

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
**UNIVERSIDAD
CATÓLICA**
DEL PERÚ

**“Estudio de caso: Problemas en la implementación del Proyecto
Puente Chilina por el Gobierno Regional de Arequipa”**

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

AUTOR

Alberto Alonso Arias Quito

ASESOR

Frank Renato Casas Sulca

LIMA – PERÚ

2016





A mi familia, por impulsarme siempre a seguir adelante.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 1	9
MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN	
1.1. El proceso de implementación de políticas públicas	9
1.2. La brecha de implementación de políticas públicas	12
1.3. Los actores en las políticas públicas	17
CAPÍTULO 2	25
LAS GRIETAS IMPERCEPTIBLES DE LA POLÍTICA	
2.1. El contexto de estudio ¿qué sucede alrededor de la implementación de la política?	25
2.2. La decisión del gobierno regional sobre el Puente Chilina: El marco programático de la política	28
2.3. Fortaleza inicial del diseño	31
2.4. Brechas de implementación: A pesar que todo estaba bien, la política se cayó	35
CAPÍTULO 3	41
EL PROCESO FALLIDO DE IMPLEMENTACIÓN: ACUERDOS Y DESACUERDOS ENTRE ACTORES	
3.1. La responsabilidad funcional de la política	41
3.2. Actores de peso no contemplados	46
3.3. Reacción tardía para fortalecer la política	50
3.4. El poder de los actores no contemplados.....	54

CAPÍTULO 4	58
LOS COSTOS DE LA BRECHA DE IMPLEMENTACIÓN	
4.1. El resultado de la política, ¿qué cambio del diseño inicial?.....	58
4.2. ¿Cómo se afectó para bien y/o para mal el proyecto?	63
4.3. ¿Hubiera sido posible mejorar la implementación? ¿Hasta qué punto? ..	66
CONCLUSIONES.....	73
BIBLIOGRAFÍA	76
ANEXO 1.....	86



INTRODUCCIÓN

Hoy en día existe un consenso sobre los alcances para la sociedad de una administración pública eficiente y eficaz, por ello el estudio de las políticas públicas como parte de las ciencias políticas ha cobrado cada vez mayor importancia. Aunque las políticas públicas son en los hechos, el ejercicio de las decisiones de la esfera política, la teoría sobre ellas ha sido trascendental para entender su dinámica. La implementación de políticas públicas forma parte de los múltiples procesos, que desde el campo académico se busca desentrañar.

Es común sostener que en la implementación se encuentra el éxito o el fracaso de una política pública, debido a que en esta etapa se concentran varios elementos, desde su concepción como solución de una problemática social hasta los esfuerzos de profesionales y funcionarios por diseñarlas. Sin embargo, esta también es una etapa sensible a cualquier cambio en las relaciones de poder, a la estructura institucional que la ejecuta, o a la participación de actores.

El estudio de las políticas públicas y su implementación tienen una particular importancia, puesto que el desarrollo económico, social, político o ambiental de un país depende del conocimiento que se tenga sobre estas.

Un país como el Perú, requiere de políticas públicas que contribuyan en su proceso de desarrollo. La provisión eficiente de servicios de infraestructura, forma parte de las políticas de desarrollo. Según un estudio del Instituto Peruano de Economía, el Perú presenta un déficit de inversión en infraestructura de servicios públicos estimado en US\$ 23 mil millones (IPE: 2006). La ausencia de infraestructura adecuada, comprende un obstáculo de primer orden en el desarrollo de un país, de su bienestar social y de su crecimiento económico.

En el caso de la infraestructura vial en las áreas urbanas, nuestro país también presenta un evidente déficit, notorio particularmente en las ciudades del interior, cuyo rasgo característico es su crecimiento no planificado.

El aumento en el número de unidades de transporte, sobre todo particulares, no ha sido proporcional a la infraestructura vial, agravando el déficit, y trayendo entre otras consecuencias mayor tránsito vehicular, una demanda insatisfecha en el transporte público, congestionamiento, retrasos, en resumen una menor calidad de vida.

Por otra parte, desde el año 2002 en que se promulgo la Ley N°27783, Ley de Bases de la Descentralización, son los Gobiernos Regionales y sus autoridades, los que seleccionan y ejecutan las políticas públicas de acuerdo a las necesidades de sus regiones y a sus propios criterios.

En el caso de la Región Arequipa, había un consenso político y ciudadano sobre la necesidad de implementar políticas que promuevan el desarrollo de nueva infraestructura que solucione el problema del transporte urbano de la provincia de Arequipa, donde se ubica la segunda ciudad con mayor población del Perú.

La presente investigación es un estudio de caso: El Puente Chilina. Este proyecto de infraestructura era parte de una política pública que pretendía dar solución a la problemática descrita líneas arriba. Pero también era un controvertido proyecto por su costo y la ingeniería requerida. Su anhelada ejecución empezaría a mediados del año 2009, no obstante esta no se llevó a cabo. Por lo que se plantea la siguiente pregunta: ¿Cuáles fueron las causas y consecuencias de los problemas de implementación del Proyecto Puente Chilina por el Gobierno Regional de Arequipa?

Esta investigación maneja como probable hipótesis, que el Gobierno Regional de Arequipa, como otros niveles subnacionales de gobierno y en general, las instituciones públicas, consideran que los recursos jurídicos, humanos y económicos son los más importantes y a veces únicos, a tener en cuenta para la implementación de políticas públicas, subestimando la necesidad del consenso con diferentes actores. Durante la implementación del Proyecto Puente Chilina las agencias correspondientes no contemplaron la aparición de nuevos actores: los colegios profesionales, los sindicatos, las asociaciones vecinales y otras instituciones públicas; cuyas acciones, influyeron

decisivamente en el cambio de su naturaleza, técnica (diseño) y económica (financiamiento).

Para poder comprobar estos supuestos, se tratara de responder a tres preguntas secundarias:

- ¿Cuáles fueron las características de la implementación del Proyecto Puente Chilina?
- ¿Cuáles fueron los actores no contemplados en la implementación del Proyecto Puente Chilina?
- ¿Cómo influyeron los actores no contemplados en la implementación del Proyecto Puente Chilina?

Así, a través de un proceso de introspección sobre el tema, este estudio se plantea como objetivo general, determinar las causas y consecuencias de los problemas de implementación del Proyecto Puente Chilina por el Gobierno Regional de Arequipa.

Y como objetivos específicos: a) Describir las características de la implementación del proyecto, b) Identificar a los actores no contemplados en su implementación, y c) Comprender la influencia de estos actores en la implementación final de este proyecto.

El planteamiento de este problema de investigación resulta relevante debido a que desde la perspectiva de un estudio de caso, se abordará un problema recurrente en la implementación de políticas públicas, la falta de consenso y coordinación, y sus implicancias. Además, este es un tema importante porque no hay estudios previos sobre la influencia de actores en la implementación de políticas en contextos subnacionales, tomando en cuenta que el proceso de descentralización del Estado Peruano, es reciente. Finalmente la relevancia de este trabajo permitirá conocer el impacto que generan las acciones de dichos actores en las decisiones finales.

Este estudio de caso, es de tipo descriptivo y longitudinal, porque se presentaran sus características en un periodo de tiempo determinado. Así mismo, la investigación es de carácter cualitativo y se observa le caso sin

manipular variable alguna. Las herramientas para el recojo de información fueron entrevistas a profundidad y ficheros documentales.

El cuerpo de la investigación está constituido por cuatro capítulos. En el primer capítulo, se tratarán todos los aspectos teóricos y el estado de la cuestión, haciendo hincapié en el proceso de políticas públicas, la brecha de implementación y los actores de las políticas. En el segundo capítulo, se caracteriza el Proyecto Puente Chilina, sus antecedentes, el proceso que determinó su adopción como política pública, las fortalezas del diseño inicial y un primer acercamiento a los problemas de su implementación. En el tercer capítulo, se presenta a las agencias responsables de la política pública, las deficiencias para ejecutarla y los intentos por fortalecerla; por otra parte se muestra al conjunto de actores alrededor de la política, así como sus acciones directas e indirectas y su capacidad de influencia para posponer o apuntalar la implementación de la misma. Finalmente, en el cuarto capítulo se analizan los principales cambios acaecidos sobre el diseño inicial de la política que permitieron su ejecución, los efectos positivos y negativos que tuvieron los problemas de implementación, y se repasan los puntos que hubieran evitado dichos problemas.



CAPÍTULO 1

MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

1.1. El proceso de implementación de políticas públicas

El estudio de las políticas públicas como disciplina académica dentro de las ciencias políticas no es reciente. Según Lindblom, los trabajos de numerosos autores fueron determinantes para comprender que la preocupación de la política no solo es relativa al poder, sino también a las decisiones políticas y su puesta en marcha (1991: 5).

Entonces, mientras la política es un término asociado a las relaciones de poder con fines de gobierno, la política pública es un término asociado a las acciones prácticas de gobierno.

Sobre el concepto de política pública, Thomas *Birkland* la define como “la acción del gobierno y las intenciones que determinan aquellas acciones” (2001: 21). En tanto que, para Kraft y Furlong (2007: 5) es un “curso de acción o inacción gubernamental en respuesta a problemas públicos”.

El enfoque de estos conceptos se centra en las acciones de gobierno. Por ello, resultan interesantes los enfoques descriptivos:

“Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, alentado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un

ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener” (Velásquez 2009: 156).

“Conjunto conformado por uno o varios objetivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con el fin de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth 2002: 27).

Estos enfoques, afirman que la participación de actores o la orientación de su comportamiento, hacen parte de una política pública, así como de sus fines.

Se debe tener en cuenta que todo enfoque reafirma que las políticas públicas buscan resolver problemas públicos. Según Eugene Bardach citado por Caldera, los problemas públicos se presentan como situaciones particulares que afectan a grupos sociales específicos (2005: 4). En esta misma línea, Subirats señala como elemento constitutivo de una política pública, el pretender resolver un problema social reconocido políticamente como público (2008: 38). Por lo expuesto, las políticas públicas no son un fin en sí mismo; sino un medio para dar respuesta a determinada problemática social.

En este punto resulta importante determinar un marco de análisis para las políticas públicas. Hogwood y Gunn (1984), sugieren cuatro dimensiones para el análisis de políticas: El contenido, el proceso, la evaluación, y el soporte. El proceso según Ejea (2006: 9), es un conjunto cíclico de etapas de decisiones y acciones. Según Aguilar (1993: 15), el ciclo (policy process) es un dispositivo analítico intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política.

En cuanto al ciclo de políticas públicas, resulta funcional para la presente investigación la propuesta de cinco fases de Subirats (2008: 44): surgimiento y percepción del problema, incorporación a la agenda política, formulación, implementación y evaluación.

Todas las fases del proceso de políticas públicas tienen la misma importancia, no obstante, para el presente estudio de caso es significativa la fase de implementación. A pesar de que en esta fase se materializan las decisiones del

poder político, su análisis dentro del proceso de políticas públicas es relativamente nuevo.

Respecto a América Latina, Lahera (2005) opina que el problema no son las políticas públicas, sino su implementación; definiendo a esta como un conjunto deliberado y secuencial de actividades gubernamentales orientadas al logro de objetivos, o sea su transformación en resultados. Para Subirats (2008: 44), la fase de implementación consiste en adaptar el programa de la política a la situación concreta que deberá enfrentar.

Se desprende de estos conceptos, que la fase de implementación de políticas públicas consiste en la ejecución de las decisiones adoptas en la fase previa. Por ello, es interesante la definición de Meny y Thoenig (1992: 158), quienes señalan que “la implementación designa la fase durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos”. Los autores profundizan esta concepción y plantean que la implementación implica también la incorporación de nuevos espacios, actores y procesos decisorios.

Aquí, es pertinente citar los tres modelos de implementación de políticas públicas ampliamente aceptados en la literatura examinada: a) Modelo jerárquico (Top - down), concibe un proceso lineal y niega el rol de otros actores diferentes al gobierno; b) Modelo participativo (bottom - up), concibe un proceso no lineal e interactivo e involucra a los actores; y c) Modelo incrementalista, que combina los anteriores modelos aprovechando sus ventajas, haciendo hincapié en la negociación de la política. (GIGPS 2008: 12)

Tomando como evidencia el fracaso en la implementación de muchas políticas públicas de distinto tipo y por distinto nivel de gobierno, se considera que el Estado Peruano maneja un modelo jerárquico, cuya particularidad radica en la influencia de los cuadros tecnocráticos del gobierno sobre la implementación de políticas, amparándose en su capacidad de control. Este modelo reafirma la perspectiva, según la cual, una vez formulada la política pública, su implementación pertenece solamente al campo técnico administrativo.

Respaldan esta visión sobre implementación, Grindle y Thomas (1991), quienes “la asumen como un proceso interactivo de toma de decisiones de una elite política y de administradores, para lo cual son indispensables recursos políticos, administrativos y financieros.”

Desde una postura contraria, se afirman que “la implementación es un proceso complejo, porque implica poner en marcha múltiples acciones políticas y administrativas, que se soporten mutuamente”; reconociendo que “a mayor número de acciones y actores involucrados, más compleja es la implementación” (GIGPS: 2008).

Esta concepción, recoge los puntos de vista del presente estudio, porque extrae a la implementación de políticas públicas del campo meramente técnico - administrativo, y reconoce la presencia de agentes externos, que eventualmente pueden complejizar el proceso. Dependiendo del grado de complejidad, esto podría significar el fracaso de cierta política.

Esta sección se enfocó en precisar algunos conceptos introductorios del tema. La siguiente sección buscará relacionar estos con las peculiaridades de la política materia de estudio.

1.2. La brecha de implementación de políticas públicas

En cualquier nivel de gobierno, la implementación de políticas públicas no siempre marcha según lo planificado, dejando un margen entre las etapas de formulación e implementación, conocido como brecha de implementación.

Es trascendente definir este término. Para, Lewis y Haas (2003), citados por Ramírez, son los eslabones que faltan entre el proceso de creación de un programa y hacer que este funcione. Mientras que para Ram Charan y Larry Bossidy (2002), igualmente citados, es la diferencia entre estrategia y resultados. Con base en estos autores, Ramírez (2014: 15), la define como variaciones fácticas entre planeación y ejecución de la estrategia.

En el documento titulado “Mejorando la Gobernabilidad Pública” (Center for international Private Enterprise and Global Integrity: 2012), se define el

fenómeno de la brecha de implementación como la diferencia entre las soluciones adoptadas y su aplicación práctica, apuntando como fuentes de su origen: factores políticos, económicos y socioculturales. Tomando la brecha de implementación como hecho resultante de la interacción gobierno, sector privado y sociedad civil, y resaltan como posibles causas la oposición pública y el limitado papel de la sociedad civil.

Revuelta (2007: 140), señala que una mayor o menor probabilidad de éxito en la implementación de una política puede depender del tipo de política a implementar. Hasta este punto es necesario revisar la tipología de políticas públicas para una mejor comprensión de esta postura.

Profundizando el punto expuesto, Alza (2012: 21) propone una clasificación en base a su naturaleza: a) De gestión, que buscan resolver los problemas de organización y operación de la administración pública; b) económicas, referidas al manejo de las finanzas del estado; y c) sociales, cuyo objetivo contribuye a mitigar las necesidades básicas de los ciudadanos y/o la pobreza en todas sus dimensiones.

Las políticas sociales son, en primera instancia, las que contribuyen a aumentar o disminuir el bienestar de los individuos y la sociedad en su conjunto, porque afectan directamente la vida de las personas, a través de servicios públicos (salud, educación, pensiones, oportunidad de acceso a la vivienda, etc.) o de infraestructura pública (vías de tránsito, puentes, acueductos, plantas eléctricas, etc.).

Acoplado la propuesta de Alza, Revuelta (2007: 141) señala que la implementación de políticas económicas o de gestión, se dan a través de un proceso más formal que las políticas sociales. Esa formalidad recae en las leyes y reglamentaciones, en tanto que las políticas sociales, dependen también de la creación de programas, planes o regulaciones. Esta diferencia predice mayor o menor fuerza en el momento de la implementación.

Considerando que la implementación de políticas de infraestructura de transporte, se enmarca dentro de una política social, el caso planteado, presenta características que permitan prever brechas de implementación.

En ocasiones estas brechas se expresan en situaciones de conflicto. Por ello, es necesario definir el concepto, aclarando que aunque no es temática de la investigación, es necesario tener en cuenta. Existe una diferencia entre conflicto y conflicto social. El primero, puede ser interpersonal o grupal y su solución generalmente radica en el cambio puntual de los intereses de los individuos o grupos. El segundo es un “proceso social dinámico en el que dos o más partes o actores interdependientes perciben que sus intereses se contraponen (metas o cosmovisiones incompatibles, escasez de recursos, necesidades básicas insatisfechas, e interferencia de la otra parte para la consecución de sus metas u objetivos), adoptando acciones que pueden constituir una amenaza a la gobernabilidad y/o el orden público” (PCM: 2011).

