado que el análisis de las estrategias constituye diversos procesos, el estudio de caso (sumado al process tracing) nos permite evaluar todos los componentes en materia de decisiones, políticas y rutinas de los actores públicos. Es decir, a decir de Barzelay y Cortazar “es justamente por la necesidad de esta perspectiva holística que el estudio de caso resulta ser una estrategia de investigación adecuada para analizar las prácticas gerenciales, pues permite investigar fenómenos contemporáneos dentro de su contexto natural y considerar sus múltiples dimensiones y características” (Yin 1994, 13 citado por Barzelay y Cortazar).

Ahora bien, para el desarrollo del caso instrumental existen en la literatura académica diversas formas de presentar el caso de estudio. Para los fines de esta futura investigación, y con la finalidad de comprender los procesos y la generación de argumentos explicativos sobre el desarrollo de las políticas y gestión pública, **se utiliza el método narrativo**. Este método permite evidenciar diferentes procesos y acontecimientos que tuvieron lugar en un tiempo y momento dado. Siguiendo a Abbott, el método narrativo es aquél que “consiste entonces en una aproximación procesual y centrada en la acción a la realidad social centrada en la acción, que organiza el flujo de ocurrencias en función del sentido global del proceso bajo estudio” (Abbott, 2001: 185). Es decir, realiza una reconstrucción holística del caso en base a diversos procesos (eventos determinados en un espacio de tiempo a estudiar) siendo el producto final un relato (el cual tiene una estructura narrativa) sobre una experiencia determinada (Barzelay y Cortazar 2004: 8) que nos interesa investigar (cabe resaltar que la narración del caso no es solo describir hechos, sino que a partir de los mismos se han elaborado procesos, los cuales se fundamentan en la realidad y en un análisis crítico de la misma). Como resultado de todo ello es que a través del relato se identifican los factores explicativos sobre el fenómeno a estudiar y la generación de conocimiento y lecciones del caso planteado:

Los argumentos explicativos sobre el desarrollo de una práctica apuntan a comprender su trayectoria, es decir, cómo se originó, estabilizó y probablemente decayó a lo largo del tiempo. Este tipo de argumentos ofrecen, por ejemplo, explicaciones sobre los procesos de innovación en el campo gerencial, mostrando cómo determinadas prácticas nuevas logran ser puestas en marcha venciendo las resistencias al cambio. Los argumentos explicativos sobre la operación de una práctica buscan comprender su funcionamiento, revelando por ejemplo por qué una práctica pudo desempeñarse de manera efectiva y generar buenos resultados en un contexto dado (Barzelay y Cortazar 2004: 16)

Fuentes de información

Además de la recolección de información proveniente del uso de la metodología de caso de estudio explicada anteriormente, la misma requiere del uso de **entrevistas** realizadas a funcionarios públicos, privados y de la sociedad civil; y la revisión de fuentes bibliográficas (documentos, normas, leyes, archivos) para complementar la narración del caso.

En cuanto a las entrevistas las mismas son importantes dado que se necesita conocer qué piensan y cómo actúan los individuos frente a un hecho particular de interés para la investigación. La llamada **entrevistas a las élites**. Según Manheim y Rich debemos entender por élites al “grupo de personas cuyo conocimiento, para los fines de un proyecto de investigación dado, requiere de un tratamiento individualizado por medio de una entrevista [...] su condición de élite depende del acceso a una información que puede servir para responder a una pregunta de investigación determinada” (Manheim y Rich 1998:182) Dado que la importancia de la información obtenida permite reconstruir determinados hechos de interés para la investigación se hace necesaria; a su vez, tener preguntas con un formato que permitan obtenerla. El estilo para este objetivo es el de usar una entrevista *semiestructurada*, la cual también es complementada por una entrevista de estilo *no programada* (también conocida como entrevista no estructurada).

En cuanto a la entrevista no programada (no estructurada) la misma la entendemos como aquella donde:

En la entrevista absolutamente no programada, el entrevistador persigue únicamente un objetivo general (como, por ejemplo, averiguar cómo se tomó una decisión dada en un determinado organismo estatal) [...] Las entrevistas no estructuradas son especialmente adecuadas para entrevistar a las elites porque, en este caso, el investigador está interesado en averiguar lo que a los consultados les parece importante y oportuno para la investigación, y deja que, con sus observaciones, indiquen las preguntas que deben hacerse para obtener una información provechosa. El cometido del entrevistador es descubrir hechos y pautas, y no medir fenómenos preseleccionados. (Manheim y Rich 1998:183)

Asimismo, considerando la limitada disponibilidad de tiempo que tienen los entrevistados (sobre todo los funcionarios públicos) la entrevista semiestructurada es de gran utilidad:

En situaciones en las que no existen buenas oportunidades para entrevistar a las personas. Las entrevistas semiestructuradas funcionan adecuadamente en aquellas investigaciones que se interesan por interrogar a administradores, burócratas o miembros de élite de alguna comunidad, personas que tienen poco tiempo o que están acostumbradas a usar eficientemente su tiempo. Aplicar este tipo de entrevista además ayuda al entrevistador, porque al contar con temas o preguntas preestablecidas demuestra al entrevistado que está frente a una persona preparada y competente con pleno control sobre lo que quiere y le interesa de la entrevista, sin que con ello se llegue a ejercer un dominio total sobre el informante. Así en la entrevista semiestructurada. El entrevistador mantiene la conversación enfocada sobre un tema particular, y le proporciona al informante el espacio y la libertad suficientes para definir el contenido de la discusión (Bernard 1988: 204-207 citado por Vela Peón 2013)

Este enfoque es relevante, sobretodo, en cuanto a la investigación en materia de establecimiento en la agenda gubernamental y para el diseño de políticas públicas. Las entrevistas al ser realizadas a funcionarios públicos se espera que

puedan ser aceptadas dado que se trata de un trabajo exclusivamente académico. Sumado a esto, la utilización de fuentes secundarias complementa la recolección de las fuentes de información: libros sobre el tema (Plan de Desarrollo Concertado de Lima, políticas urbanas, establecimiento en la agenda pública, etc) así como el uso de documentos legales (normas, leyes, reglamentos, planes y otros) nos da una bibliografía que, si bien es limitada, permite profundizar en cuanto a la investigación que se planea realizar.

Para diferenciar los datos empíricos de las opiniones, se utilizará la llamada triangulación de la información y analizarla en cuanto a la saturación de la misma. “La triangulación es un criterio de calidad para la investigación cualitativa, consistente en la necesidad de considerar fuentes, metodologías o marcos conceptuales distintos para estudiar un fenómeno, de manera que el investigador enfrente inconsistencias que a su vez lo obliguen a cuestionar su propio punto de vista” (Gaskell y Bauer 2000, 345 citados por Barzelay y Cortazar 2004: 13). Es decir, si los actores no aportan mayor información de la que se ha recolectado en las entrevistas-acorde a la materia de investigación- se procede con la etapa de elaboración del caso de estudio en base a lo anterior señalado. Además, esto permite diferenciar cuanto se vierten opiniones personales que muestran una valoración no académica que puede resultar irrelevante para el desarrollo de esta investigación

1.2. Elementos teóricos

Para el desarrollo de esta investigación se desarrollarán los elementos teóricos que dan sustento a las hipótesis formuladas anteriormente. Cabe resaltar que el presente marco teórico tiene una relación conceptual articulada dado que se trata de justificar conceptualmente determinadas decisiones en materia de gestión pública, así como de los actores y organizaciones que realizan la función del planeamiento en un determinado entorno.

Una de los primeros conceptos sobre los cuales se responden a la pregunta de esta investigación se encuentra dentro del marco de la Gestión Pública (la misma que debe ser diferenciada en cuanto a las políticas públicas). Posteriormente,

para responder sobre las estrategias debemos considerar que las mismas se encuentran dentro de los elementos utilizados para las organizaciones para cumplir con sus funciones. Es así que la función de planning (una de las tantas funciones de las organizaciones públicas) nos permite vincular la misma como parte de la comprensión de las organizaciones; y finalmente, hacer el estudio correspondiente a las diferentes estrategias utilizadas para cumplir el planning mediante la utilización de determinados artefactos, instrumentos y estructuras organizacionales creadas por la organización y los actores que la comprenden.

El presente marco teórico desarrolla como sigue los siguientes conceptos (en la Figura 1 se muestra la relación de conceptos presentados) los cuales posteriormente serán utilizados en el análisis del caso de estudio.

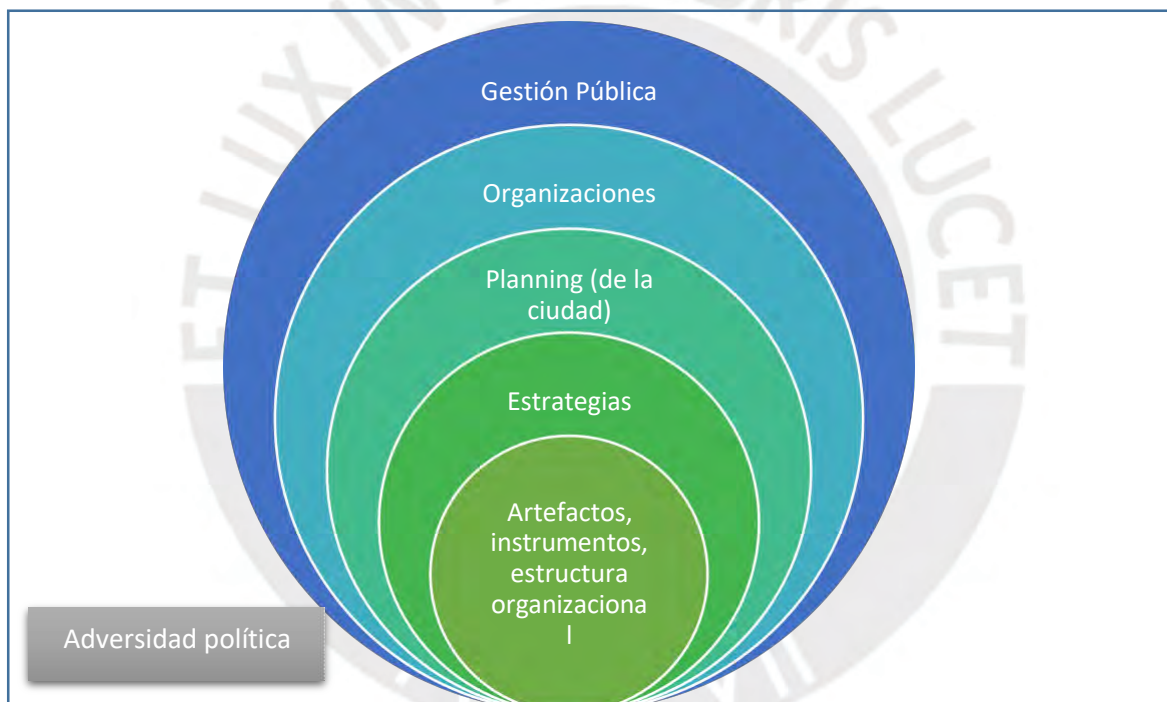


Figura 1: Marco teórico vinculado.
Elaboración propia.

Sobre la Gestión Pública

En primer lugar, la investigación tiene como marco de estudio la gestión pública. Las diferencias entre este concepto con las políticas públicas y los conflictos para entender su significado nos muestran lo importante que es marcar diferencias:

Si la gestión en general consiste en saber hacer algo por intermedio de otras personas, la gestión pública consiste en saber hacer algo por intermedio de otras organizaciones. Las políticas públicas normalmente suponen el esfuerzo conjunto de muchas organizaciones. La gestión pública suele implicar el entendimiento de la compleja y delicada tarea de aceptar la responsabilidad de dirigir una red interinstitucional. La coordinación entre organizaciones que son formalmente autónomas, pero funcionalmente interdependientes es una de las claves para conseguir la eficacia en la gestión pública. (Losada 1999: 54)

Para resolver entonces estas diferencias hacemos uso de la metáfora de las “dos caras de la misma moneda”. “Políticas públicas y Gestión pública son parte de un proceso único e inescindible-inserto en la vorágine de un proceso político más grande e intenso-en el que la complejidad exige miradas detenidas de un lado o el otro” (Alza 2012: 222). Debemos considerar que una de las dos caras de la moneda es la política pública (el qué hacer) y del otro lado la gestión pública (el cómo hacer) La decisión pública es vista desde estas dos miradas donde la cara de la Gestión Pública, tal como dice Carlos Alza es que “nos conduce a leer la decisión pública desde la gestión pública” [...].

La gestión pública, por tanto, “si bien observa el mismo proceso decisonal, atiende también a la micro decisión, los sistemas de organización, la operación de reglas y rutinas que le dan vida a la organización, el funcionamiento del proceso productivo, el papel del líder o directivo en la organización, el procedimiento y las estructuras organizacionales” (Alza 2012: 222).

Sobre las Organizaciones gubernamentales y los cambios organizacionales.

El estudio sobre qué estamos comprendiendo por organizaciones nos da el marco necesario para fundamentar que la Municipalidad Metropolitana de Lima, al ser una organización (entidad pública) conlleva a la implementación de una estrategia que permita cumplir con su función de *planning* (sobre el *planning* y las funciones de las organizaciones se desarrollará más adelante)

Una definición inicial para la investigación nos la proporciona Richard Hall: “Una organización es una colectividad con unos límites relativamente identificables, un orden normativo, rangos de autoridad, sistemas de comunicación y sistemas de pertenencia coordinados; esta colectividad existe de manera relativamente

continúa en un medio y se embarca en actividades que están relacionadas, por lo general, con un conjunto de objetivos” (Hall 1983: 33). Y es que la generación de objetivos dentro de la organización permite a su vez que los elementos que la componen trabajen para la obtención de dichos objetivos dentro de un espacio físico y temporal. Más aún sobre la base de la función que debe cumplir toda organización es que, como veremos en el desarrollo del caso en la tesis, las organizaciones pueden llegar a constituirse como agentes de cambio

Lo dicho puede apreciarse más fácilmente en el campo político en donde las organizaciones refuerzan, batallan y "enamoran" para que se adopten leyes y normas que favorecen sus programas. Una decisión que es favorable para una organización conduce a programas que, a su vez, afectan la sociedad. Sin duda siempre que se organiza una agencia de gobierno para llevar a cabo un programa nuevo esa agencia se convierte, inmediatamente, en un agente de cambio social. (Hall 1983: 12)

A manera de definición inicial sobre las organizaciones y su complejidad de estudio tenemos el estudio de las organizaciones gubernamentales presentado por Arellano. Sobre las teorías de las organizaciones (considerando la organización como un constructo social de la modernidad) y para el estudio de la estructura del Estado, Arellano nos presenta la definición de las organizaciones gubernamentales. Una de las primeras consideraciones para esta definición es que las organizaciones son *duales* y se encuentra en el hecho de que son “organizaciones formal y legalmente predeterminadas, tanto en su existencia como en sus objetivos y son, a la vez, organizaciones que una vez constituidas adquieren lógica propia, se enfrentan a su propio contexto y complejidad y desarrollan capacidades y realizan esfuerzos para la sobrevivencia, como cualquier otra organización” (Arellano 2000: 12). Es decir, el estudio de las organizaciones gubernamentales debe considerar, por un lado, que las estructuras del gobierno al componerse de organizaciones dinámicas deben comprender a la ley o normatividad que les dio vida, a las relaciones entre los actores que la conforman, el uso de los recursos para la obtención de resultados; y enfrentan los vaivenes políticos y económicos como parte del contexto donde se desarrollan. Por otro lado, en su funcionamiento diario para ejecutar las políticas públicas adquieren vida y funcionamiento (una estructura y

cultura dinámica). La finalidad última de esta organización es la búsqueda por la sobrevivencia (Powell y DiMaggio, citado por Arellano 2000: 13)

Asimismo, esta comprensión de las organizaciones es complementaria al entendimiento de la misma en su complejidad. Debemos entender que no se trata solamente de un instrumento mecánico en un aparato estatal sin modificaciones en el tiempo. La mencionada dualidad que mencionamos anteriormente nos permite comprender que las organizaciones gubernamentales son afectadas por las condiciones formales, políticas, económicas e incluso sociales. Esto lleva a pensar que, en periodos de cambios, sobre todo en aquellos donde se requieren de nuevos objetivos y funciones, las organizaciones cambian, se adaptan o sucumben.

Esto sucede en las organizaciones, en el caso del sector público la realidad es mucho más compleja ya que el impacto que tiene el paso de una configuración a otra afecta en mayor medida el aparato administrativo del Estado. Los cambios en la EO de una organización pública tienen un impacto sobre otras muchas estructuras. Además, estas organizaciones se ven alteradas por las transformaciones en estructuras y redes de las cuales forman parte y por el diseño de políticas generales, como por ejemplo, aspectos de simplificación, o bien, aquellas que tienen la finalidad de disminuir la discrecionalidad del servidor público. (Arellano 2000: 213)

Por último, debemos considerar entonces la naturaleza que adquieren las organizaciones en cuanto a su función: “Organizing no es un proceso entonces ingenuo y volitivo, casi imaginario de la libertad de los actores, sino que es el entrelazo entre la estructuración del poder estatal, la dinámica social y contextual, y la capacidad de sentido que los actores organizativos y sociales utilizan para movilizar y transformar (o mantener conservadoramente) el *statu quo*” (Arellano: 2010: 86). En ese sentido, la capacidad de la organización de utilizar diversos recursos nos permite introducir un elemento importante para entender el contexto donde se desarrolla las estrategias y los artefactos: la función del *planning*, de la *planificación*.

Planning (planificación)

En cuanto a la explicación sobre qué es el *planning* tenemos lo siguiente. “El

papel fundamental de la planificación es el de lograr un equilibrio dinámico y mutuamente enriquecedor entre ambas perspectivas: entre la reflexión y la acción, entre la ambiciosa visión de conjunto y de largo plazo, y el aquí y ahora en que siempre opera la acción política” (Wiesner, Garnier, Medina 2000: 66).

Para el BID (citado por Bobadilla 2012: 131) la planificación es “planificar significa anticipar el curso de acción que ha de adoptarse con la finalidad de alcanzar una situación deseada. Tanto la definición de *situación deseada* como la *selección de acción* formar parte de una secuencia de decisiones y actos que realizados de manera sistemática y ordenada constituyen lo que se denomina el proceso de planificación”.

Si bien estas definiciones nos ayudan a delimitar el concepto, para esta investigación debemos hacer la diferencia en cuanto hacia donde comprendemos su uso. La planificación podemos comprenderla tanto como dentro de la organización (MML) como hacia afuera de la misma (en este caso, la planificación dirigida hacia gestionar la ciudad).

El planning, considerando su concepto interno, es conocido también como la función de planificación. Debemos entenderla primero como unas de las funciones básicas pertenecientes a las organizaciones públicas. “Las funciones son un conjunto de actividades afines y coordinadas necesarias para alcanzar los objetivos de la organización y que se realizan de una manera sistemática y reiterada; esto es, que hay una permanencia en el tiempo. Es decir, el conjunto de cosas que ha de hacer siempre la organización para generar sus productos o prestar servicios (J. Mas y C. Ramio 1997 citado por Ramió 2002: 104).

Ahora bien, a decir de Ramió encontramos como parte de las funciones indispensables que toda organización debe cumplir las siguientes funciones: organizar-organizing-, integrar, dirigir y controlar. Las diferencias entre estas funciones las encontremos en cuanto al objetivo que tiene cada una dentro de las organizaciones:

- a) Planificar: consiste en determinar un plan de acción, definir lo que se va a hacer
- b) Organizar: estructurar e integrar las actividades y los recursos para alcanzar los objetivos eficaz y eficientemente.

- c) Integrar: elegir las personas competentes para ocupar los puestos de la organización
- d) Dirigir: guiar las acciones de la organización hacia los objetivos fijados
- e) Controlar: asegurar la progresión hacia los objetivos según el plan de acción establecido.

Como parte de las funciones que tiene una organización pública, la planificación, o la acción de planificar (el *planning*), la misma comprende a su vez una serie de “actividades fundamentales”. Usaremos los conceptos presentados por Ramió en cuanto a la función de planificar en una organización pública:

- a) *Planificar*. Consiste en determinar un plan de acción, definir lo que se va a hacer
 - *Definir la finalidad, las misiones y las políticas*. Definir la razón de existencia de la organización, cómo se concreta en misiones y cuáles van a ser las prioridades, trazando líneas de conducta generales de la organización.
 - *Prever*. Conocer los hechos del futuro que tienen más probabilidad de que ocurran y que pueden afectar a la organización con una anticipación suficiente.
 - *Definir los objetivos operativos*. Definir los resultados que se quieren obtener, especificando el qué, el cuándo, el cuánto, y el coste.
 - *Diseñar estrategias*. Definir el modo como se quiere alcanzar los objetivos.
 - *Programar*. Establecer las relaciones completas de actividades a realizar, su secuencia, los recursos necesarios, las etapas, las fechas, etc.
 - *Presupuestar*, Asignar los recursos necesarios para el desarrollo de los programas. (Ramio 2002: 105-106)

Por otro lado, para el interés de esta investigación, el *planning*, la acción de planificar la trasladamos hacia la planificación de la ciudad (hacia lo externo). Con ello tenemos entonces que existe la llamada *planificación estratégica* como

proceso para lograr objetivos comunes donde participan una diversidad de actores. El caso de estudio de la presente investigación trata sobre esta planificación y las estrategias que se usaron para cumplir con la misma (más allá de la planificación entendida como parte de una función propia de la organización). Es así que:

La planificación estratégica de ciudades es un proceso sistemático, creativo, y participativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, que define el modelo futuro de desarrollo, que formula estrategias y cursos de acción para alcanzar dicho modelo, que establece un sistema continuo de toma de decisiones, y que involucra a los agentes locales a lo largo de todo el proceso. (Fernández 2006: 55)

Nuestro interés está en entender qué es planificar y, para esta investigación, el contexto sobre el cual se desarrolla la función (de planificar la ciudad) en la organización: partimos de fijar que la existencia de un balance entre el ahora y lo deseado a futuro está influido por el contexto político, por los actores que detentan el poder, así como por el sistema democrático y las instituciones que lo componen.

Para lograr entonces la situación deseada en las organizaciones se pone en marcha diversas estrategias o actividades las cuales ponen rumbo al objetivo deseado.

Un aspecto a resaltar de las actividades son la realización de las estrategias; y es que a partir de ellas se da inicio al objetivo de la planificación que se tenga por realizar, así como a la elección de los instrumentos, artefactos y demás decisiones en materia de gestión pública. A continuación, explicaremos qué son las estrategias y su posterior relación con la elección de determinadas soluciones (artefactos, instrumentos y organizaciones)

Elementos previos: estrategias y su elaboración

Como parte de la hipótesis formulada se plantea comprender, en primer lugar, qué entendemos por las estrategias.

Para comprender el accionar de las autoridades gubernamentales en materia de la gestión pública necesitamos entender primero sobre las “estrategias” y las

posibles caracterizaciones que pueda tener la misma.

El concepto de estrategia y su definición han sido objetos de debate dado que no existe una definición exacta sobre la misma. Lo que existen son ciertas caracterizaciones y elementos básicos que definen a la estrategia sobre la base donde es aplicada (considerando el campo de estudio desde donde se desarrolle). En primer lugar, la estrategia y sus componentes fueron traídos desde el estudio de las estrategias militares-diplomáticas clásicas al análisis de los negocios empresariales. Quinn a través del análisis de la estrategia clásica (la usada en los campos de batalla, como ejemplo narra la batalla de Queronea de Filipo II y Alejandro Magno) nos permite conocer algunas dimensiones y criterios (elementos estructurales básicos) de la estrategia que son usadas por el sector de los negocios, inclusive son aplicables para el sector público. Siendo así tenemos los siguientes elementos estructurales básicos a considerar para una comprensión inicial de la estrategia en nuestra investigación:

- Objetivos claros y decisivos: metas deben ser específicas y entendibles para toda la organización.
- Conservar la iniciativa: evitar las posiciones que sean reactivas y promover la acción y libertad para las decisiones
- Concentración: uso de los recursos en áreas donde la organización (sea de la empresa o del sector público) tenga mayores resultados y ganancias sobre la base de su experiencia.
- Flexibilidad: el uso de los recursos acorde a cada circunstancia presentada considerando la maniobrabilidad.
- Liderazgo coordinado y comprometido: los intereses del líder deben coincidir con las metas principales de la organización que comanda.
- Sorpresa: usar la velocidad, el silencio y la inteligencia para cambiar posiciones estratégicas de otros en favor de uno.
- Seguridad: se desarrolla todas las previsiones para evitar sorpresas y asegurar la base de los recursos y demás aspectos organizativos de la empresa [o del gobierno] (Quinn 1997: 13-14)

Estos elementos básicos para comprender la estrategia permiten vislumbrar para efectos de nuestra investigación las implicancias que tendría para el sector público: el cumplimiento de las metas, objetivos sobre la base de recursos

(muchas veces limitados) y en un entorno donde se requiere de un liderazgo coordinado tanto interna como externamente nos permite analizar a las organizaciones acorde a la función que cumplen. Y es que cada organización tendrá una estrategia diferente según su función central.

Para complementar lo anterior, tenemos que la estrategia al ser aplicada en el área de la administración [pública], y considerando los elementos anteriores, Quinn nos dice que

En el campo de la administración pública, una estrategia, es el *patrón o plan* que integra las principales metas y políticas de una organización, y, a la vez, establece la secuencia coherente de las acciones a realizar. Una estrategia adecuadamente formulada ayuda a poner orden y asignar, con base tanto en sus atributos como en sus deficiencias internas, los recursos de una organización, con el fin de lograr una situación viable y original, así como anticipar los posibles cambios en el entorno y las acciones imprevistas de los oponentes inteligentes. (Quinn 1997: 5)

Esto nos permite considerar como parte de la formulación de estrategia el establecimiento de objetivos, metas y programas a cumplir considerando un ambiente determinado, al cual hay que responder sobre la base de los recursos de la organización.

A esta definición de estrategia se suma lo planteado por Mintzberg, quien complementa lo presentado por Quinn desde una mirada diferente, y para esta investigación nos da elementos adicionales para comprender la estrategia en las organizaciones públicas.

Como punto de partida el concepto de estrategia presentado por Mintzberg nos da un panorama general sobre la misma. Considerando los estudios sobre el sector empresarial, Mintzberg contrapone el enfoque estándar de la estrategia (en contraposición a Quinn) con su propuesta de considerar la estrategia como “el patrón de una serie de acciones que ocurren en el tiempo” (Mintzberg 1997: 3).

La estrategia puede ser comprendida desde diferentes perspectivas, es así que se proponen cinco concepciones diferentes sobre la *estrategia*: las llamadas P propuestos por Mintzberg:

La estrategia como Plan: un curso de acción con un propósito consciente para abordar una situación específica. Es decir, son acciones intencionales por parte de las organizaciones.

La estrategia como patrón: la estrategia significa congruencia en su comportamiento (sea pretendido o no intencionalmente). A ello se suma la *intención* de cada actor detrás de cada estrategia formulada.

La estrategia como posición: la estrategia es una posición, en particular, un medio para ubicar una organización en un ambiente determinado (sobretudo externo a la organización)

La estrategia como perspectiva: contempla el interior de la organización y el carácter que toma (a manera de fijar una personalidad propia) frente al exterior. La misma es compartida por los miembros de la organización.

Todo ello nos da una definición y comprensión más holística del significado de la estrategia y de sus componentes, donde finalmente la acción (las intenciones) y los patrones de comportamiento (serie de actos dentro de la organización) resultan siendo (para Mintzberg y Quinn) elementos centrales de la estrategia. “Para mi estrategia representa la fuerza mediadora entre un entorno dinámico y un sistema operativo estable. Estrategia es la concepción de la organización de cómo entenderse con su entorno en un momento determinado” (Mintzberg 1997: 60)

Ahora bien, la aplicación de la estrategia en el sector público nos lleva a comprender brevemente las implicancias de elegir una determinada estrategia frente a otras posibles. Para todo tomador de decisiones en las organizaciones públicas la elección de estrategias se circunscribe a los recursos disponibles y el ambiente. No obstante, además de ello la elaboración de la estrategia es un tema importante a desarrollar para fundamentar las opciones seleccionadas frente a otras (el pensamiento y la acción). Siendo así es conveniente desarrollar el tema de la elaboración de la estrategia

Sobre este asunto es que Mintzberg nos plantea una serie de elementos para analizar la “elaboración artesanal de estrategias” que realizan los directivos (sean públicos o privados) dentro de sus organizaciones. El de la similitud con un artesano en cerámica que busca dirigir su artesanía, los directivos (públicos

o privados) buscan comprender su organización para llevar a cabo sus estrategias.

Este proceso de la elaboración de la estrategia tiene elementos útiles que se definen como sigue:

- Las estrategias son las dos cosas, planes para el futuro y patrones del pasado.
- Las estrategias no tienen que ser deliberadas-también pueden surgir inesperadamente, más o menos.
- Las estrategias eficaces se desarrollan de las maneras más extrañas
- Las reorientaciones estratégicas tienen lugar según saltos breves cuantificados.
- Dirigir la estrategia es, entonces, elaborar artesanalmente el pensamiento y la acción, el control y el aprendizaje, la estabilidad y el cambio. (Mintzberg 1991: 27-37)

Ahora bien, esta visión de la estrategia desde el sector empresarial implica que para dirigir se consideren los anteriores elementos. Toda organización es distinta entre sí y con el paso del tiempo surgen desafíos que implica replantar las estrategias exitosas por otras más innovadoras. Por ello, Mintzberg nos dice que

El reto de la elaboración de estrategias reside en la detección de las discontinuidades sutiles que pudieran minar una organización en el futuro [...]. Tales discontinuidades son inesperadas e irregulares, fundamentalmente sin precedentes. Solo mentes que estén armonizadas con los patrones existentes pero capaces de percibir las grietas importantes en ellos pueden hacerles frente. [...] Así resulta que el truco consiste en dirigir dentro de una orientación estratégica la mayoría del tiempo, siendo capaces de distinguir la discontinuidad ocasional que verdaderamente importa. (Mintzberg 1997: 45)

Ahora bien, esta perspectiva que hemos presentado cumple para con el sector privado y los directivos que la componen. En el sector público se debe considerar una estrategia en conjunto con las labores de planificación de las entidades y de la estructura organizacional de las mismas. Sin bien estos elementos presentados por Mintzberg nos dan el panorama general sobre la materia aún nos falta desarrollar la estrategia aplicada al sector público (la *estrategia*

organizativa). Es así que al considerar al Moore podemos complementar la visión anterior sobre la elaboración artesanal de las estrategias desde la visión de los directivos públicos, quienes cabe resaltar se encuentran en otro paradigma en cuanto a las funciones que desempeñan.

Moore nos plantea la discrecionalidad directiva y el liderazgo que son parte de las funciones de los directivos públicos para con las estrategias dentro de sus organizaciones. A diferencia del sector privado, los directivos públicos cumplen con las objetivos y metas trazadas de su organización la mayor parte de las veces siendo rígidos y pocos flexibles frente a los cambios del entorno. Entonces se requiere de un concepto que permita introducir elementos flexibles y adaptables, pero a la vez que permitan cumplir con los objetivos trazados. Es así que propone introducir concepto de estrategia (corporativa) del sector privado al sector público, donde Moore plantea que la misma es beneficiosa por lo siguiente:

La estrategia organizativa es un concepto que simultáneamente a) declara la misión o propósito general de la organización (construido en base a valores públicos importantes); b) explica las fuentes de apoyo y legitimidad que se utilizarán para satisfacer el compromiso de la sociedad en dicha tarea; y c) explica cómo la tarea se organizará y gestionará para conseguir los objetivos.

Para desarrollar una estrategia en una organización pública, un directivo debe alinear de manera coherente dichos elementos satisfaciendo tres pruebas. Primero la estrategia debe ser valiosa en términos sustantivos; es decir, que la organización genera valor para los supervisores, clientes y los beneficiarios a un coste bajo en términos monetarios y de autoridad. Segundo la estrategia debe ser legítima y políticamente sostenible [...]. Tercero, debe ser operativa y administrativamente viable. (Moore 1998: 115-116)

A lo anterior Moore lo llama el *triángulo estratégico* que todo directivo público debe desarrollar al mando de sus organizaciones. Es así que valor de este concepto de la estrategia organizativa, así como del triángulo estratégico permite a los directivos públicos:

Analizar el entorno autorizador para captar posibles en las aspiraciones políticas colectivas que guían sus operaciones; buscar en su entorno operativo problemas emergentes que sus organizaciones puedan solucionar; y revisar las

operaciones de otras organizaciones, así como de la propia, buscando nuevos programas o tecnologías que sus organizaciones puedan utilizar para mejorar su actuación en el cumplimiento de su actual o nueva misión. (Moore 1998: 17)

Ahora bien, la introducción de la estrategia corporativa hace que además existan ciertas consideraciones en cuanto a la estrategia organizativa en las entidades públicas. Contar con el apoyo político y los recursos necesarios para el cumplimiento de la estrategia son fundamentales para la legitimidad del directivo público. Esto pasa a menudo con las autoridades gubernamentales en entornos políticos desfavorables (la relación la explicaremos más adelante) y las consecuencias de las mismas son variadas.

La estrategia finalmente nos lleva a implementarla por medio de una diversidad de actores que componen las entidades públicas. Hemos mencionado que las estrategias por parte de los directivos públicos son implementadas en el marco de las organizaciones que conducen, las cuales cabe resaltar están compuestas de múltiples actores. A decir de Arellano:

La estrategia no puede ser el proceso ni se elabora con una simple técnica, es una definición del sentido de la acción organizacional generada por la propia dinámica de relación entre los actores. En la práctica, la estrategia es observable como una decisión de la organización o más precisamente de algunos actores organizacionales (por lo general la parte directiva) respecto al camino a seguir y la justificación de por qué es importante seguir ese camino.

Finalmente, luego de comprender la relación conceptual presentada anteriormente en la Figura 1, para el desarrollo de las hipótesis (las cuales se realizarán en el capítulo 3) se necesita algunos conceptos adicionales que sustenten las mismas y su condición de estrategias utilizadas para cumplir la función de planificación (Figura 2)

Hipótesis (estrategias)

Tal como se evidencia en la figura 2 los conceptos y elementos teóricos están relacionados a las hipótesis presentadas anteriormente, así como el resto de marco teórico sobre el cual se desarrolla. Es así que para cada hipótesis se cuenta con elementos teóricos adicionales que las justifiquen:

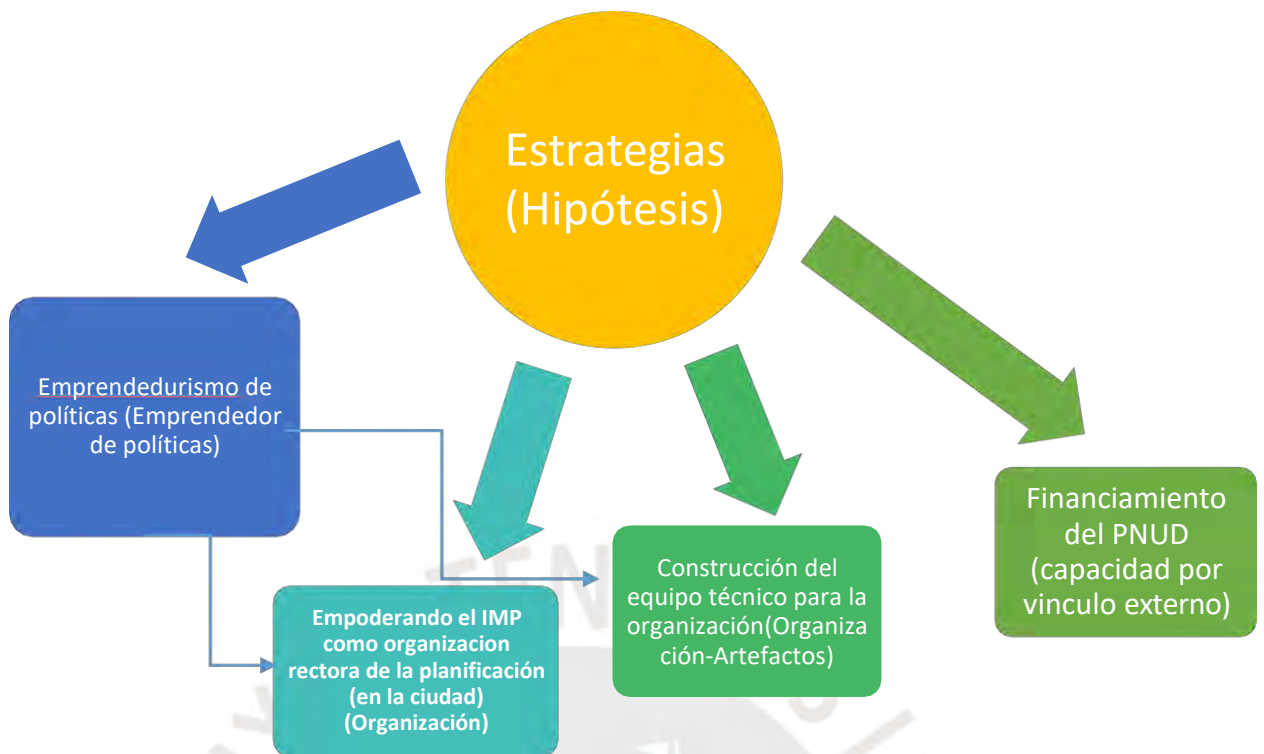


Figura 2: Marco teórico-hipótesis. Elaboración propia.

Emprendedores de políticas

Como parte de las hipótesis presentadas uno de los aspectos a analizar tiene como objetivo entender el comportamiento y decisión de los actores públicos que estuvieron involucrados para el desarrollo del PRDC (como parte de la función de planificación que tenían dentro de la MML) Es así que una las estrategias utilizadas para el cumplimiento de la función fue lo que se conoce como los emprendedores de políticas.

Según la literatura académica sobre el tema, y considerando las definiciones recopiladas por el candidato a doctor Carlos Alza (en su proyecto de plan de tesis doctoral-aun no publicado-), los emprendedores de políticas son usualmente actores que son importantes contribuyentes al proceso de formulación de políticas. Asimismo, pueden llegar a ser parte de la implementación de la política (una vez que hayan propuesto las soluciones es recurrente que para la gestión de la política sean convocados dado que son los expertos en la materia).

Estos personajes, son llamados en la literatura “policy entrepreneurs” (Eyestone, 1978; Kingdon, 1984; Polsby, 1984; Price, 1971; Walker, 1974), lo que se ha traducido como “empresarios o emprendedores de políticas” o “gestores de

políticas” en algunos casos. Aquí usaremos el término “emprendedores de políticas” pues gestores de políticas tiende a confundirse con los gestores o gerentes públicos, y por otras razones que explicaremos más adelante. De acuerdo con Polsby, estos son sujetos especializados en identificar problemas y encontrar soluciones (1984: 171), proveen ideas, soporte técnico para las soluciones, y generan argumentos para la adopción de determinada política pública. Kingdon inclusive les otorga la característica de invertir sus recursos esperando un retorno de las políticas públicas que ellos promueven (1984:214) [Adicionalmente Kingdon añade que discusión que los emprendedores de política “... pueden estar dentro y fuera del gobierno, en cargos electos o designados, en grupos de interés u organizaciones de investigación].

Nancy Roberts (1991:148) ha hecho una descripción de estos los emprendedores de políticas a partir de la revisión de la literatura sobre el tema:

- promueven nuevas ideas y desarrollan propuestas;
- define y reencuadra problemas;
- especifica alternativas de política;
- auspicia ideas entre los diversos actores de políticas;
- moviliza opinión pública; y
- ayuda al establecimiento de la agenda de decisión pública (Alza 2014:13-14).

Ahora bien, dentro del desarrollo de los emprendedores de políticas, los actores que son parte de las organizaciones y que por iniciativa promueven las reformas podemos considerarlos como *entrepreneurial policy maker*. Este concepto nos ayudará a entender que

The literature on the evolutionary learning policymaker or policy entrepreneur proposes instead on the adaptive, satisfying behavior of (policy) actors who are bounded in their rationality but undertake actions in attempt to leverage resources to create new institutions or to transform existing ones (e.g. Metcalfe 1995; Witt, 2003; Wohlgemut, 2000, Groenewegen and Van der Steen 2007). This opens the potential for policy entrepreneurship and learning.(Van der Steen, Groenewegen 2008: 5)

Es decir, los emprendedores de política, considerando el entorno político-social-institucional pueden proponer cambios (hábitos, instrumentos, etc.) así como

vincularse con otros para lograr los objetivos propuestos. El aprendizaje, en ese sentido, en situaciones donde es inestable es aún mayor:

The entrepreneurial policy maker can also operate in less stable structures, in which habits are less strongly embedded in institutions and because of increasing tensions habits and rules of the game are questioned. Then the type of so-called “direct” learning (Denzau and North 1994) becomes relevant: the policy maker can “re-describe” the situation. New cognitive models and new habits of thought develop in the process towards the new “logic”. Crisis is often the pressure to change and for political and institutional entrepreneurs to invest in new ways of thinking. Van der Steen, Groenewegen 2008: 18)

Artefactos

Para la justificación de la creación de las estrategias que permitan cumplir con la función de planning de la MML, la noción de “artefacto” de Simon nos ayudará a entender una de las hipótesis planteadas

Para Simon, debemos entender que todo lo que está hecho en el mundo tiene algún signo de la intervención del hombre (lo artificial creado por el hombre) Sobre lo que ofrece el mundo natural es que la humanidad creó artefactos (por medio de su ingenio) que le permitieran utilizar los recursos a su alcance, crear herramientas, sociedades, instituciones, etc. Siendo así el concepto de lo “artificial” (y la ciencia de lo artificial) tiene ciertas características que lo definen como tal:

1. Artificial things are synthesized (though not always or usually with full forethought) by human beings.
2. Artificial things may imitate appearances in natural things while lacking, in one or many respects, the reality of the latter.
3. Artificial things can be characterized in terms of functions, goals, adaptation.
4. Artificial things are often discussed, particularly when they are being designed, in terms of imperatives as well as descriptives. (Simon 1996: 5)

Adicionalmente hay que considerar que la creación y diseño de los llamados artefactos, hoy en día, deben ser comprendidos y analizados considerando el *inner environment* y el *outer environment*: “Description of an artifice in terms of

its organization and functioning its interface between inner and outer environments is a major objective of invention and design activity” (Simon 1996: 9). Asimismo, para Simon “Un artefacto puede ser pensado como un punto de encuentro de una "interfaz" en términos de hoy entre un entorno de "interior", el contenido y la organización del propio artefacto, y un ambiente " exterior ", el entorno en el que opera. Si el ambiente interior es apropiado para el medio ambiente exterior, o viceversa, el artefacto servirá su propósito previsto” (1996: 6)

El artefacto es el que permite cumplir con los objetivos propuestos (metas, diseños, objetivos, estrategias) considerando los anteriores elementos (inner y outer environment):

En cuanto al sistema interno (*inner environment*) es una organización de los fenómenos naturales capaces de alcanzar los objetivos de alguna variedad de entornos, pero normalmente habrá muchos sistemas naturales funcionalmente equivalentes capaces de hacer esto.

El entorno exterior (*outer environment*) determina las condiciones para el logro de metas. Si el sistema interior está diseñado correctamente, se puede adaptar al entorno exterior, de modo que su comportamiento será determinado en gran parte por el comportamiento de esta última. (Simon 1996: 10-11)

Esto permite justificar la creación de organizaciones, equipos (pensados como artefactos) para el cumplimiento de sus objetivos, y ejercer funciones para lograr un resultado. En este caso para cumplir la función de planning de ciudad de la MML. “In this manner the properties with which the inner environment has been endowed are placed at the service of the goals in the context of the outer environment” (Simon 1996: 10). El éxito del artefacto reside en su adaptabilidad al entorno que (externo) sobre el cual se desarrolla. Asimismo, las alternativas de los artefactos son propuestas sobre la base del ambiente externo al mismo y al objetivo de lograr los cambios propuestos. Es así que la creación de un equipo técnico dirigido por una figura política de renombre responde como artefacto creado dentro de las estrategias seleccionadas como alternativas.

Ahora bien, para la creación de lo artificial debemos tener en cuenta que la misma se analiza desde la “ciencia del diseño” El diseño es concerniente a cómo

deben ser las cosas con la elaboración de artefactos para alcanzar las metas propuestas. La lógica para la creación de cada artefacto es propia a cada “diseñador” (1996: 114-115) Entonces la aplicación de esta lógica (la cual ha sido más estudiada para el diseño de sistemas y computación), puede ser utilizado para comprender las decisiones en materia gestión pública. Para Simon esto se traduce en lo que llama la “lógica del diseño” (y la selección de alternativas satisfactorias).

Para la lógica del Diseño, Simon menciona que “where we are seeking a satisfactory alternative, once we have found a candidate we can ask: "Does this alternative satisfy all the design criteria?" (1996: 121) Se trata entonces de buscar las alternativas que más satisfagan al objeto que se piensa crear, el objeto deseado y el objeto presente (el cual se crea sobre criterios propios del diseñador y de los límites al ambiente externo del mismo donde se encuentra). La búsqueda de estas alternativas a su vez debe considerar que, en la ciencia del diseño: “Adaptation of standard logic to the search for alternatives. Design solutions are sequences of actions that lead to possible worlds satisfying specified constraints. With satisficing goals the sought-for possible worlds are seldom unique; the search is for sufficient, not necessary, actions for attaining goals” (Simon 1996: 124).

El uso de las estrategias y de los artefactos como parte de las organizaciones y el planning está caracterizado por un contexto donde los actores públicos se enfrentan a condiciones adversas en materia de decisiones políticas (y por tanto en cuanto a las decisiones de política pública y de gestión pública).