La mayor parte de estudios relacionados a problemas en la implementación de políticas públicas en el Perú, están referidos a problemas de coordinación institucional o interinstitucional o problemas derivados de la descentralización política. La presente investigación asume como causa probable de los problemas de implementación a la influencia de algunos actores en el espacio de la política en cuestión. No obstante, los estudios relacionados son escasos, más aun en el contexto subnacional.

Un estudio de caso de la región latinoamericana, intenta revelar las dificultades de llevar a la práctica una decisión pública de naturaleza legislativa, esta vez de nivel subnacional. La investigación titulada ¿Qué ha salido mal?: hallazgos sobre la implementación de políticas públicas, presentado por Peña (2013), desvela el fracaso de una política destinada a la transparencia en las cuentas fiscales.

A pesar de que el análisis se centra sobre una entidad federativa, se trata de un nivel subnacional de gobierno. El caso revela como una política pública que tiene el apoyo del gobierno y de todos los poderes del Estado (Ejecutivo, legislativo, judicial y electoral), y que goza de legitimidad a través de la participación ciudadana, puede fracasar. Teniendo en cuenta que desde el inicio, la voluntad política se tradujo en consensos, disponibilidad de recursos, adecuados criterios legislativos, inexistente oposición, y autonomía plena del organismo encargado de la implementación.

Peña indica que, la brecha de la implementación se presenta por situaciones de carácter político, acuerdos entre facciones, y concentración de poder.

A nivel de la organización, la lucha de los consejeros por ocupar la presidencia del organismo encargado de la implementación, y la autonomía del mismo, trajo como consecuencia su inoperatividad. Es decir que el órgano garante de esta política pública no asumió posicionamiento alguno frente al problema público y sus derivados, más aun mostro indiferencia.

A nivel del gobierno, la instancia legislativa no asumió sus facultades fiscalizadoras, pues la mayoría oficialista evito todo intento de parte de la oposición de poner coto a la situación, sin argumentos convincentes. Por tanto el filtro político tampoco cumplió sus cometido, fruto del juego político.

Concluye Peña, señalando que la Ley por sí misma no es requisito suficiente para garantizar la implementación exitosa de una política pública, reconociendo que el no acatamiento de la Ley, bloqueada por la mayoría oficialista, permitió la inefectividad del organismo y el incumplimiento de sus objetivos, o sea la solución del problema público.

Sin embargo el caso en cuestión, no considera otros posibles factores en la brecha de implementación. El estudio gira en torno al papel de los actores del aparato político administrativo, sin considerar el posible papel de otros actores.

Por otra parte, la Contraloría General de la Republica (2014), desarrollo un estudio sobre el proceso de descentralización en el Perú, que revela también algunas claves sobre los problemas de implementación de políticas públicas, incluidas las de infraestructura. El mismo afirma, que el proceso de descentralización ha transferido competencias, funciones y recursos a los gobiernos subnacionales, pero no han sido acompañadas de las capacidades y controles necesarios.

Una primera observación del estudio radica en la baja calidad de los recursos humanos. Consecuentemente, en la etapa de inversión de los proyectos de infraestructura, donde se da propiamente la implementación, se aprecian inadecuadas bases y términos de referencia para la contratación de estudios o

equipos profesionales, deficientes Expedientes Técnicos, frecuentes desfases presupuestales, y desconocimiento de normas y directivas.

En lo que se refiere al presupuesto, el estudio indica que es asignado de manera inercial, y su normatividad es engorrosa, deficiente y, en muchos casos contradictoria, paralizando a los funcionarios por temor a ser sancionados.

El estudio determina que existen intereses que influyen en la selección de la modalidad de ejecución de proyectos, que preferentemente se dan mediante Administración Directa o Contrata.

También indica el estudio, que los técnicos no tienen cómo defenderse de las autoridades, quienes ejercen presión para la aprobación y priorización de determinados proyectos, bien sea por compromisos políticos previos a fin de ganar soporte de la ciudadanía, o por compromisos de distinta naturaleza con minorías organizadas que ejercen presión política en perjuicio de las mayorías desorganizadas. En este sentido, también se afirma que la influencia política no ha sido suficientemente investigada.

El estudio se centra en aspectos técnicos de los problemas de implementación de políticas en materia de infraestructura; y tiene un acercamiento a los aspectos políticos, no obstante presenta vacíos, en lo que se refiere a la intervención de actores en las políticas públicas (Contraloría General de la Republica: 2014).

El Programa de Apoyo para una Cultura de Paz y el Fortalecimiento de Capacidades Nacionales para la Prevención y el Manejo Constructivo de Conflictos de la Presidencia del Consejo de Ministros, elaboro un análisis sobre las causas de la conflictividad en nuestro país. Entre otros, el estudio identificó la acción del Estado como centro de conflicto. “El Estado se ve involucrado centralmente en los conflictos, porque su actuación como promotor de alguna política es cuestionada” (PCM 2011: 17). Conforme al análisis, existen “conflictos que oponen sectores y niveles del Estado entre sí, con el respaldo de diferentes grupos de la población”; entendiendo al Estado como un amplio conjunto de instancias, horizontales (sectores) y verticales (niveles de gobierno).

El mencionado estudio resulta relevante porque reconoce que la implementación de políticas públicas por parte del Estado es un potencial generador de conflictos no necesariamente violentos.

1.3. Los actores en las políticas públicas

Al analizar el proceso de las políticas públicas y sus etapas, queda claro que los actores son un factor de importancia. Por ello, es necesario explorar el concepto de actor y sus implicancias.

Según Subirats, los actores son un elemento básico de una política pública en cualquiera de sus fases, incluyendo también los recursos, las reglas institucionales y el contenido mismo de la política (2008: 30). Revuelta (2007: 139) señala que la implementación es un proceso, en el cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes, como los actores, cuyas acciones pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales.

Para García, un actor es una “entidad que dispone de los medios para decidir y actuar conforme a sus decisiones, cuyas características son cualitativamente distintas a las de la suma de las decisiones de los individuos que la integran y a la cual se le puede atribuir responsabilidad por los resultados de sus acciones” (2007: 203). Tomando a Scharpf, García agrega que el actor debe tener también cierta capacidad de actuación estratégica, lo que implica el desarrollo de una acción conjunta o el logro de un objetivo común (2007: 205).

De acuerdo a Meltsner (1992: 375), un actor puede ser un individuo, una función, un grupo, un comité, un equipo burocrático, una coalición o incluso, un estado, en tanto pretenda influir para o sobre una política pública.

Los actores se distinguen entre sí por las posturas que adoptan frente a alguna política, antes, durante o después de algunas de las fases del proceso de políticas públicas. A pesar de que algún actor pueda mantenerse neutral en un principio, es probable que la dinámica del juego político empuje a los actores a

inclinarse hacia algún lado, permitiendo identificar a los actores a favor o en contra (Meltzer 1992: 374)

Sostiene Subirats (2008: 51) que todo individuo o grupo social afectado por el problema público que la política pretende solucionar, es un actor potencial, incluso sino emprendiese acciones durante una o varias fases del proceso.

En este punto, es importante identificar los tipos de actores existentes alrededor de una política pública. Propone Salazar (1995: 62), los siguientes actores: políticos (partidos y movimientos), sociales (organizaciones gremiales o movimientos sociales), y alternativos, quienes no disponen de recursos, pero pueden incidir en las decisiones y lograr que sus propuestas sean asumidas parcial o totalmente (1995: 73). No obstante, esta propuesta no permite incluir al Estado como actor, lo que para el presente estudio de caso no resulta funcional.

En una línea distinta, Subirats (2008: 49 - 68) identifica a los actores en función de su carácter público. Por un lado, los actores político-administrativos, con carácter público, y por otro, los actores privados o de carácter no público (grupos-objetivo, beneficiarios finales y grupos terceros). Esta clasificación permite acomodar mejor a los actores en el espacio de la política pública estudiada.

Subirats esgrime una definición para estos dos grupos de actores. Los actores públicos son el conjunto de instituciones pertenecientes al sistema político administrativo del Estado, y jurídicamente son los únicos capaces de formular o implementar políticas públicas. Además, presentan cuatro elementos característicos: Poder de coerción sobre la sociedad, organizaciones administrativas (burocracia), interacción con la sociedad, e interacción a nivel interno. Los actores privados son personas físicas o jurídicas, u organizaciones que agrupan a tales personas, indicando tres subtipos: a) Grupos objetivo, cuya conducta se considera políticamente la causa directa (o indirecta) del problema que se intenta resolver; b) Beneficiarios finales, son aquellos a quienes el problema afecta directa y negativamente; y c) Grupos terceros, cuya situación puede modificarse positivamente (beneficiarios) o negativamente (afectados) sin que fuese el objetivo de la política pública.

La prevalencia de los intereses de los actores en el proceso de políticas públicas, dependerá de los recursos a los que puedan apelar y de los que finalmente hagan uso. Subirats (2008: 69 - 92), sugiere un conjunto de diez recursos:

- Recursos jurídicos, están principalmente a disposición de los actores públicos (aunque no exclusivamente), con base en el derecho. Bajo la forma de bases legales y reglamentarias, se constituyen en fuente de legitimación de toda acción pública.
- Recursos humanos, constituidos cuantitativa o cualitativamente por el personal, y dependen de la formación o reclutamiento que poseen los actores.
- Recursos económicos, son las capacidades de los actores públicos como privados, para movilizar y asignar dinero para el financiamiento de bienes, servicios u otros, en pro o en contra de una política pública.
- Recursos cognitivos, son los conocimientos técnicos, sociales, económicos y políticos que poseen los actores, relacionados al problema que se pretende resolver. Es indispensable para la conducción de la política por parte de los actores públicos.
- Recursos relacionales, o sea la estructura organizativa de cada actor. A su vez formada por actores individuales, unidades administrativas y por la capacidad de relacionarse con otros actores.
- Recursos de confianza, es la capacidad de poder llegar a acuerdos con las partes. Subirtas recalca que este recurso puede reforzar la legitimidad de una política pública.
- Recursos cronológicos, es decir el tiempo con el cuentan los actores. Aunque de una connotación negativa, cualquier objetivo está en función de los plazos.
- Recursos patrimoniales, conformado por el conjunto de bienes tangibles de los que disponen los actores. Cualquier política pública hace uso de los bienes públicos, para la consecución de sus objetivos.
- Recursos de mayoría, es decir el apoyo político con que cuenta un actor, a través de la aprobación o el respaldo mayoritario de una política

pública en alguna instancia de debate contemplada legalmente (Parlamento, consejo, referéndum, etc.).

- Recurso de violencia, está constituido por la capacidad de coacción legítima a través del uso de la fuerza física. El uso indiscriminado de este recurso, puede socavar la confianza de otros actores.

En vista de que la presente investigación busca disponer a los actores de acuerdo al esquema propuesto por Subirtas (2008), resulta relevante definirlos. Por un lado, los actores públicos, es decir el gobierno y la administración pública.

Hidalgo (2001), define al gobierno como una élite política encargada de canalizar y filtrar las demandas e intereses de tipo político y social, cuya función principal es concebir proyectos políticos de tipo sectorial o de tipo global para resolver de forma armónica los asuntos públicos. Por su parte, Nicandro (2001) señala que la principal actividad del gobierno es la producción de políticas públicas y programas para la satisfacción de las demandas sociales. Resaltando la importancia de su legitimidad, como de sus acciones. Ambas definiciones contribuyen a reconocer las competencias para el diseño y aplicación de políticas públicas, como rasgo fundamental de un gobierno.

Respecto a la administración pública, Guerrero (1997: 25) indica que constituye la actividad del Estado encaminada a producir las condiciones que faciliten la perpetuación de la sociedad y que cree las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen.

Complementa Marshall (1967: 12), indicando que “la administración pública no es meramente una máquina inanimada que ejecuta irreflexiblemente el trabajo del gobierno”. Por el contrario, “la administración pública está relacionada con los problemas del gobierno, y está interesada en conseguir los fines y los objetivos del Estado. La administración pública es el Estado en acción”. Esta última, hace percibir a la administración pública como un ente o actor con intereses propios.

En el otro lado tenemos a los actores privados, que pueden ser de diversa naturaleza. Como se indicó líneas arriba los actores se distinguen entre sí por

las posturas que adoptan ante una política pública. Sin embargo, también se pueden diferenciar por su activismo a favor (partidarios) o en contra (opositores). “Algunos actores muestran más interés que otros, tienen más que ganar o perder que los demás” (Meltsner 1992: 374). “El término actor es un concepto abierto que el analista debe adaptar a los requerimientos de su estudio” (Meltsner 1992: 375). Es decir que, el grado de interés puede usarse como categoría de análisis. En tal caso, es importante revisar el concepto de grupos de interés.

Señala Asensio (1972: 91), que son “aquellas asociaciones que, mantienen entre sus medios usuales de acción la influencia sobre los organismos públicos con la intención de orientarles en el sentido de los intereses del grupo”.

Citando a otros autores, Asensio agrega que “expresan reivindicaciones, alegan pretensiones o toman posiciones sobre la base de una comunidad de actitudes (interés u opinión)”.

En el acápite anterior se mencionaron algunos estudios relacionados a los problemas de implementación por la influencia de actores, sin embargo los mismos dejan abierta una pregunta: ¿Cómo influyen los actores en las políticas públicas? Y más aún en la etapa de implementación. La respuesta a través de investigaciones o estudios de caso también es limitada.

Un estudio llevado a cabo por APOSS (2012), brinda importantes aportes sobre los problemas de implementación de políticas, y arroja luces sobre una dimensión poco investigada: la política de las políticas públicas, que es el espacio de los actores.

El trabajo hace una descripción de lo planificado y lo que realmente se realizó en la ejecución de una política pública de carácter nacional. Al respecto, la política en cuestión contaba con un diseño coherente y bien estructurado, que buscaba su aplicación gradual, a través de un plan piloto, para luego extender su implementación y finalmente generalizarlo. Esta política generó expectativas entre los principales implicados: las municipalidades, los potenciales beneficiarios y los partidarios de la política descentralizadora del gobierno. Sin embargo, la solidez del diseño no garantizó los resultados esperados.

Dicha investigación no considera que el fracaso se deba a la falta de recursos del Estado o a la incapacidad institucional de las municipalidades para administrar las competencias. La APOSS sostiene que las causas trascienden el plano netamente técnico-administrativo y se trasladan hacia el político.

A partir del plan piloto se identifican algunas falencias, y se detecta poca fortaleza institucional de las municipalidades a las cuales se transferiría competencias administrativas. Estas contradicciones dieron paso a prominentes divergencias entre los actores a favor (Poder ejecutivo) y en contra (sindicato, municipalidades, instituciones públicas). Ciertos actores emplean mecanismos de presión política, y otros son objeto de dicha presión dentro del proceso de implementación. Lo establecido en el Plan Piloto no llega a cumplir los objetivos que se plantearon, por diversos factores, entre ellos, los mecanismos de presión política, que finalmente configuraron el escenario que llevó a la cancelación de la política pública en su conjunto.

El referido, constituye un claro ejemplo de cómo la gestión pública, conducida únicamente por criterios técnico-administrativos puede verse imbuida por procesos puramente políticos, como los mecanismos de presión política, que modifican la eficacia de sus resultados. Entonces, la lógica de interacción de los actores, mediante estos mecanismos, influyó poderosamente en los resultados de la aplicación de dicha política. Concluyen indicando que las fallas en la implementación de políticas públicas no necesariamente se deben a criterios técnicos, sino también políticos; y que los mecanismos de presión política, pueden ser eficaces recursos para el desmoronamiento de las mismas.

La investigación realizada por Mujica (2014), identifica las formas de presión política y el lobby como herramientas importantes para la gestión de intereses privados en las democracias contemporáneas. Aunque se centra en el parlamento peruano, sus conclusiones son importantes para el presente trabajo.

El autor describe que el parlamento peruano presenta impedimentos para la acción del lobby y otras formas de presión: ausencia de mecanismos de control sobre la agenda política, y ausencia de partidos políticos que funcionen como filtro de los intereses en negociación.

El campo para establecer demandas formalizadas al Parlamento e iniciativas o reformas legislativas, es restringido. Ni los ciudadanos ni los intereses privados tienen canales formales para establecer sus demandas y organizar sus intereses.

En el Perú, las fuerzas de presión y las redes del lobby aparecen como elementos difuminados en la estructura política. En el parlamento peruano el lobby no es profesional, ni se ejecuta desde una estructura propia, por lo tanto, carece de una estrategia común. En cambio, los intereses se gestan a través de redes sociales personales, que son uno de los soportes de los mecanismos de gestión de intereses y de los mecanismos de presión política. Así, la figura del lobby funciona a partir de su cercanía con esas redes y de las relaciones entre actores que toman las decisiones. En el Parlamento peruano, potencialmente todos los funcionarios, e incluso los mismos parlamentarios, pueden ser gestores de intereses en algún momento.

Establece Mujica, que la fragmentación partidaria y la crisis de representación son causas de la existencia de arenas políticas “libres”, espacios que no son de interés político, económico o mediático, para los partidos políticos. Precisamente la gestión de interés, se da en estos espacios, donde los congresistas pueden decidir con mayor autonomía.

Sin embargo, Mujica, identifica cotos, que limitan la gestión de intereses en el parlamento peruano: a) la agenda pública mediática; b) los temas de interés del Ejecutivo, que limita el lobby privado ante la presencia del lobby especializado de cada uno de los sectores del gobierno; c) los intereses de la sociedad civil organizada (ONG, agencias de cooperación, sindicatos, medios de comunicación, etc.); y d) las corporaciones y empresas privadas.

La posibilidad para la gestión de intereses, no solo dependerá de la influencia sobre los actores, sino de la configuración de estos cotos. Por ello, el estudio propone tres procesos posibles: a) la arena libre, cuando no existen contrapesos políticos, económicos o ideológicos, que impidan una efectiva gestión de intereses en las decisiones políticas finales; b) el peligro de la agenda mediática, cuando un tema se desplaza de la arena política a la esfera pública por la acción de un opositor, este escenario presenta posiciones

antagónicas, y es muy probable que el tema sea captado por la agenda mediática; y c) la negociación de intereses contrapuestos, cuando existe una confrontación de intereses sin posiciones antagónicas de por medio, y las partes optan por acuerdos negociados, ante el peligro de que el tema se traslade a la esfera pública y/o mediática.

Ambos casos ayudan a esclarecer las formas de intervención de los actores, sin embargo los escenarios resultan ser un limitante, ya que los dos ilustran el tema desde ámbitos nacionales, y el segundo caso lo examina en la esfera de las decisiones políticas en una instancia legislativa.

CAPÍTULO 2

LAS GRIETAS IMPERCEPTIBLES DE LA POLÍTICA

2.1. El contexto de estudio ¿qué sucede alrededor de la implementación de la política?

Antecedentes

La Provincia de Arequipa ubicada en la Región Arequipa, está conformada por veintinueve distritos, diecisiete de los cuales conforman el área metropolitana de la capital de la provincia y mayor ciudad de la Región Arequipa (Ciudad de Arequipa). De acuerdo con la Ley N° 23853, la Provincia de Arequipa es jurisdicción político administrativa de la Municipalidad Provincial de Arequipa.

Actualmente la Provincia de Arequipa tiene una población de 969.000 habitantes (INEI: 2015), pero el Censo Nacional del 2007, otorga a la Provincia de Arequipa una población de 864.000 habitantes (INEI: 2007).

El crecimiento urbano de la ciudad de Arequipa comenzó en 1940 y se acentuó a partir de 1960. Este crecimiento no planificado trajo como consecuencia la disminución de la campiña agrícola en la zona concéntrica y una extensión hacia terrenos eriazos sin habilitar en las zonas periféricas.

Uno de los problemas más evidentes generados por este crecimiento, fue el déficit de infraestructura vial de la ciudad, debido a que los planes de desarrollo elaborados en las décadas previas al año 2000 no contemplaban la

construcción de nuevos corredores viales que sostengan dicho crecimiento, o que prevean los futuros.

El 14 de noviembre del año 2002, el Consejo Provincial de Arequipa aprueba la Ordenanza Municipal N° 160, que da consentimiento al Plan Director de Arequipa Metropolitana 2002 – 2015.¹ Este documento contempla la ejecución de nuevos proyectos de infraestructura para el desarrollo urbano de la ciudad, incluidas sus vías de comunicación. De acuerdo a la Ley N° 27680, los gobiernos locales son competentes para aprobar dichos planes y velar por su ejecución, además la Ley Orgánica de Municipalidades N° 23853, establece que las Municipalidades son competentes para planificar el desarrollo de sus circunscripciones y ejecutar los planes correspondientes.

Agendación

La aprobación de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, el 17 de julio del año 2002, modifica la estructura del Estado Peruano, instaurando una nueva instancia sub nacional de gobierno, los Gobiernos Regionales, otorgándoles poder de decisión en materia de políticas públicas a jurisdicciones territoriales de mayor tamaño que las provincias, sobre lo que anteriormente eran los departamentos. Esta ley, reacomoda el escenario político a nivel nacional, debido a que los grandes proyectos regionales, incluidos los de infraestructura, se ejecutarían a partir de la visión política de las autoridades de cada uno de estos nuevos entes, dotados de mayores recursos que las municipalidades.

La primera gestión regional (2003 - 2006) de Arequipa, después de las primeras elecciones regionales del año 2002, estuvo a cargo del Ing. Daniel Vera Ballón del Partido Aprista Peruano. En ella, por primera vez se empiezan a concebir, de manera integral, los principales proyectos de infraestructura regional. Mediante la Ordenanza Regional 009-2003, se aprueba el Plan de Desarrollo Regional Concertado 2003 - 2011, en el cual se considera el Proyecto Puente Chilina, dentro del Programa Regional de Inversiones. El

¹ El Plan Director es un documento que constituye un instrumento legal para orientar el desarrollo urbano de las ciudades

costo primigenio calculado de este proyecto era de 2 millones de dólares y su ejecutor sería el Gobierno Regional de Arequipa.

Pero de acuerdo a Ley N° 23853, este proyecto sería de competencia exclusiva de la Municipalidad Provincial de Arequipa. Aun así, el Gobierno Regional de Arequipa aprobó este Plan al amparo de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, modificado por Ley N° 27902 que establece que es atribución del Consejo Regional aprobar el Plan de Desarrollo Regional Concertado de mediano y largo plazo.

A pesar de que tanto el Gobierno Regional de Arequipa como la Municipalidad Provincial de Arequipa, estaban dirigidas por administraciones apristas, el proyecto no llegó a concretarse, pero sí revelaron algunas disputas existentes entre ambos niveles de gobierno para la ejecución de otros proyectos de infraestructura.

Debido a que la ciudad de Arequipa concentraba el 75% de la población total de la región,² y que el parque automotor aumentó 24%, entre el 2000 y 2006, hasta llegar a los 120,530 vehículos motorizados causando el colapso de las principales avenidas,³ el tema del transporte fue preponderante para los electores de la Provincia de Arequipa en el proceso electoral regional y municipal del año 2006

Esta problemática se reflejó en las propuestas de los partidos y movimientos políticos, no siendo así en el plan de gobierno del Movimiento Arequipa Tradición y Futuro, ganador de dicho proceso para el periodo 2007 - 2010, cuyo plan solo hacía referencia a cinco ejes de desarrollo para la región, y ninguna al proyecto estudiado. Sin embargo, el Presidente Juan Manuel Guillén Benavides, prometió que respetaría el Plan de Desarrollo Regional Concertado 2003 – 2011 aprobado en la gestión anterior, donde se contemplaba el Proyecto Puente Chilina.

² El Censo Nacional 2007 (XI de Población y VI de Vivienda), identificó que en el período intercensal 1993 – 2007, la población del Departamento de Arequipa se incrementó en 238 mil 268 habitantes, hasta llegar a 1 millón 177 mil 330 habitantes

³ Según estadística de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, publicada por la Facultad de Ingeniería Civil de la Universidad Nacional de San Agustín.

En materia de infraestructura de transporte, dos eran los proyectos más visibles a nivel de la zona urbana de la Provincia de Arequipa, el SIT (Sistema Integrado de Transportes) y el anillo vial. Ambos complementarios entre sí. En el caso del anillo vial, se trataba de un conjunto de nuevas vías que pudieran comunicar varios distritos, descongestionando vías antiguas.

Con el objetivo de agilizar la ejecución de grandes proyectos de infraestructura, entre ellos el Proyecto Puente Chilina, el Gobierno Regional de Arequipa crea el 24 de octubre de 2007, el Comité Ejecutivo de Inversiones. Este órgano, estaba presidido por el Presidente Regional, Juan Manuel Guillén Benavides, el Vicepresidente Regional, Carlos Leyton Muñoz, el Gerente General, Berly Gonzales Arias, el Gerente Regional de Infraestructura y Jefe de la Oficina Regional de Planeamiento, Presupuesto y Ordenamiento Territorial, Miguel Ángel Ocharán y el Secretario General del Gobierno Regional, Eduardo Perochena Llerena.

2.2. La decisión del gobierno regional sobre el Puente Chilina: el marco programático de la política

El Proyecto “Construcción de la Vía Troncal Interconectora entre los Distritos de Miraflores, Alto Selva Alegre, Yanahuara, Cayma y Cerro Colorado”, era una ambiciosa propuesta que hacía parte del anillo vial de la Provincia de Arequipa. El proceso constructivo de este tendría cuatro etapas, en el tramo IV de la primera de estas, estaría contemplada la construcción del “Puente Chilina”.

El 13 de junio del 2008, el Gobierno Regional de Arequipa contrata los servicios del Ing. Arturo Arroyo Ambía para la elaboración del Perfil de Proyecto “Puente Chilina”.

La Oficina de Programación de Inversiones (OPI) del Gobierno Regional de Arequipa, realizó la inscripción de este proyecto en el Banco de Proyectos del

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) el 14 de julio del 2008.⁴ Cito la Ficha de Registro - Banco de Proyectos:

Los beneficiarios directos son principalmente todas las personas que conforma la masa de viajeros de transporte público y privado que se movilizan dentro del área de influencia del proyecto. Igualmente los beneficiarios directos serán los empresarios transportistas, que gozarán de una mejor condición de transitabilidad y por lo tanto mejores ingresos. También habrá beneficiarios indirectos que son también pobladores de otros distritos que viajan hacia el centro principalmente y que gozarán de un flujo de transporte más cómodo y eficiente por el descongestionamiento que producirá el proyecto. Otro beneficiario importante es el centro histórico de la ciudad, que recibirá menores cantidades de emanaciones que deterioran el casco monumental cumpliendo así con las recomendaciones que hace la misión de la UNESCO, en su Informe del año 2008. (Acápites 3.2 sobre las características de los beneficiarios directos - Formato SNIP-03)

Aunque el Proyecto Puente Chilina no estaba contemplado en el Plan Director de Arequipa Metropolitana 2002 – 2015 mencionado líneas arriba, varios dispositivos legales estipulaban que este, era de exclusiva competencia de la Municipalidad Provincial de Arequipa:

- Ley N° 27680, Ley de Reforma Constitucional, que especifica la competencia de los gobiernos locales, para planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo zonificación, urbanismo y acondicionamiento territorial.
- Ley N° 23853, Ley Orgánica de Municipalidades, vigente al momento de la aprobación de dicho Plan, que declaraba la competencia de las Municipalidades para planificar el desarrollo de sus circunscripciones y ejecutar los planes correspondientes.
- Ley N° 27972, Nueva Ley Orgánica de Municipalidades, que también establecía que la aprobación del Plan de Acondicionamiento Territorial a nivel provincial, identificando las áreas urbanas y de expansión urbana; y el Plan de Desarrollo Urbano, correspondía solo a las municipalidades.

Razón por la cual se firma el Convenio N° 268-2008-GRA/PR con el Gobierno Regional de Arequipa. De manera reducida el texto declara lo siguiente:

⁴ De acuerdo a la normativa del SNIP, un Proyecto de Inversión Pública (PIP) es aprobado y registrado en el Banco de Proyectos por la OPI de la entidad solicitante, como requisito previo a la elaboración de estudios de preinversión.

- La Municipalidad Provincial de Arequipa delega al Gobierno Regional de Arequipa la competencia para la formulación, evaluación, declaración de viabilidad, ejecución y liquidación del Proyecto “Vía Troncal Interconectora entre Miraflores, Selva alegre, Yanahuara, Cayma y Cerro Colorado”.
- El tiempo de vigencia de dicho convenio será de cuatro meses.

Menos de un mes después, el 10 de septiembre del 2008, la Municipalidad Provincial de Arequipa ratifica dicho convenio mediante el Acuerdo Municipal N° 119 -2008-MPA.

Las acciones del Gobierno Regional de Arequipa, previas a la firma del convenio indicarían que este era una formalidad, y que el Proyecto Puente Chilina venía siendo formulado con anterioridad. Así lo evidencia su inscripción en el Banco de Proyectos, y la contratación de personal para los estudios correspondientes, en vista de que solo el organismo que formula un proyecto y pretende implementarlo, puede hacerlo.

No obstante, el proyecto sigue el curso que corresponde. El 21 de octubre, la Oficina de Programación de Inversiones (OPI), devuelve el Estudio de Pre Inversión del Proyecto Puente Chilina a la Gerencia Regional de Infraestructura, recomendando una reevaluación, aduciendo un incremento en el monto de la inversión del 74.3 %.

Ante estos retrasos, el 28 de diciembre del 2008, el Gobierno Regional de Arequipa y la Municipalidad Provincial de Arequipa suscriben la Addenda N° 01-2008-GRA/PR sobre el Convenio N° 268-2008-GRA/PR, para prorrogar su vigencia por dos años.

Aunque estas iniciativas se dieron durante la gestión del Alcalde Provincial Simón Balbuena Marroquín (2007 - 2010), es durante la siguiente gestión del Alcalde Provincial Alfredo Zegarra Tejada (2011 - 2014) que finalmente se ejecuta el proyecto.

Los documentos revisados permiten observar la predisposición de la Municipalidad Provincial de Arequipa de ceder la ejecución de este proyecto,

así como el deseo del Presidente Juan Manuel Guillen, de ejecutar el Proyecto Puente Chilina.

Finalmente, el Perfil de Pre Inversión es aprobado el 06 de febrero del 2009, y el Primer Expediente Técnico del proyecto es aprobado el 05 de mayo, mediante la Resolución Regional N° 061–2009-GRA/GRI, de la Gerencia de Infraestructura. En tanto, la adquisición de materiales comenzó el 04 de mayo. Según consta en el Acta de Sesión Ordinaria del Consejo Regional 07 de mayo del 2009, el Proyecto Puente Chilina, fue aprobado por unanimidad del Consejo Regional, mediante el Acuerdo Regional N° 049-2009-GRA/CR, que priorizaba su ejecución por el Gobierno Regional de Arequipa.

2.3. Fortaleza inicial del diseño.

Las fortalezas para la implementación del Proyecto Puente Chilina, se pueden observar por el despliegue de recursos realizado por el Gobierno Regional de Arequipa. Siguiendo a Subirtas (2008), podemos identificar los siguientes:

Recursos jurídicos

La firma del Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional N° 245-2008-GRA/PR, de la Presidencia Regional, abrió el camino para la suscripción del Convenio N° 268-2008-GRA/PR, sobre delegación de competencias de la Municipalidad Provincial, en materia de desarrollo urbano, transporte y tránsito. Este es un recurso que le otorga grandes facilidades en el ámbito de los Proyectos de Inversión Pública.

Es preciso señalar que existe un marco normativo técnico y legal, de obligatorio cumplimiento en todo el territorio nacional para la ejecución de proyectos de infraestructura:

- Reglamento Nacional de Edificaciones, vigente mediante el Decreto Supremo N° 011-2006-Vivienda
- Manual de Diseño de Puentes, aprobado mediante R.M. N° 589-2003-MTC/02.

- La Ley N° 27157, Ley de Regularización de Edificaciones, del Procedimiento para la declaratoria de Fábrica y del Régimen de Unidades Inmobiliarias de Propiedad Exclusiva y De Propiedad Común, aprobada el año 1999.
- La Ley N° 29090, Ley de Regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones, aprobada el año 2007.

La aprobación del Primer Expediente Técnico, refleja que el Proyecto Puente Chilina se adscribía a todos ellos y los cumplía.

Recursos humanos

El diseño del Proyecto Puente Chilina estuvo a cargo de Ing. Fidel Copa Pineda, y la supervisión de la obra, durante su ejecución, también estaría a su cargo. Este profesional se desempeñaba como Coordinador de la Oficina de Proyectos Especiales del Gobierno Regional de Arequipa, y como ingeniero de INCOP, empresa dedicada a la consultoría y construcción de edificaciones en Perú y Bolivia, con sede en la ciudad de Arequipa.

Entre sus más destacadas obras estuvo la construcción del Estadio de la Universidad Nacional de San Agustín, cuando el Presidente Juan Manuel Guillén era Rector.

Recursos económicos

En el caso de los gobiernos regionales, es importante analizar no solo el presupuesto, sino la capacidad de gasto.