Capacidad por vínculos externos

Una de las hipótesis formuladas en esta investigación hace referencia al hecho del financiamiento externo que obtuvo la MML para el desarrollo del PRDC por parte de actores internacionales. Dado la influencia del actor internacional para con la planificación, su accionar se justifica por el llamado

mecanismo de la *capacidad por vínculos externos [cursivas propias]* es usualmente más sutil y con bastante frecuencia ocurre incluso bajo el radar de las élites estatales. A veces los actores externos ejercen influencia significativa mediante la promoción de la reforma de agencias existentes o la creación de otras nuevas. Las IFI, por ejemplo, pueden promover la creación o el

reforzamiento de agencias para llevar a cabo las reformas que auspician, pero, en otras ocasiones, las reformas son incitadas por medios más sutiles y con actores menos influyentes, tales como instituciones científicas extranjeras. Si bien las élites estatales pueden no tener interés en muchos de los temas involucrados, con frecuencia tampoco encuentran razones fuertes para oponerse a los proyectos que los promueven. Además, los políticos pueden incluso señalar a estos proyectos auspiciados desde el extranjero como ejemplos de su propia competencia y éxito; por lo tanto, ellos están más dispuestos a aprobar proyectos de cooperación para implementar dichas agendas, especialmente si son financiados por actores internacionales. (Dargent 2014: 19)

Adversidad política

Las estrategias que serán desarrolladas en el capítulo 3 fueron seleccionadas considerando el ambiente, contexto y espacio tanto interno como externo sobre el que funciona la MML. Y es que la toma de decisiones en materia de políticas y gestión pública afronta diversos retos dado la complejidad en las relaciones con los actores que rodean el entorno (opinión pública, actores privados, etc.) así como dentro de la misma organización (dado la estructura organizacional y legal sobre la cual funciona el aparato estatal).

Para esta investigación, la adversidad política podemos entenderla como aquella donde el actor gubernamental enfrenta condiciones y situaciones adversas al funcionamiento y desempeño de su actividad². Estas situaciones y condiciones pueden ser tanto externas como internas. En cuanto a los retos internos que afrontan las organizaciones (para nuestra investigación representada por la MML) lo primero que debemos considerar es la ambivalencia para la toma de decisiones. El tomador de decisiones (así como el llamado policy maker) en su quehacer diario debe elegir entre diversas alternativas frente a los problemas y situaciones que se presenten. El elegir una alternativa y no otra conlleva a resultados distintos y ocasiona un impacto diferente en la realidad que lo rodea.

² Cabe resaltar que el concepto de Governance si bien está relacionado al contexto sobre el que se desarrolla la toma de decisiones (estrategias) lo más importante de investigar ahora es que se necesita para sortear las dificultades que trae consigo el modelo actual, bajo Democracia, y los elementos que se necesitan para hacer cambios, sobretodo, bajo circunstancias adversas (mejorar la capacidad de gobernar)

Ahora bien, cuando esto sucede en el mundo “real” muchos problemas son ambivalentes y están condicionados los resultados según la lectura que puedan hacer del mismo los tomadores de decisiones.

Dado la complejidad del mundo y la incertidumbre, se tiene diversas opciones (alternativas) frente a las situaciones ambiguas. La llamada ambivalencia se puede definir como “the possibility of assigning an object or an event to more than one category” (Bauman 1991, citado por Hajer y Laws 2008: 252). Si bien esto puede resultar un problema, es parte del contexto interno de la organización que debe operar según la elección que se decida seguir. Entonces, el manejo de la ambivalencia es un hecho importante en la política y las decisiones:

[...] politicians look to their policy advisers for clarity, to help them *overcome* ambivalence. This assumes that ambivalence is always a problema, a déficit, a thing to overcome. Yet we might also see ambivalence and doubt as a part of policy domain and engaging them as a key part of good policy work. The appreciation of ambivalence and the capacity to doubt are arguably essential components of a reflective way of acting in the world. Hence good policy work typically takes place between two poles: one pulling in the direction of clarity and the reduction of complexity, the other illuminating precisely that which we do not fully understand. (Bauman 1991, citado por Hajer y Laws 2008: 252)

Es sobre este contexto que las decisiones toman un rumbo u otro, según también el cómo se ordena la ambivalencia y el problema presentado. Y es que, además, esto se relación a otra característica de la adversidad política a nivel interno. En cuanto a la organización como estructura que da vida y opera las políticas de los tomadores de decisión, debemos considerar que la organización en sí también es [...] “a collection of choices looking for problems, issues and feelings looking for decision situations in which they might be aired, solutions looking for issues to which they might be the answer, and decisión makers looking for work”. (Cohen, March, Olsen 1972: 2)

En cuanto a la adversidad externa a la organización podemos considerar en primer lugar la evaluación que pueden realizar los medios de comunicación, así como la opinión pública y actores públicos del gobierno. Un concepto muy útil para esta investigación, y que permite agrupar los diferentes tipos de evaluaciones a las estrategias seleccionadas, es el llamado *policy success* y

policy failures.

Las políticas públicas y gestión pública pueden ser consideradas exitosas como pueden no serlo. Para conocer el nivel de éxito de una política, a la cual podemos incluir las decisiones en materia de gestión pública, debemos considerar la siguiente definición: “A policy is successful if it achieves the goals that proponents set out to achieve and attracts no criticism of any significance and/or support is virtually universal” (McConnell 2010: 351). Por otro lado, en cuanto a entender el *policy failure*, según McConnell (2015), es “A policy fails, even if it is successful in some minimal respects, if it does not fundamentally achieve the goals that proponents set out to achieve, and opposition is great and/or support is virtually non-existent” (McConnell 2015: 10). Considerando entonces los diferentes niveles de *success* (éxito) y *failure* (fracaso) presentados por McConnell (2010 y 2015) un elemento adicional a considerar para el análisis de esta investigación son las contradicciones que puede presentar una estrategia (y política pública) adoptada por los actores públicos. Un programa (entendido como lo que hacen los gobiernos para realizar sus intenciones de políticas) puede ser exitoso, pero a la vez no ser exitoso para los actores públicos y no públicos:

Successful Programs vs. Unsuccessful Politics:.. Programs which produce the results desired by policy makers do not always result in political success. Well run programs can backfire on political desires. Efficiency drives, for example, can be executed successfully and desired outcomes achieved, but encroach on politics, thwarting leadership and/or electoral ambitions. Successful programs may even rebound on government agendas because of unintended consequences of an excess of success. (McConnell 2010: 359).

Es decir, el análisis (la evaluación) por parte de los actores que se encuentran en el exterior de la organización puedan valorar positiva o negativamente una política; inclusive llegando a evaluar con ambas consideraciones a las políticas ya implementadas. Este concepto permite valorar de diferente manera el contexto de adversidad política dado que incluye entender el éxito y el fracaso, y su valoración frente a otros, producto de la selección de determinadas estrategias considerando el entorno. Para el caso de esta investigación dos elementos importantes que considerar: en lo político, como producto a su vez del marco institucional sobre el cual opera la MML, cuarenta y tres (43) alcaldes de

diferente partido al del gobierno de la MML suponen un contexto político fragmentado a nivel de la coordinación entre actores de gobierno. Asimismo, de los principales medios de comunicación y sus discursos frente a la MML durante el periodo de estudio planteado para la presente investigación dan cuenta de la adversidad reinante y creciente sobre la cual se debe gestionar las políticas de gobierno.



CAPÍTULO 2: EL CASO DE LAS ESTRATEGIAS QUE PERMITIERON A LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA CUMPLIR SU FUNCIÓN DE PLANIFICACIÓN EN UN CONTEXTO DE ADVERSIDAD POLITICA

Estudio de caso

Este capítulo está orientado a narrar el estudio de caso de las estrategias que permitieron a la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) cumplir su función de planificación (para la ciudad) en un contexto de adversidad política. Esto se realizará por medio de la narración del caso (a través de la construcción del relato³) Se describirán los procesos y eventos respectivos construidos a partir de la recopilación de información de todas las fuentes ya desarrolladas anteriormente.

Contexto histórico de la ciudad (40 años atrás): orígenes del problema actual.

Crecimiento masivo de la ciudad (migraciones)

Lima, como una ciudad que fue fundada hace ya dos siglos, ha sido testigo de enormes cambios. Actualmente la provincia de Lima (Lima Metropolitana y los 43 distritos que la componen-sin contar con el Callao) consta, según los últimos datos del Censo del año 2017⁴ realizado por el INEI, de 8 millones 574 mil 974 habitantes. Han sido cambios sucedidos en materia de su territorio que la comprende, así como de los actores que le dan vida a la misma. Estos cambios, analizados desde diferentes disciplinas pueden resumirse en dos grandes “transformaciones”. El crecimiento masivo y exponencial de la población producto de las migraciones y, la liberalización de los modelos de planificación y liberalización del mercado.

En cuanto al primero, la ciudad republicana de Lima creció exponencialmente a consecuencia de las migraciones sucedidas entre las décadas de los 40 al 60. Estudios de José Matos Mar dan cuenta del llamado “desborde popular” que supuso para el Perú el inicio de las primeras movilizaciones del campo a la

³Barzelay y Cortázar (2004: 21-22) “El relato es una forma de representar una experiencia, que conecta los acontecimientos que la conforman en función del efecto que tienen sobre la experiencia global”

⁴El Comercio. Consultado el 28 de mayo <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/censo-2017-conoce-habitantes-lima-noticia-530568>

ciudad y el cambio en la configuración rural-urbano que venía sucediendo como consecuencia de cambios sociales, políticos y económicos de aquel entonces. El cambio en la relación demográfica⁵ del campo hacia la ciudad significó además diversos retos para la ciudad (y para sus habitantes y autoridades de turno). El gobernar más allá de aquella Lima que se limitaba geográficamente a las zonas cercanas a su centro Histórico y de su ubicación en pleno desierto, y valles conllevó a imaginar cómo gestionar estas movilizaciones de población a las cuales los actores gubernamentales no se encontraban preparados ni comprendía del todo⁶. La ciudad recibió a los llamados “migrantes” de los distintos rincones del país (sobretudo, población de la sierra y de otros departamentos⁷); esto llevó entonces a una transformación sin precedentes: la incorporación de población del campo a la ciudad trajo como consecuencia la incorporación de costumbres, demandas por acceso a empleos, vivienda, servicios básicos entre otras demandas a las cuales no estaban preparados las autoridades de turno. No obstante, entre los años 60 y 70 con el auge de los modelos de planificación⁸ (producto de las necesidades de la reconstrucción Posguerra de la década del 40) el control de estas migraciones se hizo paulatino y la ciudad daba inicio a su crecimiento horizontal. Este crecimiento y ordenamiento fue propiciado por la construcción de obras viales que permitieran

⁵ Matos Mar, pág. 72: En los últimos 44 años, que van entre 1940 y 1984, la capital del Perú aumentó su población en casi diez veces. En efecto, según el censo de 1940 Lima albergaba 645,172 habitantes; 21 años después (Censo 1961) la cifra se había triplicado con 1'652,000 habitantes; según el censo, en 1972 llegó a quintuplicarse con 3'302,523, para luego alcanzar, en 1981 (Censo), un volumen siete veces mayor, 4'492,260 y avanzar en 1984 hacia los seis millones, igualando casi la población que tuvo el Perú todo en 1940.

⁶ Para Matos Mar, pág. 103: Lima ya no es exclusivamente la capital reducto de lo criollo y lo mestizo monopolizando el poder y la identidad. Hoy día ha venido a convertirse en un microcosmos del macrocosmos nacional. En un espacio mayoritariamente dominado por la presencia migrante de representantes de toda la pluralidad y multiplicidad de situaciones que configuran el país, donde los reductos de la vieja dominancia se retraen, ocupando un espacio cada vez más disminuido. El nuevo espacio se expresa en la turbulenta confluencia de esa multiplicidad hacia una nueva cultura y sociedad unitarias en formación, así como también en el rebalse e invasión de los estilos populares dentro de la Capital.

⁷ Matos Mar, pág. 73: Según el censo nacional de 1981, el 41 % de su población, que representa en términos absolutos a 1'901,697 habitantes, era migrante; de los cuales el 54% provenía de la sierra. De la población inmigrante que afluyó de los 24 departamentos del país, correspondía la más alta proporción a Ancash (10.6%), Ayacucho (8.38%), Junín (8.11%) y la más baja a Madre de Dios con 0.13%. Cabe destacar que más del 10% de estos inmigrantes provenían de las otras provincias del departamento de Lima, especialmente de distritos serranos. En 1984, Lima es ciudad de forasteros. Las multitudes de origen provinciano, desbordadas en el espacio urbano, determinan profundas alteraciones en el estilo de vida de la capital y dan un nuevo rostro a la ciudad.

⁸ José Miguel Fernández Guel, Planificación estratégica de ciudades: nuevos instrumentos y procesos pág. 14

la creciente circulación del transporte público y privado. Por ejemplo, la construcción de la llamada “Vía Expresa” entre los años 1966-1969 (conocido también como el Zanjón) por el alcalde de ese entonces, Luis Bedoya Reyes, fue el alcalde más destacado en aquellas épocas por el impacto de las obras que realizó. Posteriormente, si bien con el gobierno militar se designan determinados alcaldes, la ciudad mantiene su desarrollo ordenado y “ordenado” por las disposiciones de los altos mandos militares (legalización de los invasores de terrenos, movilización de las masas)

Liberalización del modelo de planificación y otros

En la década de los 80 hasta los 90 se da inicio a una nueva etapa para el desarrollo de la ciudad, donde el modelo (realizado por expertos urbanos mediante políticas de arriba-abajo y con alta intervención pública en el mercado) de la planificación urbana a nivel global⁹ entra en crisis y la implementación de las políticas de mercado entran en juego. A manera de dar el panorama general de dicha época en la ciudad de Lima podemos decir que

“Sí en la década de los setenta Lima experimentó una suerte de expansión ordenada de la periferia, la Lima de los ochenta fue la ciudad de la calcutización e informalización en medio de la crisis económica más grave de la historia república del Perú. Pobreza extrema, violencia política y deslegitimización de cualquier forma de gestión urbana. Fue la ciudad del desborde popular sin límites y el caótico asalto cultural del Perú profundo. La Lima de los noventa es una ciudad con aspiraciones de poner “orden”, recuperar niveles de gobernabilidad y delimitar de modo claro el espacio urbano como conjunto de áreas de exclusión social” (Ludeña 2010: 4)

Parte de las políticas de liberalización del mercado de la década del 90 (que a su vez acabaron desprestigiando por completo al modelo de la planificación¹⁰) fueron las políticas de privatización de diversas empresas locales. Uno de estos servicios se traslado a capitales privados e iniciaría uno de los mayores problemas actuales de la ciudad: el transporte público y el desorden generado por la repartición de las rutas; además de la informalidad del servicio y la nula

⁹ Jose Miguel Fernandez Guel pag Planificación estratégica de ciudades: nuevos instrumentos y procesos. Pag 15

¹⁰ Cierre de la INAP entre otros

vigilancia del cumplimiento del servicio por parte de la autoridad estatal. A la par de este problema con la creciente informalidad (económico-social), producto de las políticas económicas del gobierno de ese entonces, generaron a su vez nuevos retos en lo económico (el creciente sector informal laboral-ambulantes entre otros-), en lo ambiental (gestión de los residuos sólidos y otros), en lo social-territorial (conflictos entre vecinos por zonas limítrofes de los diferentes distritos de la capital, así como la diferenciación entre zonas populares y zonas pudientes), en la seguridad local (aumento de robos, asaltos, etc.) entre otros problemas (Ludeña 2010: 76-80).

La gestión de la ciudad, luego del regreso a la democracia en la década del 2000, siguió enfrentando los problemas presentados anteriormente. Las autoridades de turno (del 2000 al 2010) si bien gestionaron la ciudad conforme a determinadas políticas en infraestructura y otros, no hubo un mayor proceso de comprensión holística para la ciudad misma: es decir, 40 años de gobernar, gestionar, planificar una ciudad sin la continuidad en materia de políticas públicas originó no tener una visión a futuro consensuada por los actores políticos. Todo ello se agrava en enorme medida debido al marco legislativo presente para la ciudad de Lima (la cual desarrollaremos más adelante).

Considerando entonces el desarrollo histórico de la ciudad, así como de su gobierno (tanto a nivel político como técnico); y sumando el marco político legal vigente, todo esto se constituyó como la base sobre la cual la nueva gestión municipal del 2011, con la Alcaldesa Susana Villarán, debió iniciar su mandato. El contexto político adverso, así como la situación político-legal de la ciudad, fueron parte de las bases sobre la cual se trabajó a futuro la planificación de la ciudad de Lima. La cual a su vez fue una forma diferente de hacer política y gestionar el poder local.

Identificando la adversidad política: contexto político y el marco legal

Toda gestión del actor gubernamental, que se encuentre en una posición de toma de decisiones, tiene un marco legal, político e institucional sobre el cual opera y desarrolla las funciones que se le hayan designado. Ahora bien, hay veces en que estos marcos legales y políticos son modificados acorde a las nuevas necesidades de la población, territorio, etc. Esto a su vez trae

consecuencias a nivel institucional. Para el caso de la ciudad de Lima, la misma posee un marco legal muy particular con respecto al resto de ciudades del país. Este marco, a su vez, genera grandes dificultades para la articulación de políticas públicas, así como la gestión de la ciudad. Esta problemática sería identificada posteriormente por los actores detrás del PRDC y sería parte fundamental de la adversidad política (a nivel institucional u del marco legal) sobre la cual se desarrolló la función de planificación de la ciudad.

Cuatro documentos legales son los que determinan las bases sobre las cuales los actores gubernamentales deben cumplir su función de planificación de la ciudad¹¹ y , a su vez, le dan una condición particular a la ciudad: la primera está definida en la Constitución Política del Perú, artículo 198 el cual parte por reconocer la realidad diferente de dicho territorio¹². La segunda, es la Ley N° 27783 “Ley de Bases de la Descentralización¹³” la cual le da a la ciudad de Lima ,en su circunscripción territorial, funciones, y autonomías; y una condición especial¹⁴ frente al resto de regiones y municipalidades del país¹⁵. Este régimen especial reconoce a la provincia de Lima con funciones provenientes del gobierno regional. Esto a su vez, propiciado por la misma ley¹⁶ donde le da mayor autonomía y funciones con respecto a las demás provincias y como región de Lima. Sumado a esta condición está lo expuesto en la Ley N° 27867 “Ley Orgánica de Gobierno Regionales” donde se detalla el régimen especial de Lima

¹¹ Ley N°27783 Capítulo IV, Artículo 35, letra b): Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil de su región.

¹² Artículo 198° de la Constitución Política del Perú: “La Capital de la República no integra ninguna región. Tiene régimen especial en las leyes de descentralización y en la Ley Orgánica de Municipalidades. La Municipalidad Metropolitana de Lima ejerce sus competencias dentro del ámbito de la provincia de Lima. Las municipalidades de frontera tienen, asimismo, régimen especial en la Ley Orgánica de Municipalidades.

¹³ Según el Artículo 2° “La presente Ley establece la finalidad, principios, objetivos y criterios generales del proceso de descentralización; regula la conformación de las regiones y municipalidades; fija las competencias de los tres niveles de gobierno y determina los bienes y recursos de los gobiernos regionales y locales; y, regula las relaciones de gobierno en sus distintos niveles

¹⁴ El tema de ser capital de la República es además influyen en el trato recibido

¹⁵ Según el Artículo 33° Régimen especial para la provincia de Lima Metropolitana, perteneciente al Capítulo III, Regímenes Especiales: “En el ámbito de la provincia de Lima, las competencias y funciones reconocidas al gobierno regional, son transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima, con arreglo a lo previsto en la presente ley. Asimismo, la ejecución de obras de inversión en infraestructura estará a cargo de dicha Municipalidad o de las municipalidades distritales respectivas, previo convenio con el sector correspondiente” (Ley N° 27783 2002: 11)

¹⁶ Artículo 32.- Sede regional

La sede del gobierno regional es la capital del departamento respectivo. En el caso del departamento de Lima, la sede del gobierno regional es la capital de la provincia de mayor población.

Metropolitana a la cual se le reconocen nuevamente competencias y funciones propias de los gobiernos regionales¹⁷, así como el reconocimiento de la provincia de Lima como Capital de la República. Finalmente, en la Ley 27972, “Ley Orgánica de Municipalidades”, en los artículos 151¹⁸, 152 y 154 se valida a nivel municipal que la Municipalidad Metropolitana de Lima tiene un régimen especial por el cual se reafirma las competencias y funciones propias de carácter local y regional.

Todas las anteriores leyes, las cuales parten a su vez y en armonía con el artículo 198 de la Constitución, dan cuenta que este régimen especial termina siendo una situación sin precedentes para el regular desarrollo de las políticas y gestión de la ciudad. El contexto legal sobre el cual se desarrolla la función de planificación hace que, en palabras del Director de la Dirección Especial de Estudios del Instituto Metropolitano de Planificación (IMP), “Lima Metropolitana sea un Gobierno Provincial con funciones regionales, porque no es un Gobierno regional. Y esta naturaleza también te dice que tiene que tener un Plan Regional. Tanto la Ley Orgánica de Municipalidades como la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales especifican capítulos especiales para el régimen” (Entrevistado 6 2017)

Es decir, todo gobierno regional, provincial y municipal, acordes a las anteriores leyes mencionadas anteriormente (marco legal), deben tener un instrumento de planificación que le permita planificar el desarrollo de sus territorios¹⁹. Al ser la

¹⁷ Ley N° 27867 Ley Orgánica de Gobierno Regionales Artículo 65°. - Capital de la República
“La capital de la República no integra ninguna región. En la provincia de Lima las competencias y funciones reconocidas al gobierno regional son transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima, la cual posee autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia regional y municipal. Toda mención contenida en la legislación nacional que haga referencia a los gobiernos regionales, se entiende también hecha a la Municipalidad Metropolitana de Lima, en lo que le resulte aplicable”

¹⁸ ARTÍCULO 151.- RÉGIMEN ESPECIAL

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

¹⁹ Ley N° 27867 Ley Orgánica de Gobierno Regionales Artículo 32° “Gestión regional
La gestión de Gobierno Regional se rige por el Plan de Desarrollo Regional Concertado de mediano y largo plazo, así como el Plan Anual y el Presupuesto Participativo Regional, aprobados de conformidad con políticas nacionales y en cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente.

Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Artículo 97° Plan de Desarrollo Municipal Concertado.
Basándose en los Planes de Desarrollo Municipal Distritales Concertados y sus Presupuestos

Provincia de Lima capital de la República, además de ser un gobierno provincial con funciones de gobierno regional y a la vez no integrar ninguna otra región existente; y considerando que según las leyes normativas todas las competencias y funciones (entre ellas la de planificar la ciudad) son transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima, dan cuenta finalmente de un diseño político institucional y legal que es adverso para los actores gubernamentales a la hora de gobernar. El contexto institucional sobre el cual debe operar el gobierno, y la planificación de la ciudad, se hacen insostenibles por los distintos niveles de gobierno que la caracterizan y frente a las consecuencias de tener una ciudad donde diversos actores (con sus diferencias políticas, creencias, estilos y demás) la gobiernan desde estos niveles. Más aún, considerando además el contexto político sobre el cual se desarrollada esta institucionalidad: las elecciones municipales no solo trajeron Fuerza Social a Alcaldía de Lima Metropolitana; sino que el resto de los alcaldes electos eran de partidos diferentes. Esto significa una fragmentación en la coordinación de diversas propuestas de políticas para la ciudad; dado que cada Alcalde gobierna en su jurisdicción. Asimismo, y en la línea del contexto político, ganar las elecciones con estrecho margen significaron el inicio de una confrontación directa por parte de un sector de la opinión pública y de allegados a la gestión edil anterior. Según un miembro de, equipo técnico que evaluó la situación de ese entonces:

Dentro de los grupos fácticos, estaban las constructoras que no ganaron con ex. Alcalde Castañeda ni Villarán. Además, ciertos proveedores de la gestión de 8 años de Castañeda veían como un negocio calculado en 30 millones anuales se perdía toda vez que eran proveedores asociados a la gestión de Solidaridad. Otro sector que no vio con felicidad el proceso fue el empresariado y gremios: CONFIEP, SND, SNMPE, CCL y otros. Además de los grupos fácticos tradicionales, se debe muy marcadamente comprender el rol que cumplió El Comercio y Correo, con Martha MMQ y Aldo Mariátegui, respectivamente. Se vio claramente un linchamiento mediático por la más leve y subjetiva apreciación de

Participativos, el Consejo de Coordinación Local Provincial procede a coordinar, concertar y proponer el Plan de Desarrollo Municipal Provincial Concertado y su Presupuesto Participativo, el cual luego de aprobado es elevado al Consejo de Coordinación Regional para su integración a todos los planes de desarrollo municipal provincial concertados de la región y la formulación del Plan de Desarrollo Regional Concertado.

todo acto. Un ej. La relación de citatorio al Congreso en 8 años a Castañeda fue de 5, mientras que Villarán en 4 años fue citada unas 50 veces. (Entrevistado 9 2017)

Este contexto sería entonces identificado y analizado para la realización del Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima durante los años 2011-2013. El cual, tuvo diversas estrategias y componentes que la caracterizaron en comparación con los intentos de planificación de las gestiones anteriores: la planificación si bien se constituye como una obligación para las entidades públicas (en el poder local); la estrategia general de cómo abordar dicho proceso, y las estrategias utilizadas por los actores para darle un nuevo significado al mismo, dieron como consecuencia un modelo diferente a seguir, sobre todo considerando el contexto político legal ya descrito anteriormente

Evidenciando la problemática y desafíos de la ciudad desde el actor público

Dado el contexto presentado anteriormente, resulta difícil imaginar cómo gobernar una ciudad con diversos problemas a la vista; sin contar además los creados por otros actores (sector privado, actores gubernamentales que inciden en el territorio, sociedad civil organizada, representantes de gremios, partidos, entre otros) que se encuentran fuera de la gestión municipal.

Para el 2011 con la nueva gestión municipal se dieron dos sucesos importantes como parte del inicio de gobierno: el reconocimiento de los problemas para el gobierno de la ciudad, y la identificación de las necesidades para gobernar. Todo ello daría posteriormente como resultado la selección de la necesidad de plantear la planificación de la ciudad de Lima.

1.1 Reconociendo los problemas y desafíos para el gobierno de la ciudad.

Luego de las elecciones municipales realizadas el 03 de octubre de 2010²⁰, y con la pronta toma de mando para el 01 de enero de 2011, la nueva administración municipal, liderada por Susana Villarán, debía trabajar y plantear las propuestas que realizó durante la campaña previa a las elecciones. Cabe señalar que al ganar la elección municipal por estrecho margen (1% de votos de

²⁰BBC. Lima tiene alcaldesa. Consulta 30 de mayo de 2019

https://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/10/101026_0115_lima_villaran_ganadora_ao.shtml

diferencia²¹; 40000 votos aproximadamente²²); y considerando la campaña de miedo en su contra por parte de los partidos de derecha y medios de comunicación afines a los mismos²³-una semana antes del día de las elecciones-, los problemas generados por esta polarización irían en aumento, a la par de los problemas a resolver que fueron objetos de la campaña (seguridad y transporte) conforme lo reconocieron las nuevas autoridades previo a la toma de mando en enero de 2011.

Si bien los problemas y desafíos en materia de seguridad y transporte fueron los temas de la agenda pública y propuestas de campaña; otros relacionados a los mismos fueron planteados y puestos para el análisis. Las declaraciones brindadas por la alcaldesa electa el 28 octubre de 2010 a un medio de comunicación internacional²⁴, brindaron nuevos elementos de lo que vendría ser los problemas y necesidades a atender como nueva autoridad. Uno de ellos era la “visión de Lima”, la cual posteriormente sería reconocido como la necesidad de planificar.

Asimismo, otros de los procesos que tendrían que ser atendidos por la nueva gestión en su momento, y que fueron identificados²⁵ como temas a resolver son los siguientes:

- Débil ejercicio del gobierno del territorio, de la administración de los servicios y de la gestión del desarrollo local (superposición de funciones)
- Redefinición de los roles económicos de la ciudad, en el contexto de la globalización de los mercados, el comercio mundial de mercancías y los grandes flujos de capital.
- Surgimiento y consolidación de nuevos centros y subcentros urbanos en la ciudad.

²¹ El Mundo. Susana Villarán gana la Alcaldía de Lima por un estrecho margen. Consulta: 30 de mayo de 2019

<https://www.elmundo.es/america/2010/10/04/noticias/1286175966.html>

²² La República. ONPE al 100%: Villarán gana las elecciones con 38.39% Consulta el 30 de mayo de 2019. <https://larepublica.pe/politica/494023-onpe-al-100-villaran-gana-las-elecciones-con-3839>

²³ El Mundo. Susana Villarán gana la Alcaldía de Lima por un estrecho margen. Consulta el 30 de mayo de 2019. <https://www.elmundo.es/america/2010/10/04/noticias/1286175966.html> Consulta: 30 de mayo de 2019

²⁴ BBC. Susana Villarán: su visión para Lima.

https://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/10/101028_peru_lima_villaran_entrevista_wbm

²⁵ Presentación en diapositivas, material elaborado para difusión del PRDC 2012-2025

<https://es.slideshare.net/cocoin/plan-regional-de-desarrollo-concertado-de-lima-2012-2025>

- Afirmación de la interculturalidad y diversificación de las expresiones culturales.
- Degradación y pérdida acelerada de los ecosistemas y recursos naturales (cuencas y zonas marino-costeras) e incremento de la vulnerabilidad.

Uno de los principales desafíos para el gobierno de la ciudad, en el aspecto político, fue el reconocimiento de que las elecciones municipales significaron el triunfo de la alcaldesa electa; sin embargo, no obtuvo un alcalde distrital de su partido político Fuerza Social. “Parte del conflicto nuestro era la debilidad institucional que teníamos en términos de la institucionalidad política. Porque llegamos solos, llegamos solos: llegamos sin una correlación al congreso, llegamos sin ningún alcalde distrital” (Entrevistado 1 2017). La coordinación con los 43 alcaldes distritales, todos de un partido diferente al de ella, representó un desafío a considerar para la posterior ejecución de los planes y políticas de la ciudad. Es por ello que se necesita una forma diferente de hacer política, con lo cual pueda superar estas adversidades latentes y generadas por la misma legalidad normativa que sustentaba su accionar. [...] “un conflicto generado por actores que inyectaron conflicto al gobierno de la ciudad. Creo que esa es ...el PRDC, el primer plan que asume a Lima como una región, y en su identidad única en la que la da la Constitución, su régimen de capitalidad...que se pregunta las grandes cuestiones de la ciudad, sus 43 distritos, las áreas interregionales, las formas de gobierno” (Entrevistado 1 2017)

1.2 Identificación de las necesidades para gobernar: la planificación de la ciudad.

Una problemática para la gestión de todos estos problemas y desafíos para el gobierno de la ciudad constituía a su vez, la necesidad de recuperar las herramientas de planificación que, a consecuencia de los años y cambios en los paradigmas de gestión, se perdieron como un instrumento efectivo del gobierno, sobre todo a nivel local. Y es que la situación general era los “planes en toda la legislación peruana tienen un grave problema: que no son vinculantes. No llevan a un ejercicio presupuestal vinculante donde lo que diga “el Plan” va a tener consecuencias presupuestales concretas. Esto debilita mucho el proceso: al final terminan como documentos interesantes todo lo que quieras, pero no llevan a realmente decisiones concretas y efectivas” (Entrevistado 2 2017). Esta situación

derivaba entonces en exclusivamente una voluntad política del alcalde (y de sus reales intenciones) por realizar los procesos de planificación que terminaban siendo obligaciones legales por las leyes anteriormente mencionados²⁶. “La ausencia de planificación era algo que se notaba en Lima a gritos...el último proceso empieza con Alfonso, se hace con Del Castillo, y se aprueba en el 90...tenemos el Plan del Centro de Lima, y luego el Plan Urbano del 90 (Entrevistado 1 2017)

Este panorama sucedió en el Gobierno local durante los gobiernos anteriores al año 2010, y según uno de los funcionarios encargados del proceso de planificación en el Instituto Metropolitano de Planificación:

No existió hasta donde yo tengo conocimiento el PRDC que ahora nos ocupa. Solamente se formulaban planes urbanos metropolitanos. Y cuando hablamos de metropolitano estamos hablando de las dos provincias (De Lima y Callao) porque esa es la metrópolis. En cambio, cuando hablamos del PRDC le correspondía exclusivamente a la provincia de Lima. Porque el Callao tenía su propio Plan Concertado. Bueno si bien no había PRDC el último plan urbano que se había hecho fue entre el año 88 y el 92, que entra en vigencia el Plan de Desarrollo Urbano del 90 al 2010. Por lo tanto, cuando comenzamos el PRDC el Plan urbano ya está caducado y para que no se pierda el marco de la zonificación cada año lo que hacían es prorrogarse su vigencia (del plan urbano) Si no, no se podía ratificar las acciones de zonificación que obviamente estaban amparadas en las respectivas ordenanzas (Entrevistado 5 2017)

Es decir, a consecuencia del desprestigio de los procesos de planificación, el gobierno local hacía cumplir, por “obligación” de la ley, la renovación/actualización de estos documentos técnicos. Sin la necesidad de elaborar nuevos documentos y haciendo a un lado los instrumentos de planificación y su importancia, la planificación de la ciudad quedó así sin un horizonte claro en diferentes gestiones ediles (más allá de la orientación política del alcalde de turno).

Es así que, cuando llegaron las exigencias del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) para hacer cumplir la norma vigente en el mes de enero de 2011 (dado que debería ser el documento orientador sobre el cual se formulen

²⁶ Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

el resto de políticas para la ciudad y la formulación presupuestal de los proyectos vinculados a la misma), con el nuevo gobierno entrante, y luego de la identificación de los problemas y desafíos para el gobierno de la ciudad; la oportunidad de volver a utilizar la herramienta de planificación como orientación de la ciudad, así como de generar las redes políticas interdistritales necesarias para llevar a cabo todo lo que se pretendía planificar (y posteriormente validar), resultó más necesario que se iniciara un proceso de planificación. “De la banca de regidores de Fuerza Social, y en general, nos pareció una propuesta importante que estaba en nuestra propuesta de Plan de Gobierno. Nos quedaba totalmente claro la importancia de la planificación y de los instrumentos que establece la ley para hacer dicha planificación” (Entrevistado 2 2017). Es decir, no solamente cumplir la ley, sino utilizar la herramienta más óptima para gestionar los problemas urbanos y las consecuencias de gestionar el mismo sin un horizonte articulado.

Seleccionando e implementando estrategias para la planificación (PRDC)

2.1 Identificando los recursos: situación previa en la organización

Si bien se tenía la idea de qué debía hacerse (a nivel de la autoridad municipal), el cómo podían realizar a cabo los instrumentos de planificación para la ciudad no quedaban aún claros para la nueva administración municipal; considerando la organización interna que la compone. El tener conocimiento sobre la estructura municipal, a nivel de las organizaciones que la componen, de sus recursos y de sus funciones llevaba a analizar sobre quien de estas organizaciones tomaría la potestad de realizar la planificación de la ciudad y de los procesos que conllevaban realizarla.

Lo que sí se tenía claro, era que la planificación como instrumento, tenía dos procesos, la Gerencia de Planificación y el Instituto Metropolitano de Planificación (IMP):

La planificación institucional tiene dos facetas: la fase de planificación interna que lo veía la Gerencia de Planificación. Y la fase de planificación de la ciudad que lo veía el IMP. Entonces la labor de planificación del territorio, la tenía el IMP. Y en ese sentido es que, de acuerdo a la Ley Orgánica, la Ley de Bases de Descentralización, la Ley de gobiernos locales y municipales, todas leyes

orgánicas, había que formular el Plan Regional de Desarrollo Concertado como primer peldaño del resto de planes que iban a ponerle un marco de objetivos, metas y al presupuesto. Es decir, debería ser el orientador principal de la formulación presupuestal y obviamente del gasto de toda la inversión. (Entrevistado 5 2017).

Siendo el IMP como organización encargada de estos procesos de planificación (de la ciudad) se encargó a la misma en el mes de enero de 2011, la realización de la planificación de Lima. Se dispuso de entregar recursos para la elaboración de un “Plan de Desarrollo Metropolitano”. “El IMP presento una iniciativa a la MML para la actualización del (así lo llamo el IMP) Plan Metropolitano. La MML aprobó la iniciativa, exactamente los recursos presupuestales y el monto no lo recuerdo...pero se tenía aproximadamente un gasto de 180000 soles mensuales (durante 6 meses). Se le dio un monto como para que laboren, se aprobó la elaboración del Plan de Desarrollo Metropolitano y se le dio ese monto” (Entrevistado 6 2017)

Los recursos fueron entregados entre febrero y marzo de 2011; y con ello se daba por hecho el inicio del proceso de planificación. No obstante, en la mente de las autoridades del IMP, existieron diferentes ideas en cuanto a lo solicitado por la MML; lo cual llevó además a que:

Pasaron los meses, y el IMP no ataba y desataba para elaborar el Plan; y se planteó una discusión muy interesante por cierto (pero absurda también) ¿Qué cosa es el Plan de Desarrollo Metropolitano? ¿Por qué? Porque algunas personas del Consejo Metropolitano que aprobaron el Plan hablaban del Plan de Desarrollo Metropolitano como si fuera el Plan Regional de Desarrollo Concertado, que es un instrumento. Y en el IMP hablaban del Plan de Desarrollo Urbano, que es otro instrumento. En ese ínterin se crea un signo de interrogación en la cabeza de los operadores del IMP para saber qué cosa era y nadie se atreve a indagar. (Entrevistado 6 2017)

A su vez, la misma estructura del IMP, así como sus problemas internos no favorecían el desarrollo óptimo de la planificación:

El IMP tiene tres áreas [IMP a pesar de contar con 5 direcciones dentro de su estructura organizacional solo contaba con 3 direcciones operativamente funcionando]. El área de Movilidad y Transporte, el área de planificación urbana,

y la Dirección de Estudios. Y el Plan [PRDC] estuvo a cargo de la Dirección de Estudios, cuyo director era el Arquitecto Juan José Espínola. Y la que participó activamente sobretodo en el tema de transporte fue la Dirección de movilidad y transporte. Porque el tema urbano no se tocó, tenía su propio plan que era el Plan Urbano (Entrevistado 5 2017)

Empiezo a ejercer la función en la Dirección General de Estudios y empecé a enterarme del cargo: revise la documentación y confirme que la Dirección de Planificación y Territorio había solicitado recursos para hacer el Plan de Desarrollo Metropolitano. ¿Y quién iba a coordinar esto entonces? Pregunté. A quién le van a encargar. Porque si ha llegado un recurso externo al IMP, un órgano de línea debe hacerse cargo del gasto. Uno puede hacerlo directamente desde la Dirección Ejecutiva, o por lo menos es un error. Siendo así el órgano más adecuado era el de Planificación del Territorio. Por su nombre mismo debía serlo, pero en este ínterin también encontré un conflicto: los dos directores no estaban de acuerdo, sonaba la revocatoria (pero en ese momento era muy lejana todavía) Había información que se manejaba, pero era lejano se le hacía caso (recolección de firmas). (Entrevistado 6 2017)

Las diferentes interpretaciones al encargo de la MML por parte del IMP se tradujeron en que para el mes de septiembre de 2011 no había avance alguno para el proceso de planificación. En la mentalidad de ambas organizaciones, y de sus actores que la componen, no existió consenso sobre el producto a elaborar: mientras que el IMP, dado su idiosincrasia institucional planteaba la formulación de un Plan de Desarrollo Metropolitano y otro Plan de Desarrollo Urbano; por parte de la MML-y sobretodo de la Alcaldesa-, la propuesta era formular un Plan de Desarrollo Concertado como instrumento orientador de todas sus propuestas de políticas para la ciudad. En el marco de estas discrepancias, se sumó además que hubiera un cambio en la dirección del IMP, según el Director de la Dirección General de Estudios:

No sé exactamente qué es lo que paso con la alta dirección de la MML, pero evidentemente venía la idea de que el IMP no estaba nada haciendo con los recursos (ineficiencia era, no sé si es la palabra más adecuada, pero es lo que broto en ese momento. Entonces, entra Jorge Arce, se acomoda en el cargo después de dos o tres semanas incluso (mes de septiembre-octubre de 2011) y sonaba con mayor fuerza el tema del nombre de Henry Pease que se iba a hacer

cargo. Pero la gente al interior del IMP no sabía con exactitud cuál era la función y rol que iba a cumplir. (Entrevistado 6 2017)

El nulo avance se debía además a la indisposición de los órganos de línea del IMP por colaborar en el proceso de planificación encargado, considerando que, ante la incertidumbre generada por los cambios de gobierno, la burocracia estatal detiene estos procesos:

El Director Ejecutivo, tenía ciertos temores por que había cierto respeto por el trabajo realizado...las otras dos direcciones tienen más de 20 años en el cargo. Experiencia de planificación existe, pero hubo una clarísima indisposición para participar en el Plan. Además, obviamente lo que estaba detrás era el contexto político. Frases como: si la revocatoria va a plantear un nuevo escenario para que hacer un esfuerzo que no tiene sentido

En este contexto de problemas internos del IMP, de cambios en la dirección de la misma, y la nula ejecución del gasto asignado, es que se evalúa tomar una serie de decisiones novedosas que afectarían al proceso en conjunto y definiría el objetivo propuesto por la alcaldesa.

2.2 Tomando decisiones desde la autoridad gubernamental: estrategias iniciales

El diagnóstico de la MML de enero a septiembre de 2011 era evidentemente desolador: sin ningún avance a la vista, y con la situación interna del IMP, las preocupaciones por tener un plan que articule todas las políticas de gobierno para la ciudad resultaron apremiantes. En palabras de uno de los futuros participantes del proceso de planificación: “entró Susana Villaran [*como alcaldesa de la MML*], quien no pensó ganar las elecciones (los votos de Kouri fueron al final anti-Lourdes). Susana entró sin Plan de Gobierno prácticamente...en el camino va armando algo” (Entrevistado 4 2017).

En este contexto, para el mes de septiembre de 2011, la estrategia inicial de la MML fue el de elegir a una persona que pudiera organizar el proceso de planificación de la ciudad.

Para la MML, y, sobre todo, la ex alcaldesa planteo la siguiente necesidad para

salir de la situación anterior y encauzar el proceso de planificación:

Mira lo que hemos hecho en este caso fue elegir en primer lugar, un muy buen líder para congregar un muy buen equipo. Que fuera inobjetable desde el punto de vista de su calidad ética, política y académica y profesional.

Eso es en términos de liderazgo, la capacidad de convocar, pero es un liderazgo intachable e inobjetable. Entonces si éramos débiles podíamos conseguir audiencia, es decir que nos escuchen, y en segundo lugar adhesión en los diferentes. “HP” era un político de fuste, capaz de concertar conversaciones con adversarios políticos de todo calambre eso era lo que permitió no la parte más pequeña que era el congreso de la ciudad, sino con los otros niveles de alcaldes de los diferentes territorios, con los cuales ya teníamos una actitud por parte de ellos confrontacional. (Entrevistado 3 2017)

Fue así que, para el mes de octubre, no sin antes entre idas y vueltas, la elección del ex congresista Henry Pease para tomar el cargo de dirigir el proceso de planificación de la ciudad se hizo realidad. “[...]evidentemente Susana sabía perfectamente en que manos estaba la formulación del Plan y la capacidad de convocatoria que tenía Henry” (Entrevistado 5 2017). Y es que su experiencia como teniente alcalde de Lima, durante la gestión de Alfonso Barrantes, además de haber sido congresista y participado en la política peruana durante años, resultaba atractivo para iniciar este proceso de planificación de la ciudad de Lima (considerando además la multiplicidad de actores con los cuales coordinar).

Esta decisión tuvo una resistencia inicial en el IMP:

Henry Pease significó al inicio, cuando yo recién ingrese, era un elemento externo que no se sabía para que lo llamaban. Sobre todo, porque obviamente el perjuicio era que no tenía relación alguna con los procesos de planificación urbana. Porque tenía que llegarse a eso. Nadie le objetaba lo exitoso que fue en la época de Barrantes, pero cuando aparece ya la idea del Plan Concertado...evidentemente su perfil Concertado y su última experiencia en el Congreso (como presidente) y su habilidad para concertar con las fuerzas políticas que no necesariamente le seguían, fue un tema clave. Entonces él apareció como el ideal para liderar un proceso de este tipo (Entrevistado 6 2017)

Con la incorporación de Henry Pease como cabeza del proceso, para el mes de noviembre de 2011 se inició el proceso de planificación. Se nombró a Pease

como “Comisionado Especial²⁷”; y es que, al no ser formalmente parte de la MML, la propuesta que se presentó fue que trabajará siendo el guía del proceso y dando las líneas sobre las cuales se iba a desarrollar el PRDC. En palabras del Director Ejecutivo del IMP: “Primero, el plan no tuvo nada que ver con algunas doctrinas políticas, en absoluto. El Plan definitivamente se inscribió dentro de un proceso apolítico para ser un elemento rector de largo plazo de cómo se debería administrar el territorio en sucesivos gobiernos. Porque fue el Plan para 2012 al 2025 (iba a involucrar a 4 gobiernos municipales) Entonces no podría tener una orientación política partidaria. Tenía una orientación de política de desarrollo” (Entrevistado 5 2017)

Los acuerdos entre él y la alcaldesa, luego de varias reuniones en noviembre, se resumieron básicamente en lo siguiente: que no hubiera interferencia política al proceso que estaría dirigiendo y tuviera libertad para proponer y diseñar su equipo, y que la planificación de la ciudad obedecería a un proceso concertado con los actores de la sociedad civil, sector privado, y el estado. Es decir, la elaboración de un Plan Regional de Desarrollo Concertado, el cual está contemplado por la Ley y capítulo especial para Lima. “La estrategia era del equipo que dirigía y daba la legitimidad. Susana aceptó que Pease manejara todo esto con sus condiciones y no hubiera interrupciones” (Entrevistado 4 2017). El rol de líder del proceso quedó pactado entre ellos.