Según, la Memoria Institucional 2009, para el Ejercicio Presupuestal del 2009, el Presupuesto Inicial de Apertura (PIA) del Gobierno Regional de Arequipa fue de S/. 761'075,300 Nuevos Soles. Al finalizar el año, el Presupuesto Inicial Modificado (PIM) fue de S/. 1,042'475,440 Nuevos Soles, incluyendo todo tipo de Fuente de Financiamiento. De este monto S/. 606'223,570 Nuevos Soles correspondió a Gasto Corriente (Remuneraciones, Bienes y Servicios), y S/. 436'251,870 Nuevos Soles correspondió a Gastos de Capital (Inversiones). Al culminar el año 2009, la ejecución de lo programado era del 89%, es decir S/. 929'899,793 Nuevos Soles.

La capacidad de gasto del Gobierno Regional de Arequipa, se puede percibir en la cantidad de proyectos elaborados: 485 estudios de preinversión, 289 inscritos y 196 viables; 352 expedientes técnicos, 216 evaluados y 136 aprobados.

En lo que respecta a la ejecución de obras, bajo la modalidad de administración directa se llegaron a ejecutar 101 obras por un monto de 237'142,930 Nuevos Soles. La mayor parte, fueron obras destinada a salud y saneamiento. En materia de transportes se llegaron a ejecutar 9 obras por un monto de S/. 60'247,196.54 Nuevos Soles.

El Primer Expediente Técnico del Proyecto Puente Chilina requería un presupuesto de S/. 66'555,800 Nuevos Soles, el 9% del Presupuesto Inicial de Apertura (PIA) de S/. 761'075,300 Nuevos Soles y el 6% del Presupuesto Inicial Modificado (PIM) de S/. 1,042'475,440 Nuevos Soles, del Ejercicio Presupuestal 2009.

Es necesario indicar que las Leyes de Presupuesto de los Años Fiscales 2008 y 2009; Ley 29142 y Ley 29289, respectivamente, indicaban que los gobiernos regionales y los gobiernos locales podían utilizar recursos provenientes del Canon y Regalía Minera, en el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos de inversión pública, que generen beneficios a la comunidad y se enmarquen en las competencias de su nivel de gobierno; y solo se permitía el cofinanciamiento de proyectos de inversión pública de competencia de otros niveles de gobierno, siempre que sean ejecutados por estos últimos. A pesar de que la propuesta de financiamiento del Proyecto Puente Chilina contravenía ambas normas, por la pretendida ejecución a cargo del Gobierno Regional de Arequipa, no generó observaciones de los Consejos Regional o Provincial.

De acuerdo a las entrevistas realizadas, existía controversia alrededor del proyecto debido a su costo. Pese a esto se observa que el Gobierno Regional de Arequipa contaba con presupuesto y capacidad de gasto suficiente para la ejecución del proyecto.

Recurso de confianza

Había una aparente coincidencia sobre el proyecto, entre el Gobierno Regional de Arequipa y la principal organización sindical de Arequipa, la Federación Departamental de Trabajadores de Arequipa (FDTA).⁵

Más que fuente de mano de obra, el Puente Chilina significaba una obra importante frente a una Avenida Ejército que está totalmente colapsada, unas vías que estaban totalmente saturadas. Para nosotros era importante hacer el Puente Chilina, no por lo que daba mano de obra sino porque permitía descongestionar la Avenida Ejército, por eso es que la sociedad civil apoya este proyecto. (Dirigente de la FDTA)

Esta coincidencia tiene su explicación en el modelo de gobierno aplicado por el Presidente Juan Manuel Guillen, en sus dos gestiones (2007 - 2010, 2011 - 2014). Cuando postulaba a la reelección, declaraba lo siguiente:

“El próximo Consejo Regional, instalará formal y oficialmente este cogobierno, para lo cual están convocadas todas sus organizaciones y sus dirigentes para formar parte del poder regional. Nunca más esta separación malévol y esquizofrénica entre el que es elegido y no es elegido, que después se olvida de sus electores. A partir de enero del 2011, los elegidos con nuestros electores y sus organizaciones y sus dirigentes estaremos trabajando conjuntamente a través de la institucionalización del cogobierno” (Canal digital El Búho)

Al inicio de su segundo periodo de gobierno, la prensa local informaba:

En campaña electoral, el 13 de setiembre, Juan Manuel Guillen firmó un acta de cogobierno con los dirigentes de la FDTA y de AUPA.⁶ Después de la euforia electoral, se reunieron los dirigentes del Cono Norte en la FDTA y conformaron la Coordinadora Política, encabezada por Gerónimo López, Felipe Domínguez, Wilber Boza, Mario Jacobo, y otros. (Diario La República, 14 de enero)

Aunque el acuerdo oficial, denominado “cogobierno”, entre el presidente y los dirigentes de organizaciones sociales se llevó a cabo el año 2010, con miras a las elecciones regionales y municipales de ese año, el concordato entre ellos era tácito durante el primer gobierno, periodo en el que se pretendía ejecutar el Proyecto Puente Chilina.

La apelación al consenso por parte del Presidente del Gobierno Regional de Arequipa, fue a través de alianzas con dirigentes de organizaciones sociales.

⁵ Central obrera fundada en 1950, agrupa a 75 sindicatos y coordina sus actividades con la Central General de Trabajadores del Perú.

⁶ Asociación de Urbanizaciones Populares de Arequipa.

Recurso de mayoría

El Consejo Regional y el Consejo Provincial, en tanto órganos con facultades legislativas y fiscalizadoras, son actores cuya función hubiese podido obstaculizar la implementación de la política pública.⁷

La documentación revisada, permite entrever que en las etapas previas a la implementación del Proyecto Puente Chilina había un consenso relativo, tanto en el Consejo Regional como en el Consejo Provincial.

El Ingeniero Miguel Ocharán Pichu, realizó la exposición visual respecto del proyecto Construcción de vía troncal interconectora entre los distritos de Miraflores, Alto Selva Alegre, Yanahuara, Cayma y Cerro Colorado de la provincia de Arequipa. El secretario, da lectura al proyecto de acuerdo regional. El presidente, bien señores consejeros, aprobado por unanimidad. (Acta de Sesión Ordinaria del Consejo Regional, 07 de mayo del 2009)

Se otorgó todas las facilidades al gobierno de turno, porque era una obra necesaria. Cualquiera sabía que la solución del tráfico era un problema urgente y que todos esperaban por solucionar. Yo si creía y creo en la capacidad técnica del gobierno para hacerlo por admiración directa, ¿porque no? (Consejero Regional 2007 – 2010)

Otra razón para el respaldo de este proyecto fue la imposibilidad de su ejecución por la Municipalidad Provincial de Arequipa. Esto determinó la transferencia de la competencia de este proyecto.

Yo no estaba a favor, pero tampoco podía oponerme [...] No teníamos ni los recursos, ni el personal para hacerlo. Tampoco tenían el peso político suficiente como para ir a Lima y obtenerlos. El tamaño del proyecto y su costo hacían muy difícil su ejecución por la municipalidad provincial, por eso desde el principio se dejó paso al gobierno regional. (Regidor municipal 2007 – 2010)

2.4. Brechas de implementación: A pesar que todo estaba bien, la política se cayó.

Como se observa en las secciones previas, aparentemente el Proyecto Puente Chilina parecía contar con un entorno favorable para su implementación, y la

⁷ El Artículo 11 de la Ley N° 27867 indica que el Consejo Regional, es el órgano normativo y fiscalizador del Gobierno Regional. Está integrado por el Presidente Regional, el Vicepresidente Regional y los Consejeros de las provincias de cada región, con un mínimo de 7 y un máximo de 25, los mismos que son elegidos por sufragio directo por un período de 4 años. El mandato es irrenunciable, pero revocable conforme a la Ley de la materia.

necesidad de su ejecución le proveía de un paraguas contra sus opositores, ya que era una obra anhelada por la comunidad arequipeña en general.

Su ejecución debió haber comenzado a mediados de mayo del 2009, sin embargo el proyecto se paralizó por completo. La premura en su formulación no dejó ver algunas inconsistencias.

Diversos entrevistados refieren que de acuerdo al Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Gobierno Regional de Arequipa, las competencias políticas y administrativas de los cargos que ocupaban el Comité Ejecutivo de Inversiones, permitían no solo acelerar trámites y documentos, sino obviar algunos pasos que corresponden al ciclo regular de los Proyectos de Inversión Pública. La Presidencia y Vicepresidencia son los máximos órganos ejecutivos del Gobierno Regional. La Gerencia General ejecuta las acciones que se delegan desde la presidencia. La Secretaria General coordina y controla la gestión administrativa del despacho presidencial, particularmente el trámite documentario. En tanto que, la Gerencia de Infraestructura es la unidad responsable de la formulación, ejecución, supervisión y liquidación de los Proyectos de Inversión Pública, y la Oficina Regional de Planeamiento, Presupuesto y Ordenamiento Territorial, maneja los presupuestos y montos para inversiones. Esta instancia es atípica en los gobiernos regionales. De acuerdo al Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Gobierno Regional de Arequipa, las autoridades y los funcionarios arriba mencionados, también cumplían funciones en el Directorio de Gerentes Regionales que lo preside el Presidente Regional⁸.

La documentación revisada, permite leer fragmentos que dan cuenta de los intentos de influir en la correcta elaboración del proyecto.

Recomendar a la Unidad Formuladora el cumplimiento de las etapas del ciclo de inversión, normas bajo las cuales, la elaboración del expediente técnico debe realizarse con posterioridad a la declaratoria de viabilidad del estudio de preinversión. (Recomendaciones sobre Estudios de Preinversión

⁸ El artículo 8 de la Ley 27867 establece que la organización de los gobiernos regionales integra las funciones y competencias afines, evitándose en cualquier caso la existencia de duplicidad de funciones entre sus distintas gerencias u oficinas.

Proyecto Puente Chilina - 21 de octubre del 2008 - Oficina de Programación de Inversiones)

Se puede observar también, que este comité ejerció acciones que buscaban presionar a otros funcionarios del Gobierno Regional de Arequipa, aunque de manera soterrada.

Siempre hay presiones [...] aquí se impone la decisión del presidente. La presión venía de la alta dirección, de la presidencia, bueno dice que de la presidencia porque siempre había gente de por medio, gerentes o asesores, que decían el presidente quiere que se apruebe, el presidente no nos ha dicho nada, pero ellos decían el presidente quiere que se apruebe. Incluso nos llevaban a un lado a decirnos que lo aprobemos. Como vamos a aprobar una cosa que falta completar de acuerdo a norma. (Funcionario de la Subgerencia de Formulación de Proyectos de Inversión)

Se ha podido establecer que mientras los funcionarios del Comité Ejecutivo de Inversiones, entrelazaban las funciones propias de sus cargos con acciones al interior del Gobierno Regional de Arequipa, orientadas a favorecer la ejecución del proyecto; el Presidente Regional, generaba alianzas con el Alcalde Provincial de Arequipa, Simón Balbuena y el Gerente de Transportes y Circulación Vial de la Municipalidad Provincial de Arequipa, Walter Aguirre Abuhadba, con el mismo objetivo.

Varios entrevistados refieren que, la firma del Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre el Gobierno Regional y la Municipalidad Provincial, que derivó en el Convenio N° 268-2008-GRA/PR, fue el resultado de numerosas conversaciones sostenidas entre el Presidente Regional y el Alcalde Provincial.

Conversaron en numerosas oportunidades [...] debe haberlo convencido de que la única manera de construir el puente, era si lo hacía el Gobierno Regional, [...] al final la municipalidad le dio la competencia. (Regidor municipal 2007 – 2010)

Este comité de autoridades y funcionarios, como ente promotor de proyectos para la región, no permitió un adecuado filtro técnico del proyecto.

Las posiciones contrapuestas a la ejecución del proyecto no negaban su necesidad, en cambio sostenían la prórroga de su inicio, razón que se fundamentaba en supuestos de incapacidad técnica para un proyecto de esta envergadura.

Inicialmente en mi condición de consejera nos opusimos porque no era un proyecto integral, más conveniente era hacer un viaducto por debajo del río,

pero como estaban empeñados en el Gobierno Regional dirigido por Juan Manuel Guillen, que no tuvo los mejores técnicos, se rodeó de gente desfasada que lo acompañó desde la universidad o desde la alcaldía. No tenían capacidad técnica. Eran gente burócrata y sobre todo corrupta. En ese sentido direccionaron la obra para que se dé a través de la administración directa. No hubo la verdad, desde el comienzo, un manejo técnico, sino que había un direccionamiento, un empeño, porque a como de lugar querían hacerlo por administración directa. (Consejera Regional)

Como se explicó en la sección anterior, el consenso sobre el Proyecto Puente Chilina era relativo, y posturas como la expuesta eran solitarias en el Consejo Regional o Provincial. Esta situación se puede explicar por la conformación de dichos consejos (Ver Tabla N° 1). Tanto el Consejo Regional como el Consejo Provincial, de ocho y quince miembros respectivamente, contaban con sendas mayorías oficialistas, favorables a los dictámenes del Presidente Regional y del Alcalde Provincial.

Tabla N° 1: Composición de Consejos (2007 – 2010)		
	Consejo Regional Arequipa	Consejo Provincial de Arequipa
Partido o movimiento político gobernante	Arequipa Tradición y Futuro	Partido Nacionalista Peruano
Miembros oficialistas	5	9
Miembros no oficialistas	3	6

Fuente: Elaboración propia.

Así, las voces opositoras no tenían ningún peso político en estos órganos de gobierno. Por el contrario, en base a las entrevistas realizadas a consejeros y regidores, se ha identificado acciones más sutiles para influir sobre la autonomía de los mismos.

Había presiones en las votaciones, eso ya venía conversado, era solo levantar la mano, ahí vienen las consecuencias, no se fiscalizaba realmente las obras de la región. (Consejera Regional)

Estas presiones se manifestaban en la hostilización que podían hacer en contra de mi persona, mientras los otros señores del consejo regional que eran genuflexos, la mayoría, estaban muy bien considerados. Por ejemplo, para nuestras labores de fiscalización, a ellos les daban las camionetas más modernas, cuando yo solicitaba, me daban las más desechas y yo iba a zonas lejanas de la región. Lo que yo pedía tenía que hacerlo con fuerza. (Consejera Regional)

En este punto, se puede sostener que las posibles fallas técnicas o documentarias del Proyecto Puente Chilina, no pudieron ser detectadas por los canales formales del gobierno o de la administración pública. Entonces era previsible que dichas fallas, puedan ser expuestas por un actor externo, como efectivamente sucedió.

El 29 de octubre del 2008, el Colegio de Arquitectos del Perú - Región Arequipa, envió el primero de varios oficios al Gobierno Regional de Arequipa solicitando la suspensión del proyecto:

Están elaborando un proyecto del Puente Chilina en la ciudad, la misma que supera los 90 millones de soles. [...] dicho proyecto estaría afectando el área agrícola del distrito de Cerro Colorado, sus andenes y paisaje que ofrece el Valle Chilina de los distritos de Yanahuara y Cayma, que es patrimonio Cultural de la Nación. Exigimos que en forma inmediata se suspenda la elaboración de dicho proyecto, por no estar contemplado en el Plan Director de Arequipa Metropolitana, afectando directamente al desarrollo de la estructura urbana de la ciudad, planteada para el año 2015. (Oficio N° 079-2008 Colegio de Arquitectos del Perú - Región Arequipa)

Las comunicaciones entre ambas instituciones sobre la materia, se hicieron constantes, sin llegar a un acuerdo satisfactorio. Luego de la Resolución Regional N° 061-2009-GRA/GRI de la Gerencia de Infraestructura, que aprueba el primer Expediente Técnico del Proyecto Puente Chilina, y del Acuerdo Regional N° 049-2009-GRA/CR, que declaraba su ejecución por el Gobierno Regional de Arequipa, el Colegio de Arquitectos del Perú - Región Arequipa, emite un Pronunciamiento Público el 10 de mayo del 2009 sobre el proyecto, a través de los medios de comunicación. En él, se objetaba la ejecución del proyecto, en base a los argumentos expuestos ante el Gobierno Regional.

“El nuevo eje que trazaban estaba fuera del plan director. Entonces se insistió en que debía ser un puente con tecnología de punta y con diseño moderno y que no impactara mucho en el valle, porque este valle estaba casi intangible. El gobierno regional estaba decidido a construirlo [...] Ya hacían movimientos de tierras. El colegio simplemente hizo constar que no estaba de acuerdo con eso. Esto repercutió bastante y tuvo acogida y se logró que el gobierno anulara el primer proyecto.” (Ex Decano del Colegio de Arquitectos del Perú - Región Arequipa)

La oposición del Colegio de Arquitectos, articula a una serie de personalidades e instituciones que compartían esta visión, y genera poderosas adhesiones, entre ellas, otros colegios profesionales y el INC. El período entre el 05 de

mayo, fecha en la que se aprueba el Expediente Técnico, y el 10 de julio, fecha en la que se cancela la ejecución del mismo, marca el inicio de la brecha de implementación de esta política pública. El proyecto entra en una etapa de reformulación que duraría más de cuatro años, hasta el 21 de enero del 2013, fecha en que se aprueba un nuevo Expediente Técnico del Proyecto, cuyas características serán descritas en el cuarto capítulo.

El generalizado consenso sobre la necesidad de la construcción del Proyecto Puente Chilina suscitó alrededor de él un respaldo casi unánime, y le permitió a esta política pública contar con inmejorables recursos para su ejecución. Sin embargo, a pesar de la aparente nula oposición, se produce una brecha de implementación, que se manifiesta a partir de cuestionamientos técnicos, por parte de actores que no se tomaron en cuenta en la etapa de formulación, pero que tenían interés en la política.

CAPÍTULO 3

EL PROCESO FALLIDO DE IMPLEMENTACIÓN: ACUERDOS Y DESACUERDOS ENTRE ACTORES

3.1. La responsabilidad funcional de la política

Como todo Proyecto de Inversión Pública, el Proyecto Puente Chilina debió seguir los pasos correspondientes al ciclo de una política pública, que lleven a su ejecución.

La aprobación del Perfil de Pre Inversión del proyecto, por la Oficina de Programación de Inversiones y la aprobación del Expediente Técnico del proyecto, mediante Resolución de la Gerencia de Infraestructura, se dieron entre el 12 de diciembre de 2008 y el 05 de mayo de 2009.

Según el Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Arequipa, aprobado por la Ordenanza Regional N° 010 el 27 de Abril del 2007, vigente en el periodo estudiado, la Gerencia Regional de Infraestructura, era la dependencia de la Gerencia General Regional y órgano responsable de la formulación, ejecución, supervisión y liquidación de los proyectos de inversión pública en materia de infraestructura. A su vez, esta agencia del Gobierno Regional de Arequipa, estaba subdividida en cuatro subgerencias: Subgerencia de Formulación de Proyectos de Inversión, Subgerencia de Ejecución de Proyectos de Inversión, Subgerencia de Supervisión y Liquidación de Proyectos de Inversión y Subgerencia de Equipo Mecánico.

En el Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Arequipa, se especificaba las tareas de esta área:

- Preparar términos de referencia y demás datos básicos para la formulación de procesos de selección para elaboración de estudios mediante consultorías a contratar.
- Formular los estudios y/o expedientes técnicos en materia de su competencia y que por necesidad institucional encargue la alta dirección.
- Dirigir y conducir en materia de estudios los procesos técnicos administrativos de los proyectos de inversión en concordancia con los dispositivos legales vigentes y lineamientos de política de gestión del Gobierno Regional de Arequipa.
- Revisar, evaluar y tramitar la aprobación de los estudios y/o Expedientes Técnicos en el ámbito de ejecución que se presenten o elaboren para ser atendidos por administración directa, encargo o contrata, con cargo al financiamiento del Gobierno Regional de Arequipa y/o con terceros. Participar en la adecuación del expediente técnico de ser el caso, en la etapa de ejecución de la obra, en coordinación con el ejecutor.
- Proponer y recomendar directivas y/o lineamientos para que los estudios y/o expedientes técnicos se formulen adecuadamente dentro de las normas y disposiciones técnico legales vigentes.

Tabla N° 2: Ciclo del Proyecto Puente Chilina según SNIP

Estudio	Unidad Formuladora	Unidad evaluadora	Fecha de aprobación
Términos de Referencia	SGFPI - GRA	OPI - GRA	ND
Estudios de Pre Inversión	SGFPI - GRA	OPI - GRA	ND
Perfil	SGFPI - GRA	OPI - GRA	12/12/2008
Pre Factibilidad	SGFPI - GRA	OPI - GRA	06/03/2009
Factibilidad	SGFPI - GRA	OPI - GRA	31/03/2009
Primer Expediente Técnico	SGFPI - GRA	OPI - GRA	05/05/2009

Fuente: Ficha de Registro 90949 del Banco de Proyectos MEF.

Como se observa en el Tabla N° 2, la Subgerencia de Formulación de Proyectos de Inversión fue el área responsable de las acciones relacionadas

con la formulación de los Estudios de Pre inversión, Perfil de Proyecto, Pre Factibilidad y Factibilidad, del Proyecto Puente Chilina.

La aprobación de todos los estudios y expedientes relacionados al Proyecto Puente Chilina, estuvo a cargo de la Oficina de Programación de Inversiones (OPI). De acuerdo al Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Arequipa, este era el órgano que permitía optimizar el uso de los recursos públicos en proyectos de inversión pública, que sean económica y/o socialmente rentables. Y era una dependencia de la Oficina Regional de Planeamiento, Presupuesto y Ordenamiento Territorial.

Hasta ahora el proyecto en cuestión cumplía con los pasos regulares para un Proyecto de Inversión Pública. Sin embargo, la documentación revisada permite observar que todos estos procedimientos se cumplían a nivel de la entidad pública, pasando por alto un procedimiento que hace parte de la normatividad vigente para proyectos de infraestructura, cuyo cumplimiento era responsabilidad de la Subgerencia de Formulación de Proyectos de Inversión del Gobierno Regional de Arequipa.

Existen dos campos normativos claramente diferenciados e interrelacionados, que tanto las obras de infraestructura públicas como privadas deben seguir.

El campo técnico, está constituido por el conjunto de procedimientos aprobados por el Estado Peruano para la ejecución de proyectos de infraestructura. El Proyecto Puente Chilina, se adscribía dentro del Reglamento Nacional de Edificaciones, vigente mediante el Decreto Supremo N° 011-2006-Vivienda; y del Manual de Diseño de Puentes, aprobado mediante R.M. N° 589-2003-MTC/02.

El campo jurídico, está compuesto por leyes que regulan la formalización y ejecución de edificaciones. La Ley N° 27157, Ley de Regularización de Edificaciones, del Procedimiento para la declaratoria de Fabrica y del Régimen de Unidades Inmobiliarias de Propiedad Exclusiva y De Propiedad Común, aprobada el año 1999; y la Ley N° 29090, Ley de Regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones, aprobada el año 2007.

La interrelación de ambos campos se plasma en los organismos encargados de

velar por el cumplimiento de estas normas técnicas y validar los proyectos: Las Comisiones Técnicas.

El Inciso 1, Artículo 58, de la Ley N° 27157, especifica que la Comisión Técnica Calificadora de Proyectos, revisa y califica los anteproyectos y proyectos de conformidad con las normas de edificación vigentes. Además, a partir de la Segunda Disposición Transitoria del Reglamento de la Ley N° 27157 del año 2000, se aprueba el Reglamento que regula el funcionamiento de las Comisiones Técnicas Calificadoras de Proyectos y de las Comisiones Técnicas Supervisoras de Obras. De acuerdo al mismo, las Comisiones Calificadoras operan en las Oficinas de Licencia de Obra de las municipalidades distritales o provinciales correspondientes. Así mismo, el Inciso 5, del Artículo 4, de la Ley N° 29090, reconoce a la Comisión Técnica como un actor cuya función es emitir dictámenes de carácter vinculante para el otorgamiento o no de una autorización o licencia de habilitación urbana y edificación. Estas comisiones son presididas por un representante de la municipalidad, y están integradas por delegados del Colegio de Arquitectos del Perú, del Colegio de Ingenieros del Perú y de otras entidades, de ser el caso.

Mediante este sistema toda obra de carácter público, luego de aprobado el Perfil de Proyecto o Estudio de Factibilidad, y declarado viable por la Oficina de Programación de Inversiones, debe incluir el cumplimiento de las normas técnicas en el Expediente Técnico de Obra elaborado por la Unidad Formuladora; para ser aprobado por la Comisión Técnica de la Municipalidad competente, en este caso la Municipalidad Provincial de Arequipa.

Para el caso estudiado, tratándose de un proyecto ubicado en un predio considerado patrimonio cultural, la calificación del Proyecto Puente Chilina por la Comisión técnica, requería de la presencia de un delegado Ad hoc, representante del INC.

En este punto es importante resaltar que el sistema de otorgamiento de licencias funciona como un filtro de los proyectos de infraestructura, y el Expediente Técnico del Proyecto Puente Chilina, fue aprobado para su ejecución, sin haber sido revisado por la Comisión Técnica de la Municipalidad Provincial de Arequipa, cuya responsabilidad, en tal caso, recaía en la

Subgerencia de Formulación de Proyectos de Inversión del Gobierno Regional de Arequipa.

La ley especifica que todo proyecto público o privado debe tener, primero un anteproyecto, ese anteproyecto entra a una Comisión Técnica, esta comisión aprueba y se comienza a desarrollar el proyecto, ese proyecto ingresa nuevamente a comisión para ratificar si ese proyecto está igual al anteproyecto, se aprueba y se procede ya a hacer el expediente técnico. [...] Pero el problema es que el Estado, en este caso las municipalidades exige a la ciudadanía que cumpla, pero cuando se trata de la municipalidad misma o el gobierno regional, raros son los municipios que presentan. Lo que pasa es que las obras públicas las hacen sin licencia de construcción. (Ex Decano del Colegio de Arquitectos del Perú – Región Arequipa)

Aun así, una vez que el Proyecto Puente Chilina, había quedado listo para su ejecución luego de la aprobación del Expediente Técnico, el órgano encargado sería la Subgerencia de Ejecución de Proyectos de Inversión, que según Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Arequipa, dirige y conduce el proceso técnico administrativo de los proyectos de inversión y su ejecución por la modalidad de Administración Directa hasta su proceso de liquidación en concordancia con los dispositivos legales vigentes.

Según el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Puente Chilina, elaborado por SGM Ingenieros, determinaba sobre la Línea de Base Socio Económica, que:

- El 51% de la población manifiesta no tener conflictos con las instituciones del Estado con injerencia en la zona. Sin embargo las instituciones con mayor conflicto son “municipalidad distrital” 28% (Yanahuara y Alto Selva Alegre) y el Gobierno Regional de Arequipa (18%)
- La población cercana al proyecto tienen en perspectiva que el gobierno regional y la municipalidad implementarán las acciones de mitigación de los efectos a producirse, los mismos que deberán de tener la participación de la población y los afectados.
- Un 75% estaba de acuerdo con el Proyecto Puente Chilina.

No obstante, la ejecución presentaba problemas con la comunidad vecinal que se negaba a vender sus terrenos. Al menos una docena de propietarios, no querían venderlos, lo que llevó al Consejo Regional a aprobar una propuesta

legislativa para hacer más ágiles los procesos de expropiación. La propuesta de diseño, requería parte de los terrenos del Colegio Militar Francisco Bolognesi, cuya posición era negarse también a ceder parte de su superficie para la construcción de la obra.

Entre el 05 de mayo, fecha en que se aprueba el Expediente Técnico, y el 10 de julio, fecha en que se cancela, la responsabilidad del proyecto era de la Subgerencia de Ejecución de Proyectos de Inversión, de la Gerencia de Infraestructura, que no pudo ofrecer un tratamiento oportuno al gestante conflicto con la comunidad vecinal. Razón que lleva a esta a constituirse en un grupo de interés y actor opositor al proyecto.

La responsabilidad funcional de esta política fallida estuvo en manos de la Subgerencia de Formulación de Proyectos de Inversión, a nivel técnico; y de la Subgerencia de Ejecución de Proyectos de Inversión; a nivel de su ejecución.

3.2. Actores de peso no contemplados

Colegios Profesionales

La participación de los colegios profesionales en el periodo previo a la etapa de implementación del Proyecto Puente Chilina fue clave, debido a que su oposición inicial congregó a otros actores que compartían su postura.

El papel más activo lo tuvo el Colegio de Arquitectos del Perú - Región Arequipa, encabezado por su Decano, Arq. Ciro Rojas Tupayachi, quien envió varias comunicaciones institucionales solicitando la suspensión del proyecto, en primer lugar por no estar contemplado en el Plan Director de Arequipa Metropolitana 2002 – 2015, y también por atentar contra el patrimonio cultural que representaba el centro histórico de la ciudad. Esta institución, realiza un pronunciamiento sobre el Proyecto Puente Chilina dirigido al Gobierno Regional de Arequipa, donde indican:

Según lo informado por el INC de Arequipa, dicho proyecto estaría afectando el área agrícola del distrito de Cerro Colorado, sus andenes y paisaje que ofrece el Valle de Chilina de los distritos de Yanahuara y Cayma, que es Patrimonio Cultural de la Nación.

[...] Por no estar contemplado en el Plan Director de Arequipa Metropolitana, afectando directamente al desarrollo de la estructura urbana de la ciudad, planteada para el año 2015. (Oficio N° 079-2008, Colegio de Arquitectos del Perú – Región Arequipa)

Así mismo, el Colegio de Arquitectos del Perú – Región Arequipa, luego de haber solicitado y revisado el Perfil de Preinversión aprobado del Proyecto Puente Chilina, plantea lo siguiente:

Se debe continuar con el Plan Director de Arequipa Metropolitana 2002-2015 [...] la infraestructura vial regional no va a responder a la demanda del transporte. (Oficio N° 161-2009 Colegio de Arquitectos del Perú - Región Arequipa)

Sobre el Estudio de Impacto Ambiental que sustentaba el Proyecto Puente Chilina, luego de la Resolución Gerencial Regional de Infraestructura N° 061–2009-GRA/GRI que declaraba su ejecución por el Gobierno Regional de Arequipa, el Colegio de Arquitectos del Perú – Región Arequipa, declaraba el 03 de julio del 2009, que:

No se ha tratado el tema de la influencia de las intersecciones.

Se ha tratado solo el Puente Chilina, que solo es un componente del Proyecto

No se presenta el estudio del Impacto al paisaje.

La empresa SGM Ingenieros [...] no se encuentra inscrita en el Registro de Entidades Autorizadas para la elaboración de estudios de impacto ambiental. (Oficio N° 439-2009/CAP-RA)

La participación del Colegio de Arquitectos del Perú, fue permanente para cambiar las consideraciones de los decisores políticos. Sin embargo más adelante analizaremos su repercusión en el presente caso.

En el caso del Colegio de Ingenieros del Perú – Consejo Departamental Arequipa, emite opinión mediante un pronunciamiento, luego de analizar la Factibilidad del Proyecto y el estudio técnico.

[...] Manifestamos que referente al centro histórico monumental y la zona arqueológica de la campiña, las entidades competentes son las que deben pronunciarse.

EL CIP CDA ha realizado observaciones de carácter técnico. [...] Estas observaciones se han alcanzado a la mesa técnica de trabajo convocada por la Municipalidad de Arequipa, con la finalidad de contribuir en la mejora del proyecto elaborado.

[...] Contará con opinión favorable de nuestra institución si las observaciones técnico-legales realizadas al Puente Chilina por las distintas instituciones hayan sido absueltas. (Pronunciamento del 31 de mayo de 2009 - Colegio de Ingenieros del Perú - Consejo Departamental Arequipa)

El Consejo Regional de Decanos de los Colegios Profesionales de Arequipa (CONREDE), que representa a 27 colegios profesionales de la región, respaldaba la postura del Colegio de Arquitectos, desde una base técnica.

[...] Recomienda a los responsables del proyecto en referencia que las observaciones alcanzadas por las instituciones involucradas en la ejecución del proyecto, deben ser escuchadas y absueltas, o levantadas y subsanadas, a fin de prevenir conflictos o impases como el actual presentado; que obligue a postergar o aplazar proyectos o grandes obras de necesidad pública impostergables. (Pronunciamento del 22 de junio del 2009 – Consejo Regional de Decanos)

El Colegio de Abogados de Arequipa, se involucró coordinando diferentes actividades que respaldaran la postura de los colegios profesionales.

Organismos de protección del patrimonio cultural

El Instituto Nacional de Cultura (INC) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) son otros actores importantes. A pesar de ser un organismo público, el INC sería un actor privado y un grupo objetivo, cuya conducta, en el marco de la implementación de proyecto, se considera políticamente como una causa indirecta del problema colectivo que la política pública intenta resolver (Subirats: 2008). La Ley N° 18779, vigente hasta la creación del Ministerio de Cultura, indicaba que al INC, le correspondía la conservación y protección del patrimonio arqueológico, histórico, artístico y cultural de la Nación.⁹

Además, el carácter vinculante de la “Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural” de 1972, a la que el Perú se adhirió, obliga a los Estados a proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las

⁹ El INC fue hasta el día 30 de setiembre de 2010 el organismo encargado del ámbito cultural del país. Luego de esa fecha las funciones y competencias de este, pasaron a ser ejecutadas por el Ministerio de Cultura, según Ley N° 29565. El ex Presidente Alan García Pérez, justifico la fusión por absorción del INC con el Ministerio de Cultura, mediante el D.S. N° 001-2010-MC.

generaciones futuras el patrimonio cultural como era el centro histórico de Arequipa.¹⁰

Luego de la Resolución Regional N° 061–2009-GRA/GRI que aprueba el primer Expediente Técnico del Proyecto Puente Chilina y del Acuerdo Regional N° 049-2009-GRA/CR, que declaraba su ejecución por el Gobierno Regional de Arequipa, la UNESCO, a través de su oficina en Perú, dirige una carta al Embajador Peruano ante el organismo, expresando lo siguiente:

La preocupación se basa en la construcción de un puente y el impacto que podría ocasionar al sitio de Patrimonio Mundial. Es por este motivo que solicitamos información oficial al respecto, incluyendo el proyecto técnico y los estudios de impacto realizados. (WHC/74/235/NS/ASR/168 – Centro del Patrimonio Mundial UNESCO)

El 04 de agosto del 2009, el INC expresó su preocupación sobre el riesgo que corre el Centro Histórico de Arequipa como Patrimonio Cultural de la Humanidad:

El señor embajador ante la UNESCO, Harry Belevan McBride, nos ha expresado su inquietud sobre el “Proyecto de Vía Troncal Interconectora y construcción del Puente Chilina” con referencia al impacto que estos tendrán sobre el Valor Universal Excepcional del Centro Histórico de Arequipa.