Articulando estrategias para la planificación

Luego de la designación de Pease, y de las condiciones para liderar el proceso de formulación del Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima (PRDC) los siguientes pasos fueron de crear las estrategias que permitieran tener el producto a tiempo (el pedido fue realizarlo en un año, dado la coyuntura política y las más crecientes voces de la revocatoria). Si bien existía una experiencia de planificación por parte del IMP, el mismo estaba limitado a estudios técnicos y más urbanísticos. Se requería un plan diferente, que articulara estas propuestas urbanísticas, del territorio, así como otros referentes a las políticas que tenía pensado la alcaldesa para la ciudad. En síntesis, se trataba de organizar a los recursos disponibles, y de crear aquellos que se necesitaban para la formulación

²⁷ Decreto de Alcaldía N° 015 del 11 de noviembre de 2011

y posterior implementación a futuro. Es por eso que en el transcurso de octubre a marzo se plantearon las siguientes estrategias para el diseño y formulación de este Plan; el que era nuevo en su tipo para los actores gubernamentales que se involucraron en dicho proceso.

3.1 Construyendo la estructura: seleccionando los actores para la organización

Para lograr el objetivo planteado, la respuesta de Pease, como Comisionado Especial del PRDC, fue la creación de diferentes equipos de trabajo que le permitieran tener el manejo político para la concertación con los diferentes actores que pensaba involucrar a este nuevo proceso; y, otros que pudieran conducir las diferentes propuestas que surgieran del análisis de Lima (etapa de diagnóstico), y de las futuras convocatorias que realizaría a los vecinos de la ciudad (etapa de formulación). Si bien el IMP y la Gerencia de Planificación de la MML eran actores a considerar para el proceso; los mismos sirvieron luego como base para el despliegue del trabajo a realizar y otras funciones a largo plazo. Se requería una estrategia que permitiera trabajar rápidamente, y que actuara en coordinación con las anteriores organizaciones para la implementación de toda la propuesta del PRDC, el cual tendría como inicio el mes de marzo de 2012. Por ello resultó más atractivo el plantear un esquema diferente de trabajo y no solo trabajar con las organizaciones (IMP, MML) ya involucradas.

Llegado a este punto, entre los meses de octubre a noviembre de 2012, Pease planteó el siguiente diseño del equipo que funcionaría como su brazo ejecutivo para el proceso del PRDC:

1. Equipo de confianza: consistiría en convocar a un equipo dentro del círculo de confianza de Pease; el cual estaba sostenido sobre la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Siendo director de esta organización, la PUCP serviría como base para las reuniones de coordinación del equipo de confianza y para otras reuniones de coordinación con actores importantes que participarían del proceso. Sería el centro

operativo desde el cual se trabajaría con el resto de actores y sus equipos formados. (Entrevistado 9 2017)

2. Equipo “técnico”, la idea era contar con distintas personas que tengan conocimientos de determinadas materias en las cuales pudieran desarrollar el Plan en sus distintas etapas:

- a. la etapa de diagnóstico (de noviembre 2011 a marzo de 2012).

Según el ex Director Ejecutivo del IMP de ese entonces:

Para el diagnóstico, como todo el plan tenía 4 dimensiones: la social, la territorial ambiental, la económica-productiva, y la política institucional. Se contrataron consultores para cada uno de estas materias que abordaba el Plan (Economía la hizo Antonio Romero, la parte social, Antonio Caballero, la parte Política institucional, Giofianni Peirano y un asistente de Henry (Luis Gonzales Norris).

- b. la etapa de formulación del PRDC (de marzo a octubre de 2012); la cual estaría compuesta por una diversidad de consultores que se encargarían tanto implementar el diseño metodológico del PRDC, así como se difundir el mismo con los medios nacionales (gestión de los medios de comunicación). Estas personas serían consultores contratados con recursos del IMP (y luego con recursos externos)

- c. y la etapa de implantación (de noviembre 2012 hasta la aprobación del PRDC por el Consejo Metropolitano de la MML.

3. Equipo de soporte: este equipo sería la base administrativa y logística para las operaciones del equipo político y técnico del PRDC. Las oficinas del IMP, así como toda la coordinación administrativa y recursos que tuvieran al alcance servirían para el desarrollo de lo pensado por el Comisionado Especial. Asimismo, el IMP permitiría que a través de ellos se planteasen las futuras propuestas del PRDC y la asignación de presupuesto por parte de la MML (a través de su gerencia de planificación, previa validación de la propuesta, y de la Gerencia de Finanzas) [...] “Su trabajo de la Gerencia de Planificación con el Plan fue convalidar la propuesta metodológica para que la MML,

a través de la Gerencia Municipal y la Gerencia de Finanzas otorgue los fondos” (Entrevistado 5 2017).

3.2 Recibiendo recursos: financiamiento del PNUD

Dado el planteamiento del Comisionado especial, la propuesta planteada para la ejecución del PRDC era la más óptima y fue aprobada inclusive por la Alcaldesa. No obstante, como en toda organización, los recursos son limitados; es así que a pesar que la MML ya había asignado los fondos al IMP para el desarrollo del Plan, no podía destinar más dinero en aquel momento puesto que se vería cuestionable hacerlo sin resultados concretos (Entrevistado 6: 2017). Esto se reafirmó por el siguiente que aconteció entre los meses de enero a febrero de 2012 y generó además un contexto político que no favorecía a la MML: el caso del “Olón de la Herradura” (por el cual se quiso recuperar dicha playa en la Costa Verde y el mar se llevó la arena que la MML había incorporado en el terreno) generó en los medios de comunicación, como en la opinión pública, y en sus detractores, la oportunidad de criticar duramente su gestión; y plantear con más firmeza un proceso de revocatoria por ser improvisada para el cargo que ejercía²⁸.

Entonces, para conseguir los recursos necesarios que Pease había solicitado, se recurrió a la ayuda internacional para tal fin. Según el Director de la Dirección General de Estudios, y consultor de aquella época:

La MML tiene un convenio con el PNUD²⁹, y en este convenio uno de los objetivos era el fortalecimiento de la gestión municipal. Y un resultado con ese fortalecimiento era la elaboración de este instrumento (el PRDC). Entonces en ese momento se dio la posibilidad de que el PNUD, a través de los recursos que manejaba, por este convenio, contratara a las personas (consultores) que faltase. Tenían un régimen especial. Se contrató un grupo de consultores, eran varios: Mario Zolezzi, el Dr Dannos, Carlos Alza, y luego hubo dos personas que

²⁸Marco Tulio Gutiérrez: "Susana Villarán se revoca sola". Consulta: 30 de mayo de 2019.

<https://diariocorreo.pe/peru/marco-tulio-gutierrez-susana-villaran-se-r-200540/>

²⁹ Convenio Marco firmado entre el PNUD y la MML el 08 de Agosto del 2011. En dicho convenio uno de los puntos a desarrollar era el 1) Asesoría técnica especializada a la Municipalidad Metropolitana de Lima a fin que esté en condiciones técnico-operativas para el diseño e identificación de mecanismos de implementación del plan 2011-2014 de desarrollo metropolitano y de seguridad ciudadana

salieron del IMP: Juan Carlos y yo. Digamos si hubo esa adecuación...optamos por esa posibilidad para que haya un equipo principal que vaya monitoreando el proceso. (Entrevistado 6 2017)

Con los recursos³⁰ del PNUD se logra contratar a los consultores que serían parte del equipo técnico para la etapa de formulación del PRDC (entre los meses de marzo a octubre de 2012). Dado el régimen especial por ser dinero de una entidad del extranjero, se hacía más veloz los pagos a este equipo. Asimismo, estos recursos generaron otras de las estrategias pensadas por Pease, y validada por la Alcaldesa; el fortalecimiento del IMP como ente rector de la planificación. Según un miembro del equipo técnico:

Un proyecto de las Naciones Unidas que le permitió a la MML contar con recursos adicionales para contratar algunos técnicos, y disponer de algunos recursos para otros gastos diarios. A partir de eso, y viendo que justamente este tema que ver con algún fortalecimiento institucional que era una cosa de hacer no solo el PRDC sino fortalecer el IMP, se trató de conformar un equipo y darle mayor fortaleza al IMP. Que venía muy debilitado de antes: solo ponía VB al obrismo de Castañeda. Algunos recursos de la propia MML que se apunta a fortalecer el IMP, y una manera de justificar eso era hacer el Plan. Y darle una oportunidad para que ese equipo pudiera destrabar a la institución dado que no tenía el personal ni equipo. Yo sé que el equipo que trabajo en el Plan, en la medida que fueron más personas...esas personas se las encargaron otras tareas que estaban atoradas en el IMP. (Entrevistado 8 2017)

3.3 Empoderando el IMP como organización rectora de la planificación (en la ciudad)

La tercera estrategia planteada por Pease, para la realización del PRDC era dejar una estructura que permitiera la implementación de las futuras propuestas que se plantearían en el documento final. Puesto que el IMP era la organización más a fin a los procesos de planificación de la ciudad; la idea era empoderar el mismo con respecto a la estructura organizacional de la MML. Al ser la MML una organización antigua, las personas y organizaciones que la componen tienen costumbres que son difíciles de cambiar en poco tiempo:

³⁰ Monto de \$103,500 dólares a implementar entre octubre de 2011 a septiembre de 2012

la MML es una institución muy antigua, con patrones y zonas de comportamiento elefantiásicos, una burocracia muy lenta, tradicional, poco comprometida realmente con la ciudad. Ahí hay sector de empleados, funcionarios que son personal permanente: son los dueños de los municipios: ellos sienten a los alcaldes como aves de paso. Llegan con sus equipos y son temporales. Hay una superposición entre una burocracia que está establecida (20 años o más), pero como masa son burócratas tradicionales que tienen su sueldo y ROF y sus obligaciones y compromisos, marca tarjeta y se van. Se van temprano. No hay un compromiso efectivo, los que trabajan son los equipos que trabajan con los alcaldes. Uno tiene que lidiar con ello (Entrevistado 8 2017).

A inicios del proceso, se identificó que el IMP pasaba por una situación crítica. Considerando la crisis de los modelos de planificación, y de la desactivación de muchos de estos instrumentos y organizaciones en las décadas de los 80 y 90; el IMP se encontraba cumpliendo funciones parciales. Y, sumado a que varias de sus direcciones no tenían personal, ni recursos, el objetivo fue:

darle al IMP que estaba maso menos en bajas condiciones, era lo último de lo último que se usaba para las labores procesales en las que no se tenía más remedio que la MML no pudiera hacer. Darle al IMP un rol bien protagónico, con Arce que venía del INP nacional, era de los planificadores primafasicos del gobierno de Velasco pero que realmente se tomaron en serio la planificación, fue la última vez que se planificó bien en serio el país. Ni siquiera el CEPLAN ha podido llegar a los talones de lo que hubo en ese momento (Entrevistado 1 2017).

Es por ello, que se procedió a reforzar al equipo del IMP mediante la contratación de nuevos especialistas, además de asignarle mayores recursos durante la implementación del PRDC (la etapa de formulación). Sobre todo, para empoderar la estructura organizacional se necesitaba primero que los conocimientos quedaran en manos del IMP; y es que en palabras de su ex Director Ejecutivo: “El IMP no había hecho antes el PRDC. Justamente el Plan Urbano del noventa da origen al IMP. Porque antes lo hacía la Gerencia de Desarrollo Urbano de la MML. Ahí es cuando se ve la necesidad de tener un órgano de planificación” (Entrevistado 5 2017). Debido a que la Dirección General de Estudios fue el órgano de línea que se encargó de conducir y gestionar dentro del IMP el PRDC, fue la primera en obtener el empoderamiento necesario para dirigir al resto de organizaciones de la MML que se incorporarían

avanzado el proceso de planificación. La responsabilidad con la que partió el IMP fue:

Después de la preparación, por ejemplo, del diagnóstico, todo el proceso de redacción estuvo a cargo del IMP, con la supervisión de la EGPP. Por eso, es que el diagnóstico ya elaborado pasa finalmente a la EGPP para que ahí le den el control de calidad [...] Y ya la parte de propuesta del Plan, la parte que estaba dentro del marco estratégico, esa sí la hizo íntegramente el IMP con Espinola. El Plan tenía la parte de Diagnóstico y la parte de Estrategias (marco estratégico). La primera parte es análisis del diagnóstico y la segunda parte es el marco estratégico (Entrevistado 5 2017).

3.4 Implementado el diseño metodológico para elaboración del PRDC

Finalmente, una de las estrategias que se decidieron por incorporar a este proceso de planificación de la ciudad fue el elemento de la participación. Y es que ya con las anteriores estrategias y procesos para realizar el Plan, tanto Pease como la MML evaluaron incorporar el elemento participativo al desarrollo del Plan. Los planes anteriormente aprobados eran documentos técnicos que se encargaban a un grupo de especialistas, consultores, quienes formulaban el Plan y la autoridad edil se encargaba de aprobar. No existía la incorporación de las coordinaciones con la sociedad civil, empresa privada, ni con los otros alcaldes de los diferentes distritos de la ciudad. Así, estos planes se aprobaron durante la última década y cuando vencían, se actualizaban sin evaluar los avances o dificultades de los mismos.

Fue así que el diseño metodológico del PRDC fue diseñado incorporando el elemento participativo. Y es que la misma ley indica que debe ser participativo. Para el ex Director Ejecutivo del IMP:

Todo el marco normativo, desde la Constitución hasta las leyes orgánicas, hablaban de un Plan Concertado (con la ciudadanía) y los representantes metropolitanos más connotados (organizaciones gremiales y organizaciones de base) y eso nunca se había hecho. Entonces el Dr. Henry Pease que era la contraparte por el convenio que tenía con la PUCP, vía la Escuela de Gobierno PUCP, armó todo un programa de concertación con los alcaldes y obviamente con él armamos el calendario de reuniones en los diferentes distritos para

tratarlas materias que deberían involucrar el Plan. Era la parte más complicada de formulación del Plan: la concertación, la convalidación ciudadana y la participación ciudadana (Entrevistado 5 2017).

El elemento participativo fue incorporado en el diseño del PRDC en la etapa de formulación del mismo. Se contempló realizar esta incorporación considerando la realización de foros grupales, talleres temáticos entrevistas, focus group dirigidos a la población; y posteriormente con esta información sistematizada, publicarla en foros interdistritales para la difusión de los resultados obtenidos con la población. El objetivo era tener la opinión más cercana posible a las realidades y problemáticas que podrán ver en su distrito y en Lima. Esto considerando además etapas de tiempo en el pasado, en el presente, y para el futuro. Se llegó incluso a requerir la incorporación de facilitadores y expertos en participación ciudadana que ayudaran en el desarrollo de todo lo planteado a realizar.

Sin embargo, dado la idiosincrasia de los funcionarios del IMP, y sobre todo, de los funcionarios de la MML, es que hubieron ciertas resistencias a incorporar este elemento para el desarrollo del PRDC.

Muchos burócratas estaban convencidos de su rol y de su tarea y de su responsabilidad, pero ven la participación como un adorno complementario, no como herramienta complementaria para a su actividad. Para algunos funcionarios les molestaba un poco porque era abrir la cancha a una participación de ciudadanos en la toma de decisiones, y eso no le gusta a ninguno en general (la discusión y el dialogo, creen que saben que interpretan bien lo que hacen). Estos procesos les abrieron los ojos a otras demandas de la población (según edades, por ejemplo), y de aprender del proceso (Entrevistado 8 2017).

Esto llevo a la vez a que inicialmente solo el IMP, junto al equipo liderado por Pease presentara el diagnóstico de la ciudad de Lima a un grupo reducido de actores de la MML. A la par de involucrar a la sociedad civil y empresas privadas, la tarea de involucrar al resto de actores gubernamentales llevó a incluir en el proceso participativo al resto de autoridades. La estrategia a seguir tanto del equipo técnico como de Pease fue coordinar reuniones con el resto de alcaldes de Lima Metropolitana. Y es que el Plan al ser de toda la ciudad metropolitana requería que se hiciera participe al resto de alcaldes. Esto, con el objetivo de

tener un plan concertado, validado, que pueda ser orientador a futuro para acciones conjuntas y trascienda gobiernos municipales. Considerando estos dos elementos, la participación ciudadana y de los actores gubernamentales, es que se dio inicio a la etapa de formulación del PRCD entre los meses de marzo a octubre de 2012.

Obteniendo resultados de las estrategias

4.1 Implementando el PRDC y elaborando documento final

Entre los meses de marzo a octubre de 2012 se desarrolló la etapa de formulación del PRDC. Para lograr una mejor focalización en la realización de los eventos con los diversos actores que participarían de los foros, se dividió a Lima Metropolitana en cuatro (4) áreas interdistritales (Norte, Sur, Este y Centro) las cuales tendría como sustento operativo-administrativo el personal y recursos del IMP para las movilizaciones entre distritos, materiales para los eventos, difusión, etc.

Por un lado, estaba la participación ciudadana en la realización de eventos distritales e interdistritales eventos donde los asistentes serían los vecinos, organizaciones civiles, empresas ubicadas en dichos territorios, y la MML junto a la municipalidad del distrito que prestará la ubicación. Para ello, y dado pasadas experiencias de procesos de convocatoria de participación ciudadana (sobre todo en la elaboración de los presupuestos participativos y de programas sociales-vaso de leche entre otros-) , se dispuso de la elaboración de un mapeo de actores de la sociedad civil y empresas que tuvieran relación con los 4 grandes dimensiones (Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima 2012-2025 2012:15) que el PRDC propondría desarrollar en el documento final: Dimensión Social (derechos fundamentales y dignidad de las personas), Dimensión territorial y ambiental (la superficie y espacio como soporte), Dimensión Económica (competitividad territorial y empleo, y la Dimensión Política (El gobierno de la ciudad) . Parte del equipo técnico fue encargado de realizar este mapeo; mientras que el IMP, el cual funcionaba como apoyo logístico y administrativo de este proceso, fue encargado de realizar los contactos y llamadas para las convocatorias correspondientes, así como de los

recursos necesario para los trámites administrativos.

La realización de estos foros interdistritales llevó a una elevada cantidad de personas asistentes a cada evento. En cada sector de la ciudad dentro de las mesas temáticas, así como en los foros distritales llevaron a que 18254 (Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima 2012-2025 2012:12) vecinos y vecinas participaran de estas actividades.

Participación vecinal [cursivas propias] creo que fue su bautizo de fuego del PRCD. Es allí donde se acrisoló un gran equipo de promotores territoriales en Lima. Y es extraordinario que se haya hecho diseñando con los líderes y lideresas de los diferentes sectores desde niños a adultos mayores y en los distintos territorios escuchando y diseñando con ellos la Lima que necesitábamos. Creo que también esa dimensión de la movilización es una estrategia fundamental para lograr una calidad en el producto para la ciudad. (Entrevistado 1 20179)

A la par de estos eventos, la parte comunicativa del PRDC fue encargada a miembros del equipo técnico que se sumaron al personal del equipo de comunicadores del IMP; y es que la difusión de estos eventos estaba vinculado también al objetivo de evidenciar a la población que la MML estaba haciendo “trabajando” y para cambiar la imagen negativa que tenía la alcaldesa (frente al contexto político de la revocatoria y de sus principales críticos que salían recurrentemente a criticar la gestión municipal). No obstante, quien convocaba y salía a relucir en las noticias era Pease, a quien los medios buscaban (entrevistas escritas) para conocer sobre el PRDC y los eventos realizados en dicho marco.

Yo llamaba y hablaba del Plan y me decían... uy pero no te estoy entendiendo mucho...como lo puedo colocar?, periodistas fantásticos me decían que no entendían, donde la jalo...y yo decía: pero si quieres te puedes juntar con el Dr. Pease...ahh el Dr Pease (respondían), pero eso no es del IMP, de la MML? No el Comisionado Especial (ad honorem, que no cobro ni un sol por esto) es el Dr. Pease. Entonces eso fue como la propia estrategia de comunicación que yo utilice fue el de tener un gran vocero. (Entrevistado 3 2017)

La difusión del Plan así se hizo a través de la figura de Pease, quien tenía mayor poder de convocatoria y menos “anticuerpos” frente a un sector de la prensa que

no daba cabida a procesos de la MML

Entonces, en ese contexto, que te lo comento, tenías a los grandes medios de comunicación que sobretodo en TV hubo mucho silencio no hubo mucha acogida; pero en la prensa escrita hubo una gran acogida en dos grandes medios de comunicación...aunque muchos no pensaban que iba a colaborar fue El Diario El Comercio. ¿Pero por qué apoyaron? Ellos en ese momento bajo uno de los descendientes Miro Quesada, con apellido Miro Quesada (con letra inicial de nombre W) él era promotor de las audiencias públicas de El Comercio (que ya no existen, desaparecieron). Esas audiencias públicas eran fantásticas...entonces como estrategia que' hicimos con el Dr. Pease fue acercarnos a esas audiencias públicas y averiguar el lugar. Ese día que hacían las audiencias nosotros hacíamos las mesas. Y nos sumábamos. Y paralelamente El Comercio nos publicaba sobre las mesas. Y el otro gran aliado que fue espectacular fue gracias al señor Gustavo Mohme (en casa de Pease se acuerda que ellos serían nuestros aliados, y así lo fueron durante el Plan). Tanto así que el área de marketing generó las audiencias La República. Entonces ambos medios se encontraban en todas las audiencias. (Entrevistado 3 2017)

El recojo de las demandas y temas prioritarios por parte de la población; así como su validación en cuanto a los temas planteados en el diagnóstico de Lima Metropolitana (elaborado por el equipo de la IMP) llevaron a tener cantidades de información que los facilitadores sistematizaban. Asimismo, el equipo técnico para esta etapa había también sido distribuidos en cada zona conforme a su expertiz y llegada con las autoridades de turno.

Toda la información a su vez recopilada de los eventos, a nivel de la ciudadanía, servía como base para la elaboración de las propuestas propias del PRDC por parte del equipo técnico. En esa misma línea para el mes de junio y julio se realizaron en el palacio municipal reuniones de trabajo con actores estratégicos (de la sociedad civil, empresa privada, la académica y otros) donde se recopilarían sus demandas y posiciones frente al proceso de planificación que se estaba realizando. Nuevamente, el Comisionado especial del PRDC dirigía estos procesos; mientras que la alcaldesa se presentaba en los eventos para dar inicio a los mismos y procedía a retirarse. Esto sucedió en cada evento realizado. Incluso las reuniones con los diferentes alcaldes de ese entonces, Pease era el encargado de convocarlos, reunirse con ellos y comprometerlos a seguir los

procesos que se realizarán en el PRDC. Del total de 41 alcaldes se reunieron con 40 de ellos con el Comisionado Especial y participaron del proceso de planificación, logrando su compromiso de disponer de lugares donde realizar os eventos macro distritales y alineándose a las políticas que se propondrían en el documento final.