Hacemos de su conocimiento que al inscribir un sitio en la Lista de Patrimonio Mundial, el Perú adquiere el compromiso ante UNESCO. (Oficio N° 1656-2009 – Instituto Nacional de Cultura)

Así mismo, el Director Regional de INC, Franz Grupp Castelo, en alusión a la preocupación de la UNESCO, comunicaba a los medios de comunicación:

La UNESCO no busca oponerse al proyecto pero necesitamos la información correcta. Queremos saber a detalle cómo se puede afectar la zona patrimonial. Hemos recibido el Proyecto del Puente Chilina, lo estamos evaluando porque falta completar algunos planos. La UNESCO sólo puede sugerir y recomendar, porque el Estado peruano es soberano en sus decisiones. (Diario El Pueblo, 14 de agosto del 2009)

¹⁰ En noviembre del año 2000, la UNESCO declaró el centro histórico de la ciudad de Arequipa como Patrimonio Cultural de la Humanidad, siguiendo los criterios culturales I y IV. El centro histórico posee numerosas áreas verdes entre plazas y parques que suman 26 hectáreas y se complementan con 22 hectáreas de campiña dentro de la zona monumental, donde está incluido el Valle de Chilina.

Comunidad vecinal

Los vecinos de los distritos directamente afectados por el desarrollo del proyecto constituyen también un actor importante. De acuerdo con testimonios recogidos de algunos funcionarios de las municipalidades de Alto Selva Alegre, Cayma y Yanahuara, después de la aprobación del primer Expediente Técnico, existía un desconocimiento generalizado por parte de los vecinos residentes o propietarios de zonas aledañas, a pesar de que la ejecución del Proyecto Puente Chilina, requería la expropiación de 54 viviendas o predios.

[...] Los propietarios de los predios que serán comprados o expropiados, será una verdadera crucifixión, sobre todo por el desconocimiento de lo que sucederá con sus casas. [...] lo que será la salida del puente Chilina en Cayma, los habitantes de la vivienda ubicada en la esquina de esa intersección, y dueños de la primera casa que será afectada para la ampliación de la pista, aseguran que no saben nada de este proceso. Dicen que los funcionarios del gobierno regional no regresaron [...] En otras de las viviendas y chacras ubicadas allí, la situación es similar. (Semanario El Búho)

La Asociación de Padres de Familia del Colegio Militar Francisco Bolognesi interpuso una Acción de Amparo para evitar la ejecución del proyecto, en vista que una parte del terreno sería también expropiado.

Un grupo de vecinos del distrito de Yanahuara, suscribieron una carta dirigida al Alcalde de ese municipio apelando a recursos jurídicos.

Los que suscribimos, vecinos del distrito de su Alcaldía [...] para formular CONTRADICCIÓN al Acto Administrativo que supone la aprobación y la ejecución del Proyecto denominado “Puente Chilina” [...] porque como ya los Colegios Profesionales de Ingenieros y Arquitectos lo ha demostrado; supone la vulneración del Plan Director vigente según Ordenanza Municipal 160 MPA – 2002 del Municipio Provincial de Arequipa.

Carece de la aprobación del Instituto Nacional de Cultura [...] debe tener lugar mediante Resolución y esa, no ha sido expedida. (Carta dirigida al Alcalde de la Municipalidad Distrital de Yanahuara, recibida el 28 de mayo del 2009).

3.3. Reacción tardía para fortalecer la política

Aunque los informes enviados por los Colegios Profesionales y por el INC, presentaban argumentos técnicos, la Municipalidad Provincial de Arequipa, decidió respaldar el Expediente Técnico del Proyecto Puente Chilina. Así se

puede apreciar en el oficio dirigido al Colegio de Arquitectos del Perú – Región Arequipa.

El Plan de Desarrollo Urbano es un documento orientador, cambiante en el tiempo. Porque si es verdad que para Usted es improvisación, para la población en su conjunto no lo es. (Oficio de la Municipalidad Provincial de Arequipa N° 133-2009-MPA/A)

La primera medida para el fortalecimiento de la política, se dio en cumplimiento del Convenio N° 268-2008-GRA/PR. A partir de la exposición del equipo técnico del Gobierno Regional en Sesión Extraordinaria del Concejo Municipal, el Gobierno Regional de Arequipa sugirió a la Municipalidad Provincial de Arequipa, mediante el Oficio 432-2009-GRA, la instalación de una Mesa Técnica de Trabajo, que tendría como principal objetivo recibir aportes y soluciones técnicas al Proyecto Puente Chilina.

La instalación de esta Mesa Técnica se llevó a cabo el 25 de mayo del 2009 en la sede municipal, y fue presidida por representantes de la Municipalidad Provincial de Arequipa, además asistieron representantes del Gobierno Regional de Arequipa, Decanos de las Facultades de Ingeniería Civil y Arquitectura de las Universidades Nacional de San Agustín, Católica Santa María y Alas Peruanas, Decanos de los colegios profesionales de Arquitectos, Economistas e Ingenieros de Arequipa, del Instituto Nacional de Cultura, la Superintendencia del Centro Histórico, las municipalidades distritales de Miraflores, Cayma, Yanahuara, Alto Selva Alegre y Cerro Colorado, de la XI Dirección Territorial del Policía Nacional del Perú y del Arzobispado de Arequipa.

Luego de ocho días de trabajo, el 04 de junio, se llevó a cabo la última mesa técnica y sus integrantes, entregaron sus observaciones y recomendaciones. El acuerdo final, establecía un plazo de 15 días para que el Gobierno Regional de Arequipa, responda a cada una de las observaciones hechas por los integrantes de este organismo.

En las actas de las mesas técnicas se puede vislumbrar cierta desconfianza al diseño del Ing. Fidel Copa. Así mismo, mediante dos oficios remitidos por vecinos del Distrito de Yanahuara y la Cámara de Comercio e Industria de

Arequipa, manifestaban su oposición al proyecto, al tiempo que reclamaban ajustes en su diseño.

El Gerente de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, Miguel Ocharán declaraba lo siguiente: “Es complicado que se atiendan el 100% de las observaciones, pero si no están de acuerdo con las decisiones que tome la región entonces pueden tomar las acciones legales que vean por conveniente”. (Diario La República, 04 de junio de 2009)

Otra medida para intentar fortalecer la implementación de la política, fue la programación de una Audiencia Pública, para exponer el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) del Proyecto Puente Chilina, la cual fue llevada a cabo el 05 de julio. El Ing. Miguel Ocharán, indicaba que dicho estudio había sido presentado a la Autoridad Regional Medio Ambiental, y esperaban su aprobación.

Ambas medidas buscaban generar consenso alrededor del proyecto, y dar una imagen de transparencia de parte del Gobierno Regional de Arequipa, sin embargo, las mismas no tuvieron el efecto deseado.

En cuanto al Estudio de Impacto Ambiental (EIA) del Proyecto Puente Chilina, fue observado, entre otras razones, porque no trataba la influencia de las intersecciones, ni el impacto social en la zona, lo que indicaba que carecía de un Plan de Manejo Ambiental, además la Empresa SGM Ingenieros, autora del EIA, no estaba inscrita en el Registro de Entidades Autorizadas para la elaboración de estudios de impacto ambiental en el subsector Transportes del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, ni tampoco registraba esta actividad ante la SUNAT.

Finalmente, el Gobierno Regional de Arequipa emitió la Resolución Ejecutiva Regional N° 560-2009-GRA/PR, el 10 de julio de 2009, para la reformulación del Proyecto Puente Chilina. El Gerente Regional de Planeamiento, Presupuesto y Ordenamiento Territorial, Miguel Ángel Ocharán, expresó que esta decisión se debía a las observaciones realizadas por los especialistas al diseño del proyecto y al Estudio de Impacto Ambiental. El referido se manifestaba:

Mientras no se tengan todos los documentos y no cesen las discrepancias entre los colegios profesionales a la ejecución del puente, no se iniciarán las obras. (Diario El Pueblo, 30 de julio de 2009)

Pero los intentos de fortalecer la política, no solo vinieron de los actores públicos. Indirectamente, un actor privado busco hacerlo, apelando al uso de un mecanismo de presión política, aunque sin ningún éxito.

Como organizaciones de carácter sindical, la Federación Departamental de Trabajadores de Arequipa (FDTA) o el Sindicato de Trabajadores de Construcción Civil de Arequipa, tenían como objetivo principal la mejora de las condiciones laborales de sus agremiados, pero también en el marco de un contexto de fortalecimiento de la sociedad civil, estas tenían interés en exigir al Estado determinadas políticas públicas. Por lo tanto, también son grupos de interés. (Miro Quesada, 2012)

De acuerdo al análisis realizado, estas organizaciones tenían dos intereses fundamentales que se conjugaban, entre sí. El primero suponía el fomento de fuentes de empleo para los obreros de construcción civil.¹¹ El segundo, era dar estabilidad social y política al conjunto de políticas públicas emprendidas por el Gobierno Regional de Arequipa, con base en acuerdos informales previos. Según algunos entrevistados en la presente investigación, dichos acuerdos fueron resultado de una larga relación política entre estos dirigentes y el Presidente Regional.

La "Coordinadora Política Social" fue la institución que reunió a diversos dirigentes para apoyar la candidatura de Juan Manuel Guillén a la reelección en el año 2010, como se describió en el segundo capítulo.

Ha habido una alianza con participación, una alianza estratégica en como orientar los recursos para que vayan en beneficio de la población. Este modelo, único a nivel nacional, significo un peligro para las cúpulas partidarias, que han tenido miedo que se extienda. Que el pueblo comience a gobernar mancomunadamente con sus autoridades, es ya un tema político. (Dirigente - Federación Departamental de Trabajadores de Arequipa)

Luego de la Resolución N° 061–2009-GRA/GRI, de la Gerencia Regional de Infraestructura, que aprueba el Expediente Técnico del Proyecto Puente Chilina. El Gobierno Regional de Arequipa ofrece una bolsa de trabajo.

¹¹ El crecimiento de la economía peruana fue sólo 1,1% en 2009, impactando fuertemente en el sector de la construcción.

El Gobierno Regional de Arequipa iniciará la inscripción de los aspirantes a trabajar en la construcción del Puente Chilina, a partir del 19 de mayo. El presidente regional, Juan Manuel Guillén Benavides, anunció que en 15 días, las personas desocupadas y que conozcan de construcción civil, podrán presentar su documentación para acceder a un puesto de trabajo. Guillén afirmó que en el puente Chilina se crearán 400 nuevos puestos de trabajo, de los 3 mil que fomentará el Gobierno Regional, en las diferentes obras que se ejecutarán entre abril, mayo y junio. (Correo - 06 de Mayo de 2009)

Como menciona Alonso (2000), las manifestaciones callejeras son una técnica de acción directa, constituida por el empleo de la fuerza sin alcanzar un estado de subversión.

Obreros de Construcción Civil marcharon ayer hacia el Gobierno Regional de Arequipa, para exigir la ejecución del puente Chilina. El secretario general del gremio del andamio, Carlos Palacios, informó que esta obra generará 500 puestos de trabajo. (La Republica - 19 de agosto de 2009)

Cientos de pobladores de los conos Norte, Este y Sur, marcharon por el centro histórico exigiendo el inicio inmediato de la construcción del Puente Chilina y de otras obras prioritarias que generarán decenas de puestos de trabajo. Después de protagonizar un mitin en la plaza de Armas, el dirigente anunció que si las obras siguen postergadas, realizarán medidas de lucha más contundentes. (Correo - 28 de agosto de 2009)

Estas y otras organizaciones, volvieron a mostrar su respaldo al proyecto en la conferencia de prensa del 28 de octubre del 2009, donde se convocaba a una jornada de protesta el 12 de noviembre del mismo año. Uno de los puntos de su plataforma de reclamos, era la ejecución del Proyecto Puente Chilina.

La inmediata ejecución de la construcción del Puente Chilina, obra que contribuirá a descongestionar el transporte y a descontaminar nuestra ciudad, reducir los costos de transacción y mejorar la calidad de vida del pueblo arequipeño. (Punto 6 - Comunicado de Prensa)

3.4. El poder de los actores no contemplados

Los colegios profesionales se constituyeron en un grupo de interés que hizo uso de varios recursos, para impedir la ejecución del Proyecto Puente Chilina. Tanto el Colegio de Arquitectos, como el Colegio de Ingenieros elaboraron cada uno sendos informes técnicos a partir de documentos solicitados al propio Gobierno Regional, en los cuales fundamentaban su oposición al proyecto. Estos informes se centran en el diseño del proyecto, y sus posibles efectos sobre la ciudad.

El puente que iban a construir era de tecnología y diseño atrasados, lo único que tenía de correcto era la ubicación. Se insistió en que tenía que ser un puente con diseño moderno y que no impactara mucho en el valle, y es de lo poco verde que está quedando, y este valle es intangible. El colegio hizo constar, mediante informe, que no estaba de acuerdo. (Ex Decano del Colegio de Arquitectos del Perú – Región Arequipa)

Otra estrategia de los colegios profesionales, fueron pronunciamientos a través de los medios de comunicación. Cabe mencionar, que el primer pronunciamiento lo emite el Colegio de Arquitectos, generando una corriente de opinión, donde aparecen otros colegios profesionales respaldando su postura, siempre desde un criterio eminentemente técnico. La difusión de notas de prensa fue también parte de estas acciones. Se pudo observar con base en la hemerografía realizada, que la cobertura periodística brindada al Proyecto Puente Chilina, fue intensa en el periodo comprendido entre los meses de mayo y julio del año 2009.

Hicimos una primera publicación, un domingo, para que constara que el colegio no estaba de acuerdo. Conste que el proyecto es malo y el colegio no ha visto nada. Esto repercutió mucho, la prensa le dio bastante cabida, y tuvo acogida en el Gobierno Regional y se logró que anulara el proyecto. (Ex Decano Colegio de Arquitectos del Perú - Región Arequipa)

Que uno de los principios fundamentales de este Plan Director es la conservación de la áreas verdes de la ciudad.

Que la propuesta del proyecto aprobado por la OPI, está contraviniendo lo dispuesto en el Plan Director de Arequipa.

(Pronunciamiento Colegio de Arquitectos del Perú - Diario Correo 10 de mayo del 2009)

La organización de asambleas extraordinarias, por el Consejo Regional de Decanos (Conrede), a través del Colegio de Abogados de Arequipa, fue otro mecanismo de presión, ya que estas reuniones estaban abiertas a la prensa local. En ellas, no solo se exponían las valoraciones técnicas de los colegios profesionales, sino también se llegaba a puntos de acuerdo sobre el Proyecto Puente Chilina, que sirvieron para ser sustentados en la mesa técnica y audiencia pública organizada por Municipalidad Provincial de Arequipa, sobre la misma temática.

Las observaciones realizadas por el Colegio de Arquitectos y de Ingenieros sobre el proyecto, fueron debatidos en asamblea y sirvieron para elaborar el pronunciamiento que se alcanzó a la comisión conformada por el

Consejo Provincial y la Región (Ex Decano - Colegio de Abogados de Arequipa).

Por último, se hizo uso del recurso jurídico mediante un Petitorio. La finalidad de este documento, era impedir la ejecución del proyecto hasta su exhaustiva revisión por el área correspondiente, tomando en cuenta las observaciones y sugerencias de los colegios profesionales.¹²

Cito primer argumento:

Debió tener la revisión por las comisiones técnicas de las municipalidades distritales involucradas como son Miraflores, Selva alegre, Yanahuara, Cayma y Cerro Colorado por tal motivo solicitamos que el proyecto sea remitido a las municipalidades antes indicadas para que se cumpla con el trámite de ley correspondiente.

Cito segundo argumento:

Debió tener la aprobación del Instituto Nacional de Cultura, ya que en su ejecución se va a tocar áreas que han sido declaradas patrimonio cultural.

Debido a la naturaleza del Instituto Nacional de Cultura (INC) como organismo público, la presión ejercida para impedir la ejecución del Proyecto Puente Chilina, se limita al uso de recursos jurídicos. Estos recursos fueron usados en un primer momento, por el INC, y luego por el Ministerio de Cultura, al amparo de sus competencias, para la conservación y protección del patrimonio histórico de la Nación.

Es importante precisar que, estas atribuciones le permitieron contar con el respaldo de un actor privado, de carácter supranacional, como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Ello, debido a que la declaratoria del Centro Histórico de Arequipa como Patrimonio Cultural de la Humanidad, presenta obligaciones al Estado Peruano.

Cabe resaltar que el INC fue el actor que ejerció presión durante mayor tiempo, hasta la aprobación de un nuevo diseño del Proyecto Puente Chilina. Sin embargo, el uso de los recursos jurídicos, se desarrollaron a partir de las observaciones realizadas por la UNESCO.

¹² El Inciso 20, Artículo 2 de la Constitución Política del Perú, establece el derecho a formular petición, individual o colectiva, ante las autoridades. El Artículo 109 de La Ley 27444 explica los casos de contradicción administrativa.

Antes de la abierta oposición del Colegio de Arquitectos al puente, el INC no había objetado el proyecto. Es en agosto, cuando UNESCO solicita los expedientes técnicos, que el INC empieza a moverse más. Se unen con los ingenieros y arquitectos para cambiar el diseño del puente. (Funcionario de la Gerencia del Centro Histórico de la Municipalidad Provincial de Arequipa)

Teniendo en consideración que el INC es una institución pública, se esperaba que su actuación se diera en el marco únicamente de sus funciones, es decir validar o invalidar el perfil de proyecto o los expedientes técnicos. Sin embargo, el intercambio de comunicaciones entre esta, y los colegios profesionales se hizo permanente. Esto se evidenció el 26 de mayo del 2009, durante el desarrollo de la mesa técnica instalada por la Municipalidad Provincial, cuando el INC citaba las observaciones técnicas realizadas por los colegios profesionales, como parte de su oposición al proyecto. A diferencia de estos últimos, el INC no fue un actor activo en la difusión de material técnico que contraviniera la ejecución del Proyecto Puente Chilina. Pero, como se describió líneas arriba, la hemerografía revisada, permite ver que los colegios profesionales también sustentaban su oposición al proyecto en los criterios del INC.

Es necesario destacar, siempre teniendo en cuenta el marco de la política pública, que la oposición al proyecto en cuestión, por motivaciones técnicas o relativas a sus funciones, activan dos grupos de interés (Asensio, 1972), y en determinado momento de las pugnas con otros actores, emplean mecanismos de presión política.

La poca disposición de las unidades a cargo de la formulación e implementación del Proyecto Puente Chilina por responder a los cuestionamientos técnicos a través de instituciones como las Comisiones Técnicas, empujó a los actores opositores a recurrir al uso de acciones directas y mecanismos de presión para impedir el desarrollo del proyecto. Este escenario produjo una respuesta de los actores públicos, que no logró reducir la brecha de implementación, sino hasta la reformulación total de la política pública.

CAPÍTULO 4

LOS COSTOS DE LA BRECHA DE IMPLEMENTACIÓN

4.1. El resultado de la política, ¿Qué cambio del diseño inicial?

El Proyecto Puente Chilina tenía como objetivo construir el tramo IV de la Vía Troncal Interconectora entre los distritos de Miraflores, Selva alegre, Yanahuara, Cayma y Cerro Colorado. Pero los cuestionamientos al proyecto, de parte de los Colegios Profesionales y el INC, y el paso de este tema a la agenda mediática, reconfigura las decisiones del Gobierno Regional de Arequipa. La presión ejercida por estas organizaciones deriva en la Resolución Ejecutiva Regional N° 569-2009-GRA/PR, del 10 de julio de 2009, que dispone que la Unidad Formuladora de la Gerencia de Infraestructura proceda a optimizar parcialmente el proyecto. Y finalmente a anunciar su reformulación total el 15 de agosto.

Un segundo Expediente Técnico del Proyecto Puente Chilina, ya reformulado, es aprobado por la Resolución Regional N° 068-2010-GRA/GRI de la Gerencia Regional de Infraestructura, el 12 de marzo de 2010, bajo la modalidad de Administración Directa, diseño que es nuevamente desestimado.

Ante la caducidad del Convenio N° 268-2008-GRA/PR, el Consejo Provincial emite el Acuerdo Municipal N° 024–2010-MP que autoriza el Convenio N° 045–2010-GRA/PR del 28 de abril del 2010, mediante el cual la Municipalidad Provincial de Arequipa vuelve a delegar al Gobierno Regional de Arequipa el Proyecto Puente Chilina.

A diferencia de la primera etapa del proyecto, los consejeros regionales se muestran más escépticos con el desarrollo del proyecto. Las acciones destinadas a elaborar un tercer diseño, ya no contemplaban su ejecución por Administración Directa. Dejando abierta otras dos posibilidades: Licitación pública o a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El periodo de reformulación del proyecto, coincide con la aprobación del Reglamento de la Ley N° 29230, Ley que impulsa la Inversión Pública Regional y Local con Participación del Sector Privado, este mecanismo permite a las empresas privadas financiar y/o ejecutar proyectos de inversión pública con viabilidad, mediante convenios con gobiernos regionales o locales. Denominada también “Ley de Obras por Impuestos”, es una forma de pago del impuesto a la renta. La ventaja para el Estado Peruano es que se evita la movilización de recursos públicos de los gobiernos regionales, gobiernos locales o universidades públicas. Por esta razón, el Comité Ejecutivo de Inversiones, decide que el proyecto sea ejecutado por las empresas privadas y los otros componentes de la obra se hagan por administración directa.

El 06 de mayo de 2010, el Consejo Regional aprueba el Acuerdo Regional N° 042-2010-GRA/CR, donde estipula cuales son los proyectos prioritarios a ejecutarse mediante la Ley 29230, donde se incluye el Proyecto Puente Chilina.

Los decisores de esta política, no solo cambian la modalidad de ejecución del proyecto, sino que también cambian al equipo técnico que elaboró los dos primeros expedientes técnicos. El nuevo diseño del Proyecto Puente Chilina estuvo a cargo de la empresa Jack López Ingenieros, cuyos especialistas han diseñado más de 200 puentes en el Perú y otros países.

Si bien los funcionarios del gobierno regional han explicado que contrataron a Jack López por su calidad técnica, hay otros puntos que aún faltan precisar, como cuál será la fuente de financiamiento de los 250 mil dólares que se le pagará y si se ha seguido todos los procesos administrativos para su contratación. (Consejero Regional Comisión de Fiscalización - Semanario El Búho)

Dicen que es el mejor [ingeniero], pero lo mismo dijeron de [Fidel] Copa. (Consejera Regional - Semanario El Búho)

El Tercer Expediente Técnico del Proyecto Puente Chilina elaborado por el Ing. Jack López, es aprobado por la Resolución Regional N° 254-2010-GRA/GRI de la Gerencia Regional de Infraestructura, el 17 de septiembre de 2010. En tanto que, la Dirección General de Programación Multianual (DGPM) del Ministerio de Economía y Finanzas otorga viabilidad al proyecto el 11 de marzo de 2011.

Mediante el Acuerdo Regional N° 042-2010/CR del mes de mayo, el Consejo Regional aprueba la conformación del Comité Especial que se encargará del Proceso de Selección de las empresas privadas que ejecutarán y supervisarán el Proyecto Puente Chilina, bajo la “Ley de Obras por Impuestos”. Aunque hubo dos resoluciones ejecutivas más, R.E.R. 901-2010-GRA/PR y R.E.R. 215-2011-GRA/PR, para reconstituir este comité, lo concreto es que tanto el Consejo Regional como la Presidencia Regional, desistieron de favorecer la ejecución del proyecto por Administración Directa.

Luego del lanzamiento de bases del Proceso de Selección N° 001-2011-GRA/CE. El 19 de octubre de 2011, el Gobierno Regional de Arequipa procede a la firma del Convenio de Inversión Pública, con el Consorcio Inversionista ganador de la buena pro, conformado por las empresas privadas: Southern Perú Copper Corporation, Banco Internacional del Perú S.A.A. - Interbank, y Unión de Cervecerías Backus y Johnston S.A.A.

Tabla N° 3: Participación del Consorcio Inversionista		
Consorcio Inversionista	Porcentaje	Monto comprometido
Southern Perú Copper Corporation	65.3%	S/. 71,356,908
Banco Internacional del Perú S.A.A. - Interbank	22.3%	S/. 24,480,908
Unión de Cervecerías Backus y Johnston S.A.A.	12.4%	S/. 13,612,702
Total	100.0%	S/. 109,779,859

Fuente: Elaboración propia.

El monto comprometido por el Consorcio Inversionista para el proyecto, fue de S/. 109,779,859.00 Nuevos Soles, sobre el precio base de 99 millones de

Nuevos Soles. Considerando que la empresa minera Southern Perú invirtió dos tercios de este monto, se podría deducir que esta empresa fue la más interesada dentro de este consorcio, y quizá haya buscado socios para poder financiar la totalidad del proyecto. Por otra parte, este consorcio fue el único postor que presentó propuesta, puesto que las nueve entidades individuales o consorcios que mostraron interés en el proyecto finalmente descartaron participar.

No conozco los intereses de Interbank o Backus. Pero si conozco de los intereses de Southern Perú, pues esta empresa tenía como objetivo congraciarse con la población arequipeña y sobretodo con el Gobierno Regional, para que apoyen el proyecto minero Tía María. En este sentido, las relaciones de esta empresa con el Gobierno Regional de Moquegua son buenas, querían anticiparse y formar una relación parecida. (Dirigente Social)

Es probable que la participación de la empresa Southern Perú en el Proyecto Puente Chilina, haya estado motivado por la necesidad de fortalecer su imagen, como parte de una campaña de relaciones públicas en la Región Arequipa que le permitiera desarrollar el proyecto minero Tía María.¹³

Al finalizar el mes de abril de 2012, el Ministerio de Cultura levantó las últimas observaciones realizadas al proyecto, incluyendo el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y el Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA).

Mediante Resolución N° 001-2013-GRA/PR-AFAPEE, el Gobierno Regional de Arequipa aprueba el último Expediente Técnico del Proyecto Puente Chilina el 21 de enero de 2013, dando inicio a la ejecución del proyecto dos días después.

La empresa supervisora de obra sería Consorcio Latinoamericano de Ingeniería de Puentes SAC, conformada por Jack López Ingenieros S.A.C. y Serconsult S.A., y la empresa constructora sería Consorcio Constructor Puente Chilina conformado por Corsan Corviam Construcción S.A., Metric Engineering Group Perú S.A.C. e Incot S.A.C.

¹³ El proyecto minero "Tía María" se encuentra en la Provincia de Islay, en la Región Arequipa, y comprende la explotación de yacimientos de oro y cobre.

Por lo expuesto, fueron dos los principales cambios en la implementación de la política pública:

a) El cambio de diseño del Puente Chilina

No es materia de la presente investigación profundizar en los detalles de la ingeniería del proyecto que permitan conocer las diferencias entre los diseños presentados. Empero, si es necesario, a partir de las generalidades de estos, determinar sus diferencias. El primer diseño constaba de un puente de 500 m. con una sección transversal de 29 m. y una altura de 40m. El puente contemplaba seis carriles con un ancho de 3.60 m. cada uno. Estructuralmente estaba conformado por tres arcos de concreto armado sobre los cuales se apoyaba una losa de tablero del puente.

El diseño ejecutado, es un puente segmental de 562 m. de longitud, conformado por dos tableros paralelos de dos carriles de 3.60 m. y una berma de 2.80 m. cada uno; y una altura de 40m. La estructura está distribuida en 05 tramos y se apoya en 04 pilares intermedios.

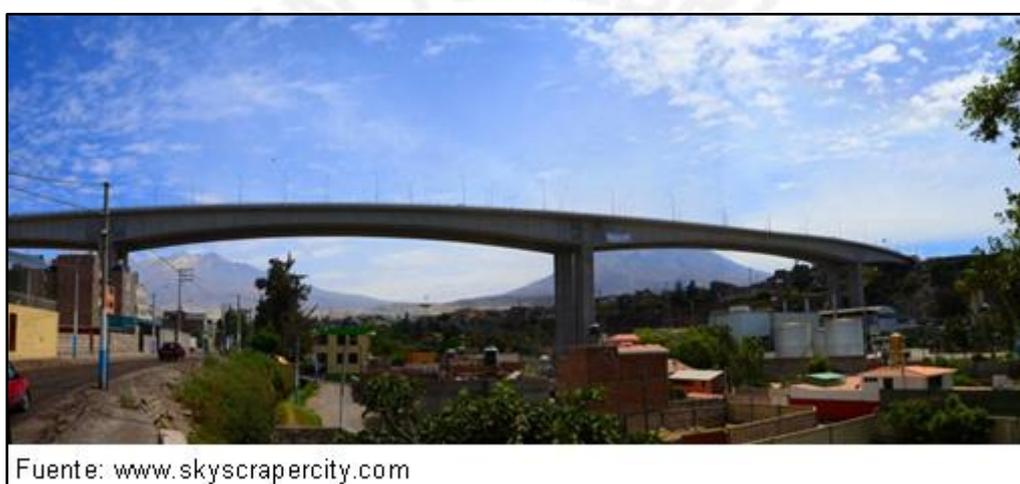
La demanda básica de los actores opositores al proyecto, estaba relacionada con un diseño que no impactara en el paisaje del Valle de Chilina. Para una mejor comprensión se recurre al uso de imágenes. Como se puede observar, la principal diferencia entre la Imagen N° 1 y la Imagen N° 2, reside en que los arcos del primer diseño generaban un mayor impacto en el paisaje natural del valle, respecto de los pilares del diseño finalmente ejecutado.

Imagen N° 1 - Primer Diseño Puente Chilina



Fuente: Semanario El Búho

Imagen N° 2 – Diseño Ejecutado Puente Chilina



Fuente: www.skyscrapercity.com

b) Modalidad de financiamiento

Los dos primeros diseños se iban a ejecutar bajo la modalidad de Administración Directa, es decir que la implementación de la política, la ejecución, iba a requerir del uso de fondos públicos. No obstante, los problemas de implementación del proyecto, determina que la modalidad de financiamiento sea “Obras Por Impuestos”, en cuyo caso los recursos pertenecen a entidades privadas.

4.2. ¿Cómo se afectó para bien y/o para mal el proyecto?

La brecha de implementación tuvo efectos mixtos en la política pública. Si se consideran como válidos los argumentos esgrimidos por los opositores al

proyecto, entonces podemos valorar como positivos los cambios descritos en la sección anterior: Diseño del puente, con menor impacto en el paisaje y modalidad de ejecución, sin comprometer demasiado los recursos públicos.

Los efectos negativos más saltantes encontrados en la presente investigación son:

a) Incremento en los costos

El Proyecto Puente Chilina, es uno de los componentes de la Vía Troncal Interconectora entre los distritos de Miraflores, Alto Selva Alegre, Yanahuara, Cayma y Cerro Colorado. Según la Ficha de Registro con código SNIP 90949 del Banco de proyectos del MEF, correspondiente a este proyecto, el costo total de la obra sería de S/. 369'518,000. Monto que consideraba no solo el puente, sino toda la vía en su conjunto, lo que incluía el mejoramiento de los tramos existentes, la construcción de nuevos tramos, intercambios viales, un túnel y otros.

Tabla N° 4: Presupuesto y Modalidad de Ejecución (Por Expediente Técnico)		
Año de expediente	Presupuesto (Nuevos soles)	Modalidad
2009	S/. 66'555,000	Administración Directa
2010	S/. 69'664,000	Administración Directa
2010	S/. 87'209,000	Obras Por Impuestos
2011	S/. 109'779,000	Obras Por Impuestos

Fuente: Elaboración propia.

Los dos primeros expedientes fueron elaborados por la Subgerencia de Formulación de Proyectos de Inversión del Gobierno Regional de Arequipa. La presente investigación ha encontrado cuatro Expedientes Técnicos para el Proyecto Puente Chilina, pudiendo haber otros más, de los cuales no se cuenta con información suficiente.

Cuando se lanzan las bases del Proceso de Selección N° 001-2011-GRA/CE, bajo la modalidad de "Obras Por Impuestos", el monto comprometido por el

Consortio Inversionista para el Proyecto Puente Chilina, fue de S/. 109'779,000.

Como se observa en la Tabla N° 4, la diferencia de los costos del proyecto respecto del primer diseño propuesto fue en aumento, 4% en el segundo, 31% en el tercero, 64% en el cuarto.