Finalmente, para el mes de octubre a diciembre de 2012, luego de la realización de los eventos de participación, el equipo técnico fue delegado para la redacción del PRDC, tanto para la etapa de diagnóstico final como de las propuestas de los planes y metas que el PRDC tendría para Lima Metropolitana. La presentación del documento estaba planificada para que sea antes del cierre del año 2012; y es que el proceso en sí no podía dilatarse más tiempo y dejar pasar la oportunidad de evidenciar luego el producto final que daría una guía orientadora para la planificación de la ciudad de Lima. Según un ex miembro del equipo técnico

Henry Pease se comprometió enviar el documento el 15 de diciembre, y las 8:00 am de ese día teníamos el documento en borrador. Nos amanecimos haciendo guardia a la imprenta, para sacar las primeras versiones, y sacamos ahí mismo directo a la sala de reuniones de la Alcaldesa haciéndole entrega oficial del documento. Fue en diciembre del 2012. Ya habíamos logrado un avance con la Asamblea Metropolitana (en diciembre) y en marzo aprobación por el Consejo Metropolitano En el 2013, ya el proceso político de revocatoria era un hecho y había una oposición en el Consejo justamente pensando no aprobarlo (una minoría) pero al final se logró aprobar el Plan. (Entrevistado 5 2017)

Para el 19 de febrero de 2013, mediante la Ordenanza N°1659 se aprueba el Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima Metropolitana 2012-2025. Luego de hacer incidencia con los regidores de las distintas bancadas, la aprobación del documento llegó a cumplirse entrando ya al inicio del proceso de revocatoria.

CAPÍTULO 3: ANÁLISIS DE LAS ESTRATEGIAS

En el presente capítulo se desarrollará el análisis de las estrategias utilizadas por los diferentes actores en el proceso de planificación que se desarrolló en el capítulo anterior; con ello, además, se podrán validar las hipótesis planteadas y dar evidencia de los hallazgos encontrados. Todo proceso de planificación, tiene una serie de actores que participaron del mismo, con intereses propios y visiones distintas sobre los procesos que realizan; asimismo cada uno responde de diferente manera en los contextos sobre el cual se desempeñan, más aún si se trata uno donde la adversidad política, conforme a lo que hemos definido como tal en el capítulo 1, está presente. Es así que primero analizaremos brevemente los actores del caso (sean públicos o privados) y las relaciones que existan entre ellos, para luego analizar las estrategias utilizadas, sobre la base de las hipótesis presentadas en el capítulo 1. Debemos recordar que al ser la presente investigación un estudio de caso (tal como presentamos en el marco teórico mediante el proceso tracing y la metodología de estudio de Caso de Barzelay y Cortazar), el análisis y hallazgos particulares servirán para generar conocimiento en el ámbito del poder local (a nivel de la ciudad) sobre los procesos de planificación y como lo afrontan los actores. Más aun, donde el contexto adverso que se ha planteado es un estado común en buena parte del territorio nacional; y lleva al poder local de turno a encontrar estrategias diferentes de afrontar estos problemas.

3.1 Análisis de los actores del caso

Se presenta a continuación los actores principales que estuvieron involucrados en las estrategias que permitieron a la MML cumplir su función de planificación (de la ciudad) en el contexto de adversidad política.

3.1.1 Municipalidad Metropolitana de Lima (MML)

Como actor público, y ente rector del proceso, la Municipalidad Metropolitana de Lima tiene a su vez una estructura organizacional que permite pueda cumplir con las funciones que las diferentes Leyes y reglamentos le han encomendado. Ahora bien, como actor participante del proceso de planificación de la ciudad; la MML participó activamente mediante la Alcaldesa, el IMP, y su gerencia de planificación. Cabe señalar que no toda la estructura organizacional que

comprende la MML participó del proceso; y es que los entes rectores del sistema fueron posteriormente delegando en los otros funcionarios y gerencias municipales las labores que tendrían durante la formulación del PRDC.

Al delegar al IMP la tarea de realizar el PRDC, la MML cumplió su labor regular para estos procesos; no obstante, las demoras ocasionadas por los cuestionamientos internos al producto solicitado por la alcaldesa, fueron el detonante para que se tomará la decisión de incluir a otros actores en el proceso (el futuro Comisionado Especial). Y es que el interés de la alcaldesa era por realizar un proceso de planificación que fuera en corto tiempo: ya durante el año 2011 había cuestionamientos a su labor edil, así como la adversidad de tener al resto de distritos de la capital de diferentes partidos políticos. Esta fragmentación haría difícil gobernar la ciudad; y por tanto de planificar como conjunto.

3.1.2 Instituto Metropolitano de Planificación

El IMP es la organización de la MML que tenía como principal función liderar los procesos de planificación encargados por la MML.

El Instituto Metropolitano de Planificación, al que en adelante reconoceremos por sus siglas IMP, es un Organismo Público Descentralizado de la Municipalidad Metropolitana de Lima, con personería jurídica y autonomía administrativa, técnica y económica, creado el 07 de febrero de 1991, por Acuerdo de Concejo N° 032-MML.

El IMP tiene como función pública y específica la planificación del desarrollo integral y sustentable de la provincia de Lima y del conjunto de distritos que la conforman; asimismo, actúa como asesor del/de la Alcalde(sa) Metropolitano y del Concejo Metropolitano³¹.

No obstante, y dado los contextos de décadas pasadas de abandono de estos instrumentos como el eje de las políticas; y de su reemplazo por políticas del momento a cargo de los alcaldes de turno, el IMP paso a ser una organización más, sin peso en las decisiones de las obras, planes, y otras decisiones para la capital.

En el contexto de la nueva gestión municipal con la nueva alcaldesa, el IMP

³¹ Instituto Metropolitano de Planificación. Consulta de 30 de mayo de 2019.

<http://www.munlima.gob.pe/noticias/item/27771-instituto-metropolitano-de-planificacion>

inclusive tenía posiciones diferentes con respecto al proceso de planificación. La costumbre de la organización había sido participar de los procesos más urbanos; es decir, de planes que solo desarrollaran las próximas obras del alcalde y no un Plan a futuro para la ciudad, consensuado y articulado con otros actores que la componen. Es por ello, que cuando se encargó al IMP elaborar el PRDC, las visiones distintas entre lo que quería la MML, y el conocimiento del IMP, eran distintas.

Fue esta situación en que el IMP, al ser evidente su débil estado como organización para liderar el proceso, que se evaluó de designar a una persona que pudiera orientar el proceso; y a la vez, diseñar las estrategias que permitieran elaborar el PRDC pensado por la alcaldesa. El IMP quedaba entonces como operador administrativo y logístico de las estrategias que fueran a ser implementadas por el Comisionado Especial y el equipo que tendría a cargo.

3.1.3 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

El PNUD al ser un organismo internacional, como parte de sus funciones tiene la potestad de financiar iniciativas que ayuden a mejorar diversos aspectos de las organizaciones solicitantes. En el caso sobre el PRDC, el PNUD disponía de financiamiento en el área de mejora de las administraciones públicas. Es decir, dependiendo la iniciativa que se planteara y estuviera alienado a los objetivos del PNUD, es que se aprobada y otorgaba estos financiamientos. A la par, el objetivo era permitir que los conocimientos adquiridos sean luego difundidos para otras experiencias.

En el caso de la MML, debido a que se contaba con un acuerdo de cooperación entre ambas instituciones, se llegó a aprobar que el financiamiento fue destinado para contratar a un equipo de especialistas que pudiera dar complemento al trabajo que estaba por realizar el IMP (esto aprobado por el Comisionado Especial y por alcaldesa); asimismo, el de fortalecer sus capacidades en materia de planificación de la ciudad.

3.1.4 El Comisionado Especial

La figura del llamado “Comisionado Especial” respondió a la necesidad de contar

con una persona que lidere el proceso del PRDC; y a la vez sea ajeno a la Municipalidad Metropolitana de Lima. Y es que parte de la estrategia asumida por la Alcaldesa fue debido al contexto de adversidad en la cual se encontraba su gestión edil: a diferencia del saliente alcalde, la nueva gestión tuvo dificultades mayores desde el inicio. Como se cuenta en el caso anterior, a nivel del marco institucional-legal, Fuerza Social solamente ganó las elecciones municipales y distritales obteniendo la alcaldía de Lima. El resto de los 43 distritos de la capital, eligieron a alcaldes eran de distintos partidos políticos y/o organizaciones políticas. Por otro lado, la resistencia de tener a un gobierno de izquierda”, dado la coyuntura política además en la cual Susana Villarán fue favorecida por la salida de Alberto Kouri de la contienda electoral y la ajustada victoria que tuvo frente a Lourdes Flores, dejó un estado de duda si los resultados fueron los “correctos”. Es así que un sector de la prensa, y de la oposición fue más duro³² en los cuestionamientos de la gestión edil. La revocatoria además, iba dando sus inicios; entonces liderar un proceso como el de planificar la ciudad requería de una figura que genere consenso frente a la variedad de actores, y a la vez tenga la capacidad de legitimación de sus acciones. Si no podía ser la alcaldesa quien lidere esto, debía ser otra figura (Henry Pease, como se detalla en el caso de estudio) técnica o política que pueda sortear estos contextos adversos y a la vez generar puentes con los demás políticos. Además, liderar internamente y gestionar al IMP y actores que se requerían para completar el proceso de planificación.

3.1.5 El equipo técnico

El equipo técnico fue un grupo de especialistas en diversos temas que fueron convocados por el Comisionado Especial para liderar diferentes etapas del proceso de planificación; el cual como se detalló en el caso comprendía dos fases: la interna, del diagnóstico a elaborar sobre la ciudad de Lima, y la externa, la de formulación del Plan, el cual incluyó la realización de los eventos con la ciudadanía y convocar a los actores importantes del proceso para recoger sus

³² Luis Castañeda: Me gustaría que Susana Villarán se dedique a trabajar Consulta 30 de mayo de 2019. <https://larepublica.pe/politica/523648-luis-castaneda-me-gustaria-que-susana-villaran-se-dedique-a-trabajar>

opiniones, propuestas, y posteriormente, sistematizar y elaborar el documento final.

Estos especialistas fueron convocados además gracias a los recursos adicionales que fueron proporcionados por el PNUD: dado que los recursos fueron destinados para el fortalecimiento de la administración pública, las labores que realizarían estos especialistas serían luego transferidas como conocimientos para el IMP y sus labores de planificación.

3.2 Estrategias que permitieron a la MML cumplir su función de planificación (de la ciudad) en un contexto de adversidad política

En esta sección, considerando las definiciones presentadas en el marco teórico del capítulo 1, analizaremos las estrategias utilizadas por la MML para cumplir su función de planificación en un contexto de adversidad política. Esto, a través del análisis del estudio de caso presentado en el capítulo 2 y su vínculo con lo presentado en el capítulo 1. Se verificará las estrategias planteadas inicialmente como hipótesis y se plantearán a la vez los hallazgos encontrados del análisis correspondiente; tomando en consideración que las formas de intervención planteadas son a la vez también decisiones con componentes políticos, intereses personales de los actores, y las cuales estuvieron inmersas en contextos adversos tanto internos como externos que analizaremos. Sobre esto último, cabe señalar que cada estrategia será analizada y evaluada además considerando los elementos teóricos del contexto de adversidad política de la presente investigación: los conceptos de la ambivalencia política a nivel interno de la organización; y la relación de valoración entre *policy success* y *policy failures* y *Successful Programs vs. Unsuccessful Politics* para el contexto político adverso.

3.2.1 Emprendedores de políticas

En cuanto a los emprendedores de políticas, el caso de estudio nos plantea que para cumplir la MML su función de planificación de la ciudad en el contexto de adversidad política, podemos evidenciar que existieron dos actores en concreto que desde su posición contribuyeron al proceso de formulación del PRDC; y a la vez, permitieron que se dejara avanzar con las ideas propuestas de cada uno sin interferir entre sí. Resulta siendo importante este aspecto, dado que para todo proceso de cambio y formulación de nuevas reformas y/o políticas, se requiere

también de continuidad y consensos con los actores a involucrar.

Dos de los emprendedores de política identificados del caso, y que actuaron en dos momentos distintos fueron la ex Alcaldesa de Lima, Susana Villarán, y el ex Comisionado Especial del PRDC, Henry Pease. Procederemos a analizar entonces el rol que cumplieron a lo largo del caso y considerando la hipótesis planteada como parte de las estrategias utilizadas.

En primer lugar, debemos recordar que los *emprendedores de política* se caracterizan por contribuir al proceso de formulación de la política, así como identificar los problemas y dar las soluciones correspondientes (ideas, soporte técnico, argumentos, etc.) Por ello también ofrecen sus ideales de solución, y más aún si son los actores a cargo del proceso. Estas características generales permiten identificar, en primera instancia, un nivel de emprendedora de políticas a la ex alcaldesa de Lima.

En cuanto a la ex Alcaldesa, su rol de emprendedora de políticas parte por identificar la problemática de la ciudad; esto desde la época de la campaña municipal por el año 2011. Como se narra en el capítulo 2, su llegada al sillón municipal se debió a una serie de acontecimientos que derivaron en su elección (y posterior generación de adversarios que buscaban sacarla de su cargo). En ese contexto, las primeras entrevistas que brindó a un medio internacional daban cuenta del probable rumbo que tomaría para su mandato: generar un Plan que articulara (y ordenara) toda la gestión municipal y las obras que se hacían (plantear una visión para la ciudad). Esto, para diferenciarse de su antecesor y sus políticas de “obras y cemento”. Desde la década del 90, la ciudad no tenía un Plan de desarrollo actualizado y conforme a los nuevos fenómenos socio económicos, culturales y políticos que habían sucedido desde el regreso a la democracia. El reto era plantear un nuevo horizonte para la ciudad, en un espacio de tiempo que sea medible a mediano plazo, y el cual, además, permita que las políticas de gobierno municipal sean continuas entre los alcaldes que sean electos. Fue así que la propuesta principal, además de las obras ya planteadas a realizar durante su gestión, fue plantear el PRDC como parte de su política general de gobierno municipal (sobre la cual englobaría al resto de políticas); y es que utilizando parte del complejo contexto legal-institucional en el

cual funciona la MML y sus organizaciones que la componen, se amparaba para promover y dar la importancia necesaria a este proceso de planificación. Un proceso que según sus discursos y acciones debía ser diferente a procesos anteriores

La visión que planteaba entonces la ex Alcaldesa cumplía con las características de los *entrepreneurial policy maker*: más allá de la racionalidad limitada de los actores, la clave está en tener un comportamiento adaptativo al entorno y aprovechar los recursos existentes para crear nuevas instituciones (u organizaciones) o transformar las existentes. Susana Villarán planteó un escenario donde para lograr su objetivo de tener una visión de Lima, tendría además que adaptarse al entorno político-legal adverso presente durante su gestión (la fragmentación política del resto de alcaldes, la situación particular de Lima planteada en el marco legal de la Constitución y demás leyes que la reglamentan, la presencia de diversos actores que indican en el gobierno de la ciudad-gobierno nacional-, y actores privados que planteaban la vacancia). Esto generaría plantear diferentes acciones (estrategias) para tener el objetivo de formular un nuevo Plan de Desarrollo durante su gestión en la MML. Esta situación fue reafirmada considerando el hecho que el IMP, como organización encargada y ente rector de los procesos de planificación de la ciudad en la MML, no obtuvo resultados concretos desde que se les indicó realizar el PRDC. Dado la idiosincrasia de dicha organización en hacer procesos más urbanos, a la par de la debilidad institucional frente al resto del aparato organizacional de la MML, no tenía poder de vincular a los actores y; por tanto, de realizar lo solicitado. Hemos sabido además que los propios funcionarios del IMP cuestionaban la decisión de realizar el PRDC y de participar en el proceso.

Toda esta situación conllevó entonces, como hemos visto en la teoría, que el rol de emprendedor de política se reafirme en las decisiones siguientes que tomaría la ex alcaldesa. Y es que, ante escenarios de debilidad institucional, una organización que cuestiona su decisión y no tiene los conocimientos suficientes para cumplir su rol, y sobre todo de contextos políticos (legales e institucionales) adversos, se abren las oportunidades en estos escenarios. Es decir, el plantear nuevas formas de hacer política y gestionar el proceso de planificación en dichos contextos. El resultado de este contexto, del cual se desprende del caso de

estudio y lo que hizo la ex alcaldesa, fue la elección de una persona que tuviera el peso político suficiente como para conducir el proceso donde participarían una multiplicidad de actores (sociedad civil, empresarios, actores gubernamentales). Además, de contar con la legitimidad de generar consensos con otros (recordemos según la teoría del Successful Programs vs. Unsuccessful Politics que para que la política tenga éxito- *policy success*-, debía si bien tener un proceso de planificación exitoso, era necesario tender puentes con los adversarios a la gestión municipal y así modificar la percepción de “fracaso” a la cual caracterizaban a la MML) y a la vez experiencia en gestión municipal, y de incorporar elementos académicos necesarios que dieran sustento a las propuestas a plantear. Pensar en un perfil que tendiera puentes y convoque a los adversarios para generar consensos; es decir, que tuviera menos resistencia de coordinar y concertar el desarrollo del PRDC. Este perfil finalmente llevo a la elección de Henry Pease para que asume el cargo de realizar el PRDC.

Como hemos mencionado anteriormente, Henry Pease en la presente investigación constituye el otro emprendedor que permitió a la MML cumplir su función de planificación en el contexto de adversidad política. Pease, quien fuera teniente alcalde de Lima durante le gestión de Alfonso Barrantes, congresista de la república y presidente del Congreso, Director de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas en la PUCP, resultó siendo elegido por la ex alcaldesa para liderar el proceso de formular el PRDC. Esta elección, como explicamos anteriormente, fue resultado de todo el contexto sobre el cual se analizó la formulación del Plan y de la necesidad de que pueda ser dirigido con las menores restricciones posibles. La elección de una figura política que genere consensos y menos resistencias ante los demás actores constituyó un acierto en sí para el proceso del PRDC; además de que como emprendedor de políticas, Pease pidió la libertad para plantear sus ideas, soluciones, y diseñar el proceso según su estilo de trabajo. Esto requería además de una confianza entre los tomadores de decisiones y que exista el mutuo respeto por el trabajo a realizar.

Si analizamos el rol de emprendedor de políticas, Pease entró a liderar el desarrollo del PRDC planteando nuevas ideas al mismo. Al ser un *entrepreneurial policy maker*, frente al estancamiento en el cual se encontraba el IMP, y los pocos avances realizados, es que se eligen diversas estrategias

adicionales (las cuales se analizarán en las siguientes hipótesis planteadas en esta investigación).

Una de las condiciones para asumir el liderazgo fue el no generar más gastos a la MML por el desarrollo del Plan. La generación de nuevos cargos llevaría a generar un proceso de adecuación y de aprobación interna en el Consejo Metropolitano, además de generar ordenanzas que involucren organizacionalmente la creación de un puesto y equipos de trabajo adicionales a los ya existentes. Por dicha razón, es que se sugirió la figura del “Comisionado Especial” a cargo de la conducción del PRDC. Este cargo, no estaría dentro de la estructura organizacional del IMP, ni de la MML, al ser un proyecto especial Pease decidió no cobrar dinero alguno por este cargo: la razón de fondo era el evitar que haya cuestionamientos adicionales al proceso; la lectura del contexto político era, como se ha narrado, adverso en varios frentes y abrir uno adicional que genere portadas en los medios de comunicación y cuestionamientos en los adversarios políticos era incensario.

La lectura del contexto adverso para la MML generó además que Pease, en su rol de *entrepreneurial policy maker* plantee estrategias adicionales que permitieran cumplir con el objetivo propuesto: la elaboración (y futura aprobación) del Plan para Lima frente a la adversidad política; es decir, superar el concepto del *policy failures*. y llegar a una valoración más positiva acorde al *policy success*. Estas estrategias fueron fundamentalmente en dos líneas, las cuales se han narrado en el estudio de caso del capítulo 2: el empoderamiento del IMP como organización de la MML que debía ser el ente rector de los procesos de planificación en la ciudad; y la construcción del equipo técnico que permitiera desarrollar el Plan dentro de los parámetros que Pease había propuesto a la MML (este equipo estuvo a lo largo del desarrollo de la etapa de formulación del PRDC, y sirvió para realizar las reuniones de los diferentes actores de la ciudad y sistematizar los resultados de talleres, eventos interdistritales, entre otras investigaciones). Es decir, estrategias pensadas respectivamente para la futura implementación del Plan, y durante el proceso para diseñar el Plan conforme a los elementos que lo harían ser objeto de consensos con los demás actores a participar (elementos de participación) Siendo así, analizaremos estas estrategias planteadas y confirmar las hipótesis

de la investigación.

3.2.2 El IMP como organización: empoderamiento para ser ente rector de la planificación

Dentro de la estructura organizacional municipal, el IMP era un organismo sin poder de decisión para el resto de gerencias que componen la MML. Dado el contexto anterior del desprestigio de la planificación (tanto en su dimensión de herramienta para la organización interna y hacia la ciudad) y sobretodo, de los cambios a nivel político, llámese cambio de Alcalde y los “fantasmas” de la revocatoria que empezaban ya a discutirse, generaban que los procesos de largo plazo como es el de la planificación quedaran relegados. Podemos entender esta situación previa del IMP de la siguiente manera: la creación de dicha organización fue el 07 de febrero de 1991, por Acuerdo de Concejo N° 032-MML; y los procesos en los cuales se había visto involucrados eran planes más urbanos, sin la necesidad de concertar o articular con el resto de alcaldes de la ciudad, y sin poner a discusión la visión a futuro de la ciudad que se estaba planteando.

El IMP, como organización que forma parte de una estructura organizacional mayor y compleja que es la MML, había cambiado sus funciones de planificación conforme a quien estaba gobernando la ciudad. La política de planificación de la última década había sido mantener la actualización de planes formulados en los 90, y de incentivar la construcción de obras sin articulación mayor a la de generar réditos políticos en el corto plazo. A la par el IMP a pesar de contar con 5 direcciones dentro de su estructura organizacional solo contaba con 3 direcciones operativamente funcionando; es decir, con recursos y personal ejerciendo sus labores de planificación de la ciudad y estudios vinculados a dicho proceso.

Hemos indicado que toda organización gubernamental se ve afectada en su propia complejidad, además de la ambivalencia y el contexto interno (según la teoría presentada en el capítulo 1 por Cohen, March, Olsen) que la componen (al ser compuesta tanto formalmente por las leyes que la crean, como por su propia vida que adquiere por los actores que la componen y tratan de “sobrevivir” en su desempeño y quehacer diario) y por el contexto político, social y económico que la rodeen. Es decir, había ido adaptándose a estos contextos a pesar de que

su misión y razón de ser estaba fijado en la ley. Ello, con el objetivo de sobrevivir (y no sucumbir) a las políticas de gobierno municipal de las cuales no se encontraban participando plenamente (considerando además el contexto político legal sobre el cual funciona la MML y los actores que inciden con políticas públicas dentro de la ciudad de Lima). Los resultados de estas actitudes y comportamientos fueron consecuentemente que en el momento de que entra una autoridad con ideas muy diferentes y solicita un proceso que presume ha realizado dicha organización (el IMP), se evidencia su precariedad en su desempeño y funciones no realizadas; es decir, la teoría de la ambivalencia para tomar decisiones: la complejidad de la políticas solicitadas hizo que los mismos tomadores de decisiones del IMP evidencien correctamente su falta de claridad del proceso solicitado y la complejidad que les resultaba entender el mismo y, por tanto, el de proponer proyectos, políticas y un horizonte concreto. Tal evidencia se demuestra, en el caso de estudio, en que los funcionarios del IMP no llegaron a entender lo solicitado por la ex alcaldesa, y pasaron los meses en los cuales debatían sobre la solicitud que había realizado, el tipo de plan, y el alcance que debería tener; ya que sus funciones de planificación habían sido limitadas por la gestión anterior.

En este punto es que la planificación (estratégica) de la ciudad toma otro significado. Hemos mostrado que la función de planning de las organizaciones pueden ser hacia dentro como fuera: más allá de la función de planificación de la organización gubernamental, en su quehacer diario y estableciendo las metas a futuros y los planes para alcanzar los mismos (mediante políticas y sus actividades en toda la organización), tenemos que el concepto de planificación (estratégica) de la ciudad conlleva a procesos más estratégicos, de participación de actores gubernamentales de alto nivel, y de la experiencia técnica y política para proponer un ideal de horizonte a la cual se desea llegar. Al ser un proceso sistemático, la organización gubernamental a cargo de dicho proceso debe a la vez ser el impulsor y ente rector de dicha función. Para lograr resultados en el mediano y largo plazo dentro de los periodos establecidos se requiere entonces el empoderamiento necesario. Todo lo anterior, no obstante, se vio afectado para el IMP: la función de planning, (de planificación estratégica) la cual desarrollamos en el capítulo 1, se vio limitada y reducida dentro de la organización a

determinados estudios y aprobación de proyectos concretos para la MML.

La evaluación de esta situación correspondió realizar al Comisionado Especial y, quien, como se narra en el caso de estudio, tomó conocimiento de la situación en la que se encontraba el IMP. Es frente a la misma que en las decisiones que tomó, consideró realizar también el empoderamiento del IMP como organización rectora de la planificación de la ciudad. Adicionalmente, este empoderamiento vinculado a la necesidad de contar con nuevos conocimientos en la materia y formas de elaborar los procesos de planificación, requería, además, que los funcionarios del IMP se convencieran del modelo de trabajo a implementar: al ser un sector que no había visto cambios en la última década- y que además su compromiso estaba con realizar su trabajo y no realizar actividades adicionales o nuevas a sus funciones (llamase una burocracia antigua y tradicional-según el paradigma burocrático que usa Michael Barzelay³³) que ve pasar a los alcaldes y sus propuestas y ellos se mantienen en sus puestos por las legislaciones laborales que les rigen), era necesario incentivar y empoderar nuevamente sus funciones para las cuales fueron contratados. Es decir, hacer cumplir la misión del IMP como rectora de los procesos de planificación y de órgano consultivo de la MML para dicho fin.

Es por ello, como estrategia pensada a futuro para que el IMP pueda seguir con la implementación del PRDC, Pease encontró ya avanzado que la Dirección General de Estudios, uno de las direcciones del IMP, había sido designada a cargo del proceso por el anterior Director de dicha organización. A pesar de existir una dirección de planificación del territorio, no se le asignó la realización del PRDC debido a que sus funciones no contemplaban encargarse de este tipo de procesos de política generales; sino de otros proyectos más urbanísticos. Siendo entonces la Dirección General de Estudios encargada del proceso, fue el punto de partida para el Comisionado Especial (en su calidad de emprendedor de políticas) por empoderar a dicha oficina tanto a nivel intra-organizacional (IMP) como fuera del mismo (en su relación con la MML). El IMP recibe entonces una serie de elementos que como organización ayudaron en su empoderamiento para ejercer su función de planificación y ser el rector de este proceso: por un

³³ Michael Barzelay, *Atravesando la Burocracia*. *Atravesando la burocracia*, página 177, Cuadro VIII "Comparacion de paradigmas"

lado, los recursos adicionales que fueron trasferidos por la MML (a los ya inicialmente transferidos en el 2011) sirvieron para la contratación de personal que estaría primero desarrollando la etapa de formular el PRDC con los actores gubernamentales, privados y de la sociedad civil. Asimismo, quedarían estos nuevos especialistas formados en este proceso para la posterior implementación del PRDC y sus lineamientos de políticas que se elaboraron. Es decir, los conocimientos adquiridos por estos especialistas sobre la planificación deberían seguir para que el IMP pueda replicar los mismos a otros procesos de planificación que en la ciudad puedan diseñarse y colaborar con los distritos que los conforman. Es en esa línea que fueron los encargados de realizar parte de la redacción final del documento de propuesta del PRDC, así como las propuestas de los planes a futuro e incorporar las obras planteadas por la ex alcaldesa. Por otro lado, el conocimiento del proceso realizado durante el PRDC (considerando los elementos de participación que incluyó el comisionado especial para adicionalmente legitimar el proceso durante su formulación), ayudo a que el IMP posteriormente se encargará de la elaboración de otros planes (El Plan Urbano, el cual vinculaba el PRDC, de índole más estratégico, al primero para la realización de las obras y proyectos para la ciudad)

3.2.3 Construcción del equipo técnico para la organización y el elemento participativo

Otras de las estrategias planteadas directamente por Pease, y la cual fue descrita en el capítulo 2, fue la selección y creación de un equipo el cual le permitiera cumplir con el objetivo que tenía a cargo, así como de asumir un cargo que no existía en la estructura organizacional del IMP. Considerando los conceptos de Simon sobre la creación de los artefactos, aplicados a los procesos de planificación (y en el ámbito de la gestión pública) es que analizaremos esta estrategia.

En primer lugar, si tomamos los conceptos de artefactos y del *inner environment* y el *outer environment*; podemos decir que la sugerencia de asumir el proceso de planificación de la ciudad mediante la creación de un cargo como lo fue de “Comisionado Especial” respondió a una evaluación estratégica particular por parte de Pease y de Susana Villaran (en su calidad de emprendedores de política. En el *inner environment* las condiciones sobre las cuales operaba el IMP,

dentro de la estructura organizacional municipal con nulo poder de decisión, generaba que en el *outer environment* no existiera algún “artefacto” que permitiera generar un proceso de planificación ágil, y de acuerdo a lo que Pease buscaba realizar; más aún si la meta era no generar más cuestionamientos a gastos innecesarios por parte de la MML, y sortear el contexto de adversidad a la cual la ex alcaldesa afrontaba en sus apariciones y propuestas de políticas. Es por ello que esto generó la justificación de la creación de un cargo: el de Comisionado Especial a cargo del proceso de planificación. La lógica del diseño de este artefacto (y de la elección de esta alternativa) podemos decir entonces que se trata de buscar las alternativas que más satisfagan al objeto que se piensa crear, el objeto deseado y el objeto presente (el cual se crea sobre criterios propios del diseñador y de los límites al ambiente externo del mismo donde se encuentra). Es así que el cargo de Comisionado Especial, fue creado estratégicamente para cumplir con el objetivo planteado, además de que Pease decidió no cobrar dinero por el cargo: la finalidad última era consecuentemente no generar más espacios para cuestionar su rol, tanto al interior de la MML, como de los adversarios políticos y medios de comunicación. Asimismo, el cargo permitiría también generar su propio artefacto que le permitiera operar según sus decisiones y estrategias.

En la línea anterior, la creación de un equipo que respondiera a los intereses del Comisionado Especial, y en su calidad de emprendedor de políticas y bajo rol de líder; es que se planteó crear un equipo que lo ayudará a lograr el objetivo de formular el PRDC. Esto, según los tiempos ajustados que disponían y logrando a la vez generar legitimidad en el mismo. Esto responde a la teoría de la creación del artefacto debido a que; en primer lugar, dentro del IMP no existía una estructura ágil que le permitiera coordinar y gestionar los procesos del PRDC al más alto nivel. Por tanto, para Pease fue necesario diseñar/ crear un “artefacto” que le permitiera responder a esta situación interna (la del IMP que hemos descrito anteriormente) y pensar tanto en el presente como a futuro del proceso de planificación. Si quería que el PRDC fuera el instrumento concertado del mismo, debía entonces tener una estrategia para tal fin; más allá del ya creado (artefacto) puesto de Comisionado Especial. Debido a que la creación de dicho cargo respondía a los criterios que buscaba, la conformación de un equipo

también iba en esa línea. Tener personas de confianza y especialistas que permitieran desarrollar el PRDC según su idea de diseño del mismo devino en dicha conformación.

Primero, tal como el caso nos indica el caso de estudio, la conformación de un equipo cercano de confianza al Comisionado Especial y la conformación de un equipo técnico encargado de las etapas de diagnóstico y la etapa de formulación del PRDC. En el primer equipo, el mismo era entorno a su círculo cercano donde dirigía en la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP. El espacio “neutral” que ofrecía la PUCP ayudaba a convocar a los actores importantes y otros más problemáticos para generar consensos y acuerdos; así también como centro operativo para el Comisionado Especial de coordinar asuntos críticos y privados. El segundo equipo, el equipo técnico, fue creado como consecuencia de la disponibilidad de recursos que el PNUD tenía para invertir en materia de modernización de la administración pública (la cual constituye en si una estrategia y analizaremos más adelante) Con estos recursos, se contrató a diversos especialistas/ consultores quienes en las etapas de diseño y formulación del PRDC desempeñaron un papel fundamental. En ambos equipos, su creación como artefacto fue a consecuencia de seleccionar la mejor alternativa posible de solución frente a la situación ya explicada del IMP como organización. El diseño incluso de estos equipos debía ser adaptable al entorno en el cual se trabajaría; por ello la lógica que siguió el Comisionado Especial fue diseñar este artefacto y hacerlo viable. Es decir, crear un artefacto fuera de la ya existente organización (IMP), pero a la vez que trabajara con la misma y sea la base para el futuro traspaso de conocimientos de formular estos procesos de planificación con elementos concertados. Además, tener un equipo financiado por un organismo internacional ayudaría externamente a aligerar los cuestionamientos de los adversarios a la gestión de la ex alcaldesa.

Por otro lado, uno de los hallazgos encontrados durante el proceso de recolección de información (entrevistas) y de análisis del proceso de formulación del PRDC es que el Comisionado Especial y la ex alcaldesa recurrieron además como elemento adicional a los ya planteados en las hipótesis de esta investigación, a la participación “real” de los actores que viven en la ciudad. Es decir, incorporar el elemento de participación.

Hemos analizado previamente la creación del equipo técnico (como artefacto) que permitió al Comisionado Especial alcanzar el objetivo que le propusieron, y sobretodo, considerando el contexto adverso interno y externo en el cual se desarrollaba la ambivalencia y la valoración positiva o negativa- Successful Programs vs. Unsuccessful Politics-del PRDC como proceso de planificación, respectivamente). Ahora bien, el caso nos muestra que tanto Pease como la ex alcaldesa plantearon la incorporación del elemento participativo, según nuestro análisis del mismo, por dos razones fundamentales: la primera, como consecuencia de que la ley lo exigía y; la segunda vinculada a la misma, por generar un proceso participativo de legitimación del PRCD y así sortear el contexto de adversidad. En cuanto a la primera razón, tal como se ha narrado en el estudio de caso, los procesos de planificación se encontraban en una situación de precariedad con respecto a su idoneidad para la formulación de políticas (dado lo pragmático de la política en los tomadores de decisiones); a la par a pesar de la creación del IMP, esto no significaba que tendría el rol rector correspondiente para ser la organización que dirigiese estos procesos. Si bien la ley y reglamentos correspondientes que regulan las funciones de la MML para sus distintos niveles de gobierno dan cuenta de que Lima debe formular un Plan Regional de Desarrollo Concertado, la interpretación de cómo elaborar el mismo, así como entender la “concertación” quedaba a manos de la autoridad de turno. Para el caso Lima Metropolitana, existieron planes que se formularon en la década del 90, y de los cuales solo fueron “actualizados” en contenido por los alcaldes de turno. Estos procesos eran elaborados por especialistas técnicos sin recurrir a la valoración del resto de actores que gobiernan y participan en la vida de la ciudad (sea el gobierno central, sociedad civil, empresa privada); con ello cumplían lo señalado en Ley. Si bien estos comportamientos dan cuenta de que se formularon dichos planes, no así en las formas como llegaron a ser realizados; pueden llegar a ser cuestionados por la autoridad central (en este caso el CEPLAN, quien desde su creación no había logrado formular directivas claras sobre que se entendía actualmente por la planificación, los diferentes tipos de planes, y las obligaciones que tenía cada organización del estado por formular las mismas) o por la sociedad civil en tanto exista algún elemento de fiscalización del mismo. Es por ello, y vinculado a la segunda razón, que, considerando el contexto de adversidad interno y externo, Pease, y su equipo, plantearon

incorporar la participación (ciudadana y de otros actores) como parte del proceso de formulación del PRDC. Es decir, dar el peso a la palabra “concertación”, la cual se hacía más evidente de potenciar ante la debilidad de la ex alcaldesa y la relación de fuerzas opositoras que buscaban desde el inicio que fuera depuesta del cargo (considerando las razones expuestas narradas en el estudio de caso). Así, la participación tendría como fin legitimar el proceso de planificación de la ciudad, y a la vez ser fuente de fiscalización de los actores que participaron para evaluar si las políticas formuladas eran cumplidas o no por los alcaldes de turno.

La participación entonces fue incorporada considerando lo siguiente: por un lado, la participación ciudadana la cual la incorporaron realizando los foros interdistritales y las mesas de recojo de información con la población y sociedad civil de los macro distritos; asimismo con la participación de la sociedad civil y empresas mediante las reuniones de macro actores realizados en la MML. El objetivo final de estos eventos de participación durante la etapa de formulación del PRDC (como se describió en el estudio de caso) era validar la propuesta elaborada por el equipo técnico y recopilar la información de las necesidades que tenían cada actor para las líneas sobre las cuales se diagnosticó el estado de la ciudad. Es decir, contribuir a dar evidencia de las necesidades de Lima y sus posibles propuestas de solución. A la larga, era importante generar estos espacios, ya que al ser casi 18000 personas las que participaron, significó una participación sin precedentes para la historia de la ciudad; y, por tanto, de legitimación del proceso a futuro.

Por otro lado, la incorporación de la participación de los actores gubernamentales de la ciudad; sobre todo, a los alcaldes de los distritos que conformen Lima Metropolitana fue la otra estrategia a seguir. Si consideramos el rol de emprendedor y liderazgo que Pease ejercía en su cargo como Comisionado Especial, los consensos con los otros alcaldes de la ciudad para que participaran del proceso era de vital importancia: las reuniones con la población y sociedad civil debían darse en las 4 zonas del territorio (Norte, Sur, este y Centro) para ello se requerían además amplios espacios donde realizar dichas reuniones, talleres, etc. Por ello resulta siendo prioritario que los alcaldes distritales se sientan comprometidos con el PRDC y dispongan de sus recursos para el desarrollo del mismo. Pease, como hemos señalado anteriormente, al ser un

liderazgo de consensos y personalidad que generaba diálogos, era un actor con quien se podía pactar/negociar (no así la ex alcaldesa que generaba rechazo y menor legitimidad); por tanto, usando estos atributos es que se incorpora esta participación de los alcaldes con la finalidad de legitimar el proceso desde el ámbito político e incorporarlos para las propuestas de políticas que se formularían en el documento final del PRDC. Todo ello sumaría al hecho de sortear el contexto de adversidad y las contradicciones de las evaluaciones correspondientes: si consideramos la relación del *policy success* y *policy failures*, la valoración de los actores podría cambiar en tanto los mismos se hagan partícipes del proceso que están evaluando; es decir, como se indica en el marco teórico, el concepto y relación de un Successful Programs vs. Unsuccessful Politics podría llegar a superarse. Al tener éxito en el programa propuesto (proceso de planificación de la ciudad), a nivel político las fuerzas contrarias al mismo evalúan distintamente ya que lograron participar de la política planteada por la MML; es decir, los alcaldes evaluarían como exitoso/ o al menos estarían de acuerdo y darían apoyo, al proceso iniciado por la MML y su propuesta de política para la ciudad.

3.2.4 Financiamiento del PNUD (capacidad por vínculos externos)

Tal como hemos detallado sobre la *teoría de la capacidad por vínculos externos* referidas por Dargent, en el caso presentado se evidencia que el PNUD financió el equipo técnico que el Comisionado Especial, Henry Pease, había propuesto formar para el desarrollo de la etapa de formulación del PRDC. Lograr el financiamiento para esta finalidad, dependía en cuanto a cómo se iba a utilizar el dinero y el impacto que tendría para la MML (considerando a los actores involucrados en el proceso).

Si bien existía un acuerdo de cooperación para el fortalecimiento en materia de administración pública (el cual había sido firmado con anterioridad), el tema de desarrollar un proceso de planificación de la ciudad era una solicitud nueva para el PNUD. Las experiencias pasadas de desarrollo se habían centrado en programas sociales y su impacto en la población focalizada; no así en ser soporte de un proceso de planificación a cargo de una organización del estado. Este nuevo escenario hacía atractivo el financiamiento de la iniciativa propuesta, y al

tener a un equipo técnico que diera viabilidad a parte del proyecto, lograría generar fortalecer a la organización a cargo del proceso (en este caso al IMP)

La MML como organización había confiado el objetivo de realizar el PRDC en el IMP. No obstante, como se presente en el caso, las demoras generaron la estrategia de seleccionar otra vía, de escoger a una persona (líder) que guiará el proceso y tuviera, a la vez, un poder de convocatoria con el resto de actores gubernamentales, sociales y privados. Es por ello, que el financiamiento no se canalizó directamente en el IMP; sino en el pago a especialistas que acompañarían al Comisionado Especial para la etapa de formulación del PRDC. En dicha etapa, los conocimientos de cada especialista servirían para diseñar e implementar el diseño metodológico previamente elaborado; así como los informes y análisis de las reuniones y eventos programados. El PNUD condicionó así también que el dinero fuera dirigido a un programa en concreto y no a iniciativas que fueran de corto plazo. No hubo mayor oposición de la MML dado que el financiamiento respondía a una estrategia del Comisionado Especial para cumplir con el objetivo planteado (y en el menor tiempo posible); y sobretodo, serviría además para posicionar el tema de la planificación y su importancia en la misma organización (gerencias y funcionarios)

CAPÍTULO 4: CONCLUSIONES

En este capítulo presentaremos las conclusiones correspondientes a la investigación. Desde el planteamiento inicial de las hipótesis, el desarrollo del estudio de caso, y su análisis, brindaremos una serie de conclusiones que relacionan los procesos de planificación en contextos de adversidad política, así como algunos hallazgos encontrados que son importantes evidenciar de este proceso.

Debemos recordar previamente que, al ser un estudio de caso, el valor del mismo resulta en evidenciar procesos en materia de gestión pública y toma de decisiones por parte de los actores gubernamentales. Al ser el estudio de caso un instrumento, el valor del mismo no es la experiencia singular en sí, sino contribuir a desarrollar un campo como el de la presente investigación (un campo

de gestión pública aplicado a un proceso altamente de política pública en un contexto muy politizado-de adversidad), donde evidenciar estrategias de planificación pueden ayudar a comprender otros procesos similares a nivel del gobierno local y ayudar a sortear las dificultades que se encuentren en contextos de adversidad política.

La presente investigación planteó un conjunto de 4 hipótesis, las cuales corresponden evaluar cada una y en el contexto sobre el cual se desarrollaron. El objetivo final es validar las mismas y resaltar los hallazgos en donde amerite, además de plantear nuevas preguntas de investigación vinculados al presente estudio como base para otras investigaciones en el tema y relacionados a contextos adversos.

1. Las hipótesis planteadas han sido todas validadas en cuanto a su importancia como estrategias utilizadas para cumplir la función de planificación en un contexto de adversidad política. Lo que difiere estas estrategias de otras posibles que podrían usarse o plantear la investigación desde otras perspectivas es que al ser un estudio de gestión pública y políticas públicas, su relevancia se hace más importante para el análisis de la toma de decisiones y selección de alternativas en contextos donde la adversidad puede ser el espacio interno de la organización donde una dirige, labora, etc, hasta el espacio externo al mismo, donde otros actores (gubernamentales, privados, medios de comunicación, etc.) pueden llegar a incidir en el estado donde una gobierna.
2. Si bien en los estados democráticos más desarrollados las políticas y procesos de planificación toman su rumbo y no están exentos de críticas y diversas opiniones; en el caso particular donde la debilidad del partido que gobierna es evidente, es necesario estudiar estos procesos para identificar qué acciones, estrategias, decisiones pueden tomar los actores gubernamentales, a nivel del poder local, para saber dirigir estos procesos tan importantes. Más aun, en el contexto donde la planificación como herramienta para el gobierno de la ciudad ha tenido severas críticas y desprecio y se ha optado por gobernar a corto plazo y hacer énfasis en obtener réditos políticos mediante la construcción de obras públicas

desarticuladas de las necesidades de la ciudad y de sus habitantes. Es importante entonces estudiar estos contextos y las decisiones que toman los actores gubernamentales para cumplir con sus políticas en otros gobiernos locales considerando las estrategias analizadas en esta investigación.

3. En relación al contexto de adversidad política sobre la cual se desarrollaron las hipótesis (estrategias) de la presente investigación, debemos concluir y reflexionar que este contexto si bien puede ser analizado bajo la premisa que todo proceso de planificación y/o decisión de los tomadores de decisiones (en materia de gestión y políticas públicas) están inmersos en estos escenarios adversos, analizar la complejidad del mismo sobre la valoración tanto de los actores internos a la organización como externos a la misma hacen necesario dar otra mirada; considerando que son gobiernos en democracia. Es decir, el estudio de caso presentado en la investigación nos permite ahondar en un campo de estudio (en materia de gestión y política pública) que tiene poco desarrollo actualmente. El caso nos ayuda a comprender que el contexto de adversidad para la función de planificación, a nivel de otros gobiernos locales (sean regionales o municipales) es importante considerarlo como elemento de análisis y para la toma de decisiones. Por otro lado, el caso de Lima en su particularidad, ayuda a entender además que la fragmentación del cual se gobierna la ciudad (amparado bajo el contexto de la ley y sus reglamentos que la componen-Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de Municipalidades) hace que estos procesos de planificación (y otros donde se requiera la participación de más actores) se tornen imposibles y/o limitados. Todos los actores que tienen espacio en la ciudad inciden por gestionar la ciudad de algún modo; es así que en los gobiernos locales y gobiernos regionales no existe una articulación real para las políticas que tengan sus gobernantes. Esto especialmente se puede evidenciar en las regiones donde las diferencias entre el distrito y la provincia que lo conforman los actores que los gobiernan son de partidos, movimientos regionales y otros diferentes (basta con ver los resultados electorales por cada periodo de elecciones y las autoridades elegidas son de diferentes banderas políticas³⁴. Más aun,

³⁴ Para mayor detalle, se puede consultar la página web INFOGOB

cuando en la capital de cada distrito se concentran el poder y recursos de esos territorios y cada actor gubernamental trata de gobernar sin articular las propuestas de solución a los problemas que encuentran en sus territorios, el resultado es el contexto de adversidad anteriormente descrito y necesariamente estudiarlo bajo otras miradas, e incluyendo la interdisciplinariedad para entender procesos complejos como el descrito en el caso de estudio de la investigación.

4. En relación a la hipótesis sobre el emprendedurismo de políticas, debemos señalar que fue una de las estrategias más importantes. Este proceso que fue producto de la decisión en dos niveles distintos: el primer emprendedor, la ex alcaldesa Susana Villarán, fue la impulsora de la necesidad de que la Lima Metropolitana necesitaba de un horizonte acorde a los valores que podían caracterizar al territorio. Asimismo, la necesidad de marcar su gestión diferente al del predecesor y articular las obras que se proponían bajo una visión a futuro. El proceso de planificación históricamente había sido olvidado y para ella fue crucial retomar el mismo con su importancia debida. En su liderazgo y decisión como emprendedora vio que la solución más racional al proceso sobre el cual iniciaría, y considerando el contexto adverso, era de seleccionar a un personaje que fuera externo a la MML, y a la vez que generara consensos con los demás actores que serían involucrados al proceso (los 43 alcaldes de los diferentes distritos de Lima eran de partidos diferentes al de la Alcaldía; por tanto el consenso y participación de los demás alcaldes era vital para no generar el riesgo de bloqueo al proyecto del Plan y tener a largo plazo su compromiso con los acuerdos pactados). Es decir, la figura de encargar a Henry Pease, personaje político de trayectoria, y sobre todo de reputación como político concertador, la planificación de la ciudad fue a todas luces su mejor acierto. Esto además de no salir a medios de comunicación para no generar más comentarios al proceso que se realizaría durante varios meses. Por otro lado, Pease al asumir el cargo de Comisionado Especial (que como hemos visto fue una estrategia en sí para no generar más gastos al proceso de planificación, y a la vez, agilizar el proceso internamente dentro de la estructura organizacional del IMP) como emprendedor de políticas tuvo la libertad además para seleccionar las estrategias que mejor llevaran a realizar el objetivo en el corto tiempo que se

disponía. Estas estrategias como hemos analizado fueron resultado de analizar el contexto de adversidad política y de buscar el mejor medio para cumplir con realizar el proceso de planificación. Es así que las estrategias que usó y que analizamos fueron la de empoderar al IMP en su calidad de organización rectora de la planificación, de crear un equipo para diseñar e implementar el PRDC (el cual a la vez fue producto de recursos financiados por el PNUD); y una estrategia nueva del elemento participativo.

5. En cuanto a la hipótesis de empoderamiento del IMP como ente rector, hemos analizado que fue una estrategia que el Comisionado Especial seleccionó para el proceso que vendría a futuro con respecto al PRDC: el IMP (Instituto Metropolitano de Planificación) se constituyó finalmente como ente rector fortalecido de la Planificación en la MML al recibir los recursos necesarios, conocimientos adquiridos del equipo que se contrató, y de posicionarlo como ente rector con respecto a la estructura organizacional de la MML. Fue volver a dar importancia a los procesos de planificación y los funcionarios a cargo del mismo (centralizar el proceso de planning, planificación de la ciudad), además de generar nuevas formas de realizar este proceso incorporando el elemento de la participación. Por otro lado, producto del análisis realizado concluimos que siempre es necesario tener una organización base que pueda apoyar procesos complejos como del presente caso, a la vez que el objetivo es el aprendizaje y resultados que puedan trascender las políticas de gobierno municipal. Es decir, continuar con los procesos iniciados con los actores de la sociedad civil, actores privados, y del resto de actores gubernamentales. El IMP salió fortalecido de este proceso de elaboración del IMP y ganó el reconocimiento correspondiente con respecto al resto de sus pares de la MML.
6. En relación a la hipótesis de la construcción de un equipo para la organización, hemos analizado la misma en virtud a teoría de los artefactos y su importancia para el emprendedor de políticas en el contexto de adversidad política. Se concluye que la estrategia utilizada fue la más importante para la elaboración del PRDC, y lograr los objetivos trazados. La conformación del equipo técnico respondió a la necesidad por contar con especialistas que tuvieran la misma visión sobre como formular el proceso de planificación de la ciudad según sus diferentes áreas de desarrollo.

Asimismo, frente a la debilidad del IMP (así como la falta de experiencia para realizar el proceso encargado por la ex alcaldesa), tanto internamente como externamente, la solución elegida fue conformar un equipo que respondiera directamente al Comisionado Especial, y sobre el cual delegaría las responsabilidades acordes a su especialidad. Cabe señalar que esto fue producto además de la disponibilidad de recursos por parte del PNUD (estrategia que será explicada en la siguiente conclusión), y de los cuales ambos emprendedores de políticas decidieron usarlos conforme a la necesidad descrita en el análisis y caso de estudio. Es importante entonces que, al asumir puestos de este tipo de procesos de planificación, se tenga a disposición los recursos necesarios y plantee los “artefectos” necesarios para cumplir con el objetivo. La construcción de los mismos responde a la experiencia, así como la evaluación tanto interna como externa del proceso; es decir, considerando la ambivalencia en las decisiones y la valoración de las políticas (*policy success y policy failures*) los artefactos creados deben además incorporar estos elementos; y a la vez servir no solamente para el proceso; sino ser de utilidad para la organización donde se incorpore a futuro. En el caso analizado, el equipo conformado luego dejó todo el conocimiento realizado en la elaboración y diseño del PRDC, lo cual permitió además a los funcionarios del IMP seguir con la elaboración de otro proceso de planificación más urbano, pero también incorporando un elemento importante como lo fue el de la participación.

7. Con respecto al financiamiento del PNUD para el fortalecimiento de la administración pública: el dinero que el PNUD destinó para la MML con la finalidad de fortalecer la administración pública fue un soporte importante que originó y sustento además la estrategia utilizada por el Comisionado Especial para el proceso de planificación de la ciudad. El dinero disponible fue un recurso e incentivo por el cual Pease incluyó como parte de su diseño de estrategias para el objetivo que debía cumplir. Si bien el PNUD, como organismo internacional había otorgado otros tipos de financiamientos, para el proceso que se estaba iniciando era el primero en su tipo; asimismo, la MML no consideró que este financiamiento tuviera algún tipo de injerencia que afectara el desempeño del IMP. A decir verdad, que un organismo internacional ayudará en el proceso de planificación serviría como apoyo

frente al contexto adverso en el cual se encontraban. El dar estos recursos tenían además la finalidad de que en la organización donde se financiara, debía mostrar resultados en el mediano plazo. Si bien el dinero no fue directamente destinado para el Instituto Metropolitano de Planificación (IMP), los conocimientos adquiridos por la contratación del equipo técnico que seleccionó Pease como estrategia para cumplir la función de planificación de la ciudad, fueron luego puestos a disposición de los funcionarios del IMP. Dado que era la primera vez que hacían este tipo de procesos, los conocimientos que se incorporaron ayudaron a fortalecer a dicha organización para los futuros planes que se debían elaborar.

8. Uno de los hallazgos de esta investigación fue que se incorporó como estrategia para el desarrollo del PRDC el elemento de la participación en todos sus niveles (participación a nivel de los alcaldes de la ciudad, vecinos de los distritos, sociedad civil organizada, empresarios, etc.) Si bien las hipótesis iniciales explican parte del proceso de planificación, la inclusión de este elemento por parte del Comisionado Especial (y avalado por la ex alcaldesa) fue gravitante para generar los consensos que se pactaran. El análisis nos da como resultado que las concertaciones en estos niveles buscan; en primer lugar, hacer partícipes al resto de actores gubernamentales que son opuestos a la propia gestión municipal: el alcalde de resto de distritos era de diferentes partidos al gobernante de la ciudad; por tal motivo, la finalidad de incorporarlos a un trabajo en conjunto pensando la ciudad a futuro (sorteando la adversidad política) era un elemento importante que incorporar. Asimismo, la búsqueda de la legitimidad para el proceso y de concertar con el resto de actores llevó a generar un diseño del PRDC donde la concertación sea real e involucre el estado real de las opiniones de los habitantes de la ciudad: sociedad civil, empresarios, ciudadanos comunes participaron en los distintos tipos de eventos formulados por el equipo del PRDC y por el Comisionado Especial. La participación (y la consecuente búsqueda de la concertación) como estrategias deben ser consideradas para otros procesos de planificación en donde la adversidad política sea evidente.
9. Una de las lecciones que deja esta investigación es la necesidad de profundizar a nivel de la gestión pública y políticas públicas el impacto de la incorporación del elemento participativo para la formulación de estos

procesos de planificación, así como otros que existen actualmente (ejemplo presupuesto participativo). Si bien en la presente tesis este elemento no ha sido profundizado, si se sugiere que el mismo pueda abrir un campo de estudio bajo el análisis de los procesos de gestión, y de los actores que están formulando los mismos.

10. Es necesario ampliar los estudios sobre las ciudades, los actores que la componen, y las formas de gobernar de las mismas. Esta investigación da cuenta de uno de los procesos importantes que tiene toda ciudad (planificar su futuro) el cual, desde la mirada de la ciencia política, las políticas públicas y gestión pública, dan luces sobre como los actores seleccionan estrategias considerando los contextos de adversidad política e incorporan soluciones que sorteen las mismas.

Bibliografía

ABBOTT, Andrew

1992 "What do cases do? Some notes on activity in sociological analysis" En: Ragin, Charles C. y Becker, Howard S. *What Is a Case? Exploring the Foundation of Social Inquiry*. Cambridge: University Press.

ALZA, Carlos

2012 "Gestión Pública: un tema pendiente en la investigación académica". En: ALZA BARCO (editor) *Gestión Pública: Balance y Perspectivas*. Lima: Fondo Editorial PUCP, pp. 219-236.

ARAGÓN, Jorge y Yamilé GUIBERT

2016 *Metodología y diseños de investigación en Política Comparada*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú

ARELLANO Gault, David, CABRERO Enrique, DEL CASTILLO Arturo coord.

2000 *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. México, D.F.: CIDE

ARELLANO Gault, David, coord.

2010 *Problemas, decisiones y soluciones*. Enfoques de política pública. Mexico: FCE, CIDE.

2003 *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental* / David Arellano, Enrique Cabrero, Arturo del Castillo, coordinadores Pie de Imprenta: México, D.F. : Miguel Ángel Porrúa.

BARZELAY, Michael

2000 *Atravesando la burocracia: Una nueva perspectiva de la administración pública*. México, D.F: Fondo de Cultura Económica (FCE).

BARZELAY, Michael y Juan Carlos CORTÁZAR

2004 *Una guía práctica para la elaboración de estudios de casos sobre buenas prácticas en Gerencia Social*. Washington D.C: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Banco Interamericano de Desarrollo.

BENNETT, Andrew y Jeffrey T. Checkel

2015 *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge: Cambridge University Press

BRITISH BROADCASTING CORPORATION (BBC)

2010a "Lima tiene alcaldesa". Lima. Consulta: 30 de mayo de 2019 <https://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/10/101026_0115_lima_villaran_ganadora_ao.shtml>

2010b "Susana Villarán: su visión para Lima". Lima. Consulta: 30 de mayo de 2019 <https://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/10/101028_peru_lima_villaran_entrevista_wbm>

BOBADILLA, Percy

2012 "La importancia de la Planificación como herramienta para la concertación estratégica". En CASTRO, Augusto (editor). *La responsabilidad Social Empresarial: reflexiones sobre los planes estratégicos de socios estratégicos/ Caso Antamina*. Lima: INTEPUCP de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 131-152.

MICHAEL D. COHEN; JAMES G. MARCH; JOHAN P. OLSEN

1972 A Garbage Can Model of Organizational Choice. En: *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1. (Mar., 1972), pp. 1-25.

COLLIER, David

2011 *Understanding process tracing*. *PS: Policial Science & Politics*, 44(04), 823-830.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2002 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. 18 de noviembre.

2003 Ley Orgánica de Municipalidades. 26 de mayo.

DARGENT, Eduardo

2014 Determinantes internacionales de la capacidad de las agencias estatales: lecciones a partir de Colombia y el Perú. En *Apuntes* Vol. XLI, N° 74, primer

semestre 2014. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico
páginas 9-40

FERNANDEZ GÜEL, José Miguel

2006 *Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos*.
Barcelona: Editorial Reverté.

GERRING, John.

2004. "What Is a Case Study and What Is it Good For?" *American Political
Science Review* 98(2): 341-354.

GASKELL, G. y BAUER, M.

2000. "Towards Public Accountability: beyond Sampling, Reliability and Validity".
En: Bauer, M.W. y Gaskell, G. (Ed). *Qualitative Researching With Text, Image
and Sound*. A Practical Handbook. London: Sage.

HALL, Richard

1983 *Organizaciones: estructura y proceso*, Prentice-Hall.

KINGDON, John W.

1995 *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2ª Edición. New York: Longman.

LUDEÑA Wiley

2010 *Lima. Reestructuración Económica y Transformaciones Urbanas. Periodo
1990 – 2005*. Lima. Cuadernos de Arquitectura - Edición Digital_009

MANHEIM, Jarol B. y Richard C. Rich.

1988. *Análisis político empírico: Métodos de investigación en ciencia política*.
Madrid: Alianza Universidad Textos.

MATOS, José

1984 *Desborde popular y crisis del estado : el nuevo rostro del Perú en la década
de 1980*. Lima : IEP

MAZZOLINI, R., "How strategic decision are made", in *Organization Studies* 8,
1978 México, 1983.

MC CONNELL, Allan

2010 Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between. *Journal of
Public Policy* 30 (3). Cambridge University Press. Pp, 345-362.

2015 What is policy failure? A primer to help navigate the maze. *Public Policy
and Administration: SAGE*. Pp 1–22

Michael D. COHEN; James G. MARCH; Johan P. OLSEN

1972 A Garbage Can Model of Organizational Choice. En *Administrative
Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1. (Mar., 1972), pp. 1-25.

<http://links.jstor.org/sici?sici=00018392%28197203%2917%3A1%3C1%3AAGC MOO%3E2.0.CO%3B2-9>

MINTZBERG, Henry.

1991 *Mintzberg y la Dirección*. Madrid: Días de Santos S.A

1997 *El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos / James Brian Quinn, John Voyer*. México, D.F.: Prentice-Hall Hispanoamericana.

MOORE, Mark Harrison.

1998 *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público / tr. del inglés de Xavier Castanyer Folch* Barcelona: Paidós

MORAN, Michael

2008 *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford Univ. Press

EL MUNDO

2010 Susana Villarán gana la Alcaldía de Lima por un estrecho margen. Consulta: 30 de mayo de 2019 <<https://www.elmundo.es/america/2010/10/04/noticias/1286175966.html>>

MOORE, Mark H.

1998 *Gestión Estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

2013 *Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima 2012-2015*. Lima: IMP

PETERS, Guy

2015 *State failure, governance failure and policy failure: Exploring the linkages*. Public Policy and Administration: SAGE. Vol. 30(3-4) 261-276

PNUD

2011 *Apoyo en el fortalecimiento y Modernización de la Municipalidad Metropolitana de Lima*. Recuperado el 02 de junio de 2019 <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:YAaC1rGDTDQJ:https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/PER/00062396_PRODUC%252079878%2520%2520MMLima.pdf+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=pe>

RAMIÓ, Carles

2002 *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Madrid: Tecnos Universitat Pompeu Fabra

RAGIN, Charles.

1987. *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. University of California Press

LA REPÚBLICA

2010 ONPE al 100%: Villarán gana las elecciones con 38.39%. Lima. Consulta: 30 de mayo de 2019<<https://larepublica.pe/politica/494023-onpe-al-100-villaran-gana-las-elecciones-con-3839>>

2011 “Luis Castañeda: Me gustaría que Susana Villarán se dedique a trabajar”
La República Lima. Consulta: 30 de mayo de 2019
<https://larepublica.pe/politica/523648-luis-castaneda-me-gustaria-que-susana-villaran-se-dedique-a-trabajar>

ROBERT, and Paula J. KING

1991 “Policy Entrepreneurs: Their Activity Structure and Function in the Policy Process”. En *Journal of Public Administration Research and Theory: J* Part. Vol 1. No 2 (Apr), pp. 147-175

ROJAS, Álvaro

2017 *Transcripción 1 (entrevistado 1)*. Entrevista del 25 de julio a Susana Villarán

2017 *Transcripción 2 (entrevistado 2)*. Entrevista del 11 de agosto a Eduardo Zegarra

2017 *Transcripción 3 (entrevistado 3)*. Entrevista del 15 de junio a Katia Duarte

2017 *Transcripción 4 (entrevistado 4)*. Entrevista del 21 de junio a Jorge Ruiz de Somocurcio

2017 *Transcripción 5 (entrevistado 5)*. Entrevista del 06 de junio a Jorge Arce

2017 *Transcripción 6 (entrevistado 6)*. Entrevista del 22 de junio a Juan José Espinola

2017 *Transcripción 7 (entrevistado 7)*. Entrevista del 23 de mayo a Kimberly Alarcón

2017 *Transcripción 8 (entrevistado 8)*. Entrevista del 11 de julio a Mario Zolezzi

2017 *Transcripción 9 (entrevistado 9)* Entrevista del 14 de junio a Giofianni Peirano.

STAKE, Robert E.

1995. *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks: SAGE

SIMON, Herbert.A

1996 *The Sciences of the Artificial*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1975

VAN DER STEEN, M. y GROENEWEGEN, J.

2008 *Exploring Policy Entrepreneurship*. Paper prepared for the EAEPE Conference, Rome, November 2008. Consultado el 03 de mayo de 2017 <http://mir.epfl.ch/webdav/site/mir/users/181931/public/wp0801.pdf>

WIESNER, Eduardo; GARNIER, Leonardo, MEDINA, Javier

2000 *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social*. "Funciones Básicas de la Planificación". Parte I, (Pág. 55-76).



Anexos

ANEXO 1

LISTA DE ACTORES PARA LAS ENTREVISTAS

| Actores a entrevistar | Nombre | Cargo/ Institución | Tipo de actor | Fecha de entrevista |
|-----------------------|---|--|-------------------|----------------------|
| Entrevistado 1 | Susana Villarán | Ex Alcaldesa de Lima | Público | 25 de julio de 2017 |
| Entrevistado 2 | Eduardo Zegarra | Ex Primer Teniente Alcalde de Lima | Público | 11 de agosto de 2017 |
| Entrevistado 3 | Katia Duarte | Ex miembro del equipo técnico (asesora de medios periodísticos) | Privado | 15 de junio de 2017 |
| Entrevistado 4 | Jorge Ruiz de Somocurcio jrsharquitecto@yahoo.es | Ex miembro del equipo técnico (encargado del elemento urbano del Plan) | Privado(Academia) | 21 de junio de 2017 |
| Entrevistado 5 | Jorge Arce jorgearcem@hotmail.com | Ex presidente del IMP | Público | 06 de junio de 2017 |
| Entrevistado 6 | Juan Espinola espinola@spedy.com.pe jespinola@hotmail.com | Ex funcionario MML, Director de la Dirección General de Estudios del IMP | Público | 22 de junio de 2017 |
| Entrevistado 7 | Kimberly Alarcón kim.alarcon@gmail.com | Ex funcionaria MML | Público | 23 de mayo de 2017 |
| Entrevistado 8 | Mario Zolezzi mzolezzi@yahoo.com | Ex miembro del equipo técnico | Público | 11 de julio de 2017 |
| Entrevistado 9 | Giofianni Peirano gpeirano@puce.pe | Ex miembro del equipo técnico | Público | 14 de junio de 2017 |

ANEXO 2

Guía de preguntas para las entrevistas

| N° | PREGUNTAS | IMPORTANCIA | OBJETIVOS |
|---|---|-------------|--|
| H1: El emprendedurismo de políticas | | | |
| 1 | ¿Qué actores estatales intervinieron para la elaboración del PRDC? | ALTA | Conocer a los actores que intervinieron en el PRDC 2012-2025 y los intereses que los motivaron |
| 2 | ¿Cuál fue el rol de estos actores (estatales, privados, internacionales) para la elaboración del PRDC? | ALTA | Conocer el rol de los actores que elaboraron el PRDC y los intereses que los motivaron |
| 3 | ¿Reconoce usted algún actor internacional que haya estado involucrado en el PRDC? ¿Cuál fue el rol de este actor? | ALTA | Identificar intervención de actores internacionales y rol que asumieron |
| 4 | ¿Qué razones llevaron a decidir en ese momento realizar el PRDC? | MUY ALTA | Conocer las razones de la realización del PRDC y contexto |
| 5 | ¿El contexto político-social-económico eran los propicios? ¿Quiénes se opusieron al PRDC? | ALTA | Identificar el contexto político-social-económico para la creación del PRDC |
| 6 | ¿Qué acciones, estrategias se decidieron para diseñar e implementar el PRDC? (cumplir función de planificación) | ALTA | Identificar las estrategias, artefactos e instrumentos usados para el PRDC |
| 7 | ¿Qué dificultades surgieron para la aprobación del PRDC? | MUY ALTA | Identificar dificultades para la aprobación del PRDC |
| H2: Creación del equipo técnico (financiamiento PNUD) | | | |
| 8 | ¿En qué consistió la colaboración del actor internacional? | ALTA | Determinar el tipo de colaboración de actor internacional |
| 9 | ¿El financiamiento del actor internacional permitió cumplir con el desarrollo del PRDC? (y el plannig?) | ALTA | Conocer el impacto de la participación del PNUD para el desarrollo del PRDC |
| 10 | ¿Qué motivo la participación del PNUD para el desarrollo del PRDC? | ALTA | Identificar los motivos de la participación del PNUD |
| H3: Existencia de organizaciones rectoras: IMP-Gerencia de planificación | | | |
| 11 | ¿Para el diseño y elaboración del PRDC, que organizaciones existían en la MML? | ALTA | Conocer la existencia de organizaciones relacionadas a la planificación |
| 12 | ¿Qué funciones cumplían estas organizaciones en la MML? | MEDIA | Identificar las funciones de las organizaciones rectoras del plannig |

| | | | |
|---|--|------|---|
| 13 | ¿Estas organizaciones cómo cumplieron el rol asignado por la MML? | ALTA | Conocer de que manera cumplieron su función estas organizaciones |
| 14 | ¿El IMP y la Gerencia de Planificación realizaron la función del plannig que esperaba la MML? ¿Lograron empoderarse en el proceso? | ALTA | Determinar si se lograron los objetivos de la planificación |
| H4: Equipo técnico y personaje político que valide la decisión y proceso | | | |
| 15 | ¿Cómo surgió la idea de construir un equipo técnico? | ALTA | Identificar la fuente de origen del equipo técnico |
| 16 | ¿Qué permitió la constitución del equipo técnico para el desarrollo y legitimación del PRDC | ALTA | Conocer las funciones del equipo técnico |
| 17 | ¿La elección de un personaje político de trayectoria, que significó en relación al PRDC? ¿Qué criterios se usaron para definir esto? | ALTA | Conocer razones de elección de HP para validar y conducir el PRDC |

ANEXO 3

Cuadro de Eventos



Fuente: **Elaboración propia.** Cuadro de eventos elaborado sobre la base de la Metodología de Estudio de Caso de Barzelay y Cortazar