De acuerdo a la Resolución Ejecutiva Regional N° 463-2015-GRA/GR, del 13 de mayo del 2015, que aprueba la Liquidación del Convenio de ejecución del Puente Chilina por el Consorcio Inversionista, el monto total del financiamiento y ejecución del Proyecto Puente Chilina asciende a la suma de S/. 260'262,000.

Si se toma en cuenta que el monto total invertido, representaba el 70% del Proyecto Vía Troncal Interconectora entre los distritos de Miraflores, Alto Selva Alegre, Yanahuara, Cayma y Cerro Colorado, del cual el Proyecto Puente Chilina, era solo un componente, entonces se puede considerar el costo final de esta política pública como un efecto negativo.

b) Continuidad de la problemática pública

El primer Expediente Técnico del Proyecto Puente Chilina, contemplaba su ejecución en un plazo de 16 meses, es decir que si se hubiera cumplido el cronograma de obra, se habría concluido en septiembre u octubre del año 2010.

Las demoras ocasionadas por el proceso de reformulación del proyecto y por el papeleo de la nueva modalidad de financiamiento, ocasionaron que su ejecución empiece el 23 de enero del 2013 y que concluya 22 meses después, siendo inaugurado el 23 de noviembre del 2014.

Otro efecto negativo de la brecha de implementación fue que en el periodo de tiempo entre la agendación de la política y su implementación final, el problema público siguió acrecentándose. De 2006 a 2013, el parque automotor aumentó en 65,000 unidades.

4.3. ¿Hubiera sido posible mejorar la implementación? ¿Hasta qué punto?

Aquí es pertinente, analizar los aspectos que hubieran posibilitado una mejor implementación de esta política pública.

Como se describió en el tercer capítulo, existió una imperceptible omisión de la Subgerencia de Formulación de Proyectos de Inversión, referente al cumplimiento de la normatividad vigente, cuando el Proyecto Puente Chilina no fue evaluado por una Comisión Técnica. Hecho que posteriormente evidenció sus fallas. Esta deliberada omisión, expresa la falta de institucionalidad en el ámbito las políticas públicas en materia de infraestructura.

Siguiendo a Prats citado por Urcuyo (2010), la interacción humana esta moldeada por las instituciones, representadas por las normas y leyes (Leyes, reglamentos y manuales relacionados al sector de la construcción) y por las organizaciones (Comisión técnica).

Para el caso, el Gobierno Regional de Arequipa, no consideró al sistema de otorgamiento de licencias de obra como una institución. La revisión del Expediente Técnico del proyecto por una Comisión Técnica, hubiera permitido a la Subgerencia de Formulación de Proyectos de Inversión reconocer sus falencias, en tal caso la brecha de implementación hubiese sido menor.

De acuerdo a lo sugerido por Mujica (2014), se pueden reconocer dos escenarios para la gestión de intereses en el proceso del Proyecto Puente Chilina.

El primer escenario, empieza el 29 de octubre del 2008, cuando el Colegio de Arquitectos del Perú – Región Arequipa, envía la primera comunicación al Gobierno Regional de Arequipa, para solicitar la suspensión del proyecto por razones ya expuestas. En este punto, se percibe un escenario de negociación de intereses contrapuestos de dos posiciones no antagónicas, en vista de que este colegio profesional no se oponía a la construcción del puente, sino que solicitaba un cambio el diseño.

Si se considera los supuestos que motivaban la gestión de intereses del grupo favorable al proyecto, con sus características originales. Este escenario

representaba la oportunidad ideal de viabilizar la implementación de la política, ya que permitía un acuerdo negociado, basado en un cambio de diseño o una participación más activa de los colegios profesionales sin llegar a la abierta exposición mediática.

En este punto, es importante mencionar los supuestos detrás del proyecto. Si el primer diseño del proyecto se hubiera comenzado a ejecutar en la fecha prevista, su inauguración hubiera coincidido con el fin del periodo de gobierno del Dr. Juan Manuel Guillén, quien hasta ese momento había negado postular a la reelección. Tomando en cuenta la magnitud del proyecto, significaba cumplir con un anhelo de la comunidad arequipeña, que le reconocería una notable obra de infraestructura. Además el proyecto también le permitiría cumplir con sus aliados de las organizaciones de base, como el gremio de construcción civil.

Algunos entrevistados refieren que el Comité Ejecutivo de Inversiones, en realidad era una “camarilla” que representaba y defendía intereses de medianas empresas constructoras o empresas ligadas a ellas. Sin embargo esto no se ha podido corroborar.

Tal escenario no llega a completarse, la negociación entre las parte no logra convertirse en acuerdos, y se configura un nuevo escenario a partir del 10 de mayo del 2009, pues el Colegio de Arquitectos del Perú – Región Arequipa, desplaza sus puntos de vista al campo mediático donde empiezan a formar parte de la agenda. Hasta aquí la capacidad de gestión de intereses del grupo favorable a la construcción del primer diseño se ve disminuida y finalmente mermada, porque la otra parte congrega nuevos actores tras su postura y crea una matriz de opinión que le es favorable.

El tránsito entre estos escenario, otorgó a los actores públicos, desde la Presidencia del Gobierno Regional hasta las Gerencias y dependencias encargadas, la posibilidad de un negociación con acuerdos. Al parecer se subestimó el papel de estos actores privados, los colegios profesionales y el INC.

Otra posibilidad para la implementación de esta política estuvo determinada por la estructura básica de los Gobiernos Regionales. De acuerdo a la Ley N° 27867, esta se compone de tres órganos: la Presidencia Regional, como órgano ejecutivo, el Consejo Regional, como órgano normativo y fiscalizador, el Consejo de Coordinación Regional, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades y la sociedad civil. Esta estructura debería garantizar el equilibrio de poderes a nivel subnacional. De igual forma, la Ley N° 27972, establecía al Consejo Provincial y a la Alcaldía, como órganos de gobierno de las municipalidades provinciales.

Las atribuciones de los Consejos Regionales y los Consejos Municipales son similares (aprobación, modificación o derogación de normas; aprobación del Plan de Desarrollo Concertado, Estados Financieros y Presupuestarios; fiscalización de la gestión y conducta pública de los funcionarios; entre otras).

Aunque el Proyecto Puente Chilina no estaba contemplado en el Plan Director de Arequipa, no era competencia del Gobierno Regional, y las leyes presupuestales del año 2009 le impedían ejecutarlo; ninguno de los consejos observó críticamente la formulación o implementación de la política en el marco de sus funciones.

La explicación a la actitud poco vigilante de estos órganos de gobierno subnacional, se puede encontrar en su composición. Como se observa en la Tabla N° 5, en el periodo en que se elaboró el primer diseño del proyecto, el número de miembros oficialistas en ambos consejos era mayoritario. Cuando las fallas de esta política fueron expuestas al campo mediático, la actitud de los consejeros y regidores fue más cautelosa con el proyecto, votando por su reformulación o archivo definitivo. Resulta sintomático que el proyecto haya sido implementado, con mayor legitimidad, en el periodo en el que los miembros oficialistas del Consejo Regional eran minoría.

Tabla N° 5: Comparativo de Consejos (por periodo de gobierno)			
	Consejo Regional de Arequipa	Consejo Provincial de Arequipa	Periodo de gobierno
Partido o movimiento político gobernante	Arequipa Tradición y Futuro	Partido Nacionalista Peruano	2007 - 2010
Miembros oficialistas	5	9	
Miembros no oficialistas	3	6	
Partido o movimiento político gobernante	Alianza por Arequipa ¹⁴	Arequipa Renace	2011 - 2014
Miembros oficialistas	3	9	
Miembros no oficialistas	5	6	

Fuente: Elaboración propia.

Un rol vigilante y fiscalizador por encima de los compromisos partidarios, de los miembros del Consejo Regional o Provincial, en el periodo previo a la exposición mediática de las falencias del proyecto, hubiera velado por el cumplimiento de toda normativa técnica y documentaria, y fortalecido la implementación de la política.

De forma similar, los Consejos de Coordinación Regional, son instancias que forman parte de la estructura orgánica de los gobiernos regionales, y responden al fomento de la participación y vigilancia ciudadana. La Ley N° 27867 y sus modificaciones, establecen que el presidente regional es quien lo preside y está integrado por los alcaldes provinciales (60%) y la sociedad civil (40%). Aunque sus acuerdos no son vinculantes, este es un ente que busca generar sinergias entre autoridades y sociedad civil, para legitimar las decisiones públicas. Dentro de las funciones determinadas por ley, está la concertación del Plan de Desarrollo Regional o el Presupuesto Participativo Anual.

Pese a que el problema del tránsito requería de soluciones a corto y mediano plazo, las entrevistas realizadas, permiten observar que desde un inicio existía controversia alrededor del proyecto debido a su costo, la polémica se

¹⁴ Alianza por Arequipa fue una coalición política integrada por el movimiento Arequipa Tradición y Futuro y el Partido Nacionalista Peruano.

fundamentaba en la priorización de otras necesidades sociales. Si, como se describió previamente, los convenios para la competencia de este proyecto fueron resultado de conversaciones directas entre las principales autoridades, y estos no contaban con el contrapeso político de los consejos regional y provincial, podemos deducir que la política pública que buscaba dotar a la ciudad de Arequipa con esta infraestructura no fue debidamente coordinada con la sociedad civil.

Los representantes de la sociedad civil ante el Consejo de Coordinación Regional son elegidos por los delegados de las organizaciones regionales registradas, por un periodo de 2 años.¹⁵ Como se observa en el Tabla N° 6, solo se instalaron tres Consejo de Coordinación Regional de cuatro que debieron funcionar en el periodo 2007 - 2014, en dos casos su funcionamiento excedió el tiempo límite establecido por ley, en todos los casos su instalación fue extemporánea¹⁶, y según la documentación revisada, en ningún caso se elaboraron estatutos.¹⁷ Las entrevistas realizadas revelan indiferencia hacia este organismo debido a su carácter meramente consultivo.

Un adecuado funcionamiento de este órgano de gobierno, hubiera generado consensos mínimos para reducir la brecha en la implementación de la política pública al aminorar la presión mediática sobre el proyecto.

¹⁵ El artículo 11-A de la ley N° 27902, indica como requisito, para que las organizaciones puedan registrarse, un mínimo de 3 años de actividad institucional comprobada y personería jurídica.

¹⁶ El artículo 2° de la ley N° 28013, prevé un periodo máximo de 60 días naturales del año correspondiente para la elección e instalación del Consejo de Coordinación Regional.

¹⁷ El artículo 4° de la ley 28056, establece que los CCR y CCL se constituyen, conforman su directiva, elaboran y aprueban sus estatutos.

Tabla N° 6: Representantes del Consejo de Coordinación Regional			
	1er. CCR	2do. CCR	3er. CCR
Fecha de inicio	24/07/2007	24/02/2010	26/03/2012
Fecha de cese	31/12/2009	09/03/2012	26/03/2014
Organizaciones electas	<ul style="list-style-type: none"> • Colegio de Abogados de Arequipa. • Universidad Nacional de San Agustín – UNSA. • Confederación Nacional de Gremios de la Micro Pequeña Empresa del Perú – CONAMIPE. • Asociación de Adjudicatarios de la Irrigación Majes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Confederación Nacional de Federaciones de APAFAS del Perú. • Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas de Curtiembres, Fabricas de Cola y Derivados de Cuero. • Asociación de Restaurant y Afines. • Frente de Integración y Desarrollo del Cono Norte. • Asociación de Talleres y Micro Empresas Parque Industrial “Sr. Del Gran Poder”. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cámara PYME. • Frente de Profesionales de Desarrollo de Arequipa. • Asociación de Defensa del Consumidor. • Confederación de Pequeños y Micro Empresarios de AQP – COFREN.

Fuente: Elaboración propia.

La brecha de implementación de esta política pública logro cerrarse con sendos cambios en la configuración inicial del proyecto, el diseño, principal demanda de los actores opositores, y la modalidad de financiamiento. No obstante, el incremento en los costos y la persistencia temporal del problema público fueron los efectos negativos de la brecha. La implementación de esta política, fue resultado de la interacción de los actores formales e informales, ya que la superación de la brecha de implementación dependió de ella, y no de la estructura normativa o institucional.



CONCLUSIONES

Primera conclusión: El presente caso refuerza la no linealidad del ciclo de políticas públicas, ya que su marcha, puede verse influenciada por factores imprevistos que implican un retroceso en la pretendida naturaleza lineal del ciclo, pero que en realidad modelan a la política de acuerdo, no solo al problema público que se pretende resolver, sino también a la correlación de fuerzas de los diversos actores y sus recursos alrededor de ella.

Segunda conclusión: La informalidad de los organismos pertinentes fue la causa de la brecha de implementación del Proyecto Puente Chilina. El filtro técnico y político que representaban, la Subgerencia de Formulación de Proyectos de Inversión y el Consejo Regional, no funcionaron debidamente. En el primer caso, porque los funcionarios de dicho ente, guiaban su labor por criterios políticos antes que técnicos, buscando ejecutar a como dé lugar, las decisiones de la Presidencia y la alta dirección del Gobierno Regional de Arequipa. En el segundo caso, por la composición de dicho órgano de gobierno. La mayoría oficialista, en tanto bloque partidario del gobierno, buscó respaldar la implementación de la política, y la oposición desistió de cuestionar el proyecto.

Tercera conclusión: La brecha de implementación del Proyecto Puente Chilina se generó a partir de las capacidades y recursos de actores externos para evidenciar sus fallas técnicas, a pesar de que este proyecto contaba con inmejorables recursos de los que pueda disponer cualquier política pública, incluyendo poca o nula oposición en el interior del gobierno y de la comunidad en general.

Cuarta conclusión: La constitución del Comité Ejecutivo de Inversiones, como órgano promotor de los proyectos de inversión del Gobierno Regional de Arequipa, también funcionó como un grupo de interés en el interior del gobierno. La gestión de intereses que desarrollo este comité, se desplegó a través no solo de las competencias políticas o administrativas de sus miembros, lo que facilitaba la tramitología, sino también mediante la presión política sobre funcionarios o consejeros regionales, acciones que fueron sutiles

o directas, y que menguaron la capacidad de filtro del gobierno para este tipo de proyectos.

Quinta conclusión: El Proyecto Puente Chilina pudo ser fortalecido para su implementación, de haberse cumplido con la revisión del Expediente Técnico por la Comisión Técnica de la Municipalidad Provincial. No obstante, ninguna de las agencias correspondientes, Subgerencia de Formulación de Proyectos de Inversión o Subgerencia de Ejecución de Proyectos de Inversión, respeto la institucionalidad de esta entidad.

Sexta conclusión: En un principio, los grupos objetivo de esta política pública era la comunidad en general, porque estaba dirigida a ampliar la movilidad y mejorar la accesibilidad en la ciudad de Arequipa. Sin embargo, la dinámica en torno a los defectos del Proyecto Puente Chilina, reconfiguró la disposición de los actores privados, donde los grupos objetivo de la política fueron los opositores al primer diseño del proyecto, y los beneficiarios finales, la comunidad en general. En un contexto de problemas de implementación de una política pública, como es el caso, puede desvirtuarse el propósito de la misma, debido a que las acciones de los actores públicos buscan, ya no la solución del problema público sino vencer la oposición a las medidas destinadas para tal fin.

Séptima conclusión: El recurso de confianza (Subirats: 2008) fue entendido por el Presidente del Gobierno Regional de Arequipa como una estrategia política para implementar su programa político sin oposición, creando una aparente libertad de acción en materia de políticas públicas. Esta forma de consenso se basaba en el apoyo de gremios sindicales u organizaciones de base. El gobierno creyó suficiente el respaldo de estos sectores sociales, empero, la implementación del Proyecto Puente Chilina demostró que también se requiere del consenso de otros sectores. Para el caso, el aporte técnico de los colegios profesionales.

Octava conclusión: Los actores opositores al primer diseño del Proyecto Puente Chilina desarrollaron varias acciones para impedir su implementación. En el caso de los colegios profesionales hicieron uso de informes técnicos,

pronunciamientos públicos, asambleas extraordinarias y de recursos jurídicos. En cuanto al INC, solo apelaron a los recursos jurídicos. Es necesario acotar que estas acciones solo fueron efectivas cuando los medios de comunicación introdujeron el tema como parte de la agenda mediática, lo que también demuestra como la exposición mediática de las deficiencias de una política pública, pueden provocar su reformulación o incluso su cancelación.

Novena conclusión: Las consecuencias de la brecha de implementación del Proyecto puente Chilina, fueron variadas, en general se puede valorar como positivo el cambio de diseño, sin alterar demasiado el paisaje natural, y la modalidad de financiamiento, sin comprometer recursos económicos públicos. Por el lado negativo se puede encontrar la persistencia del problema público y el elevado incremento de los costos finales del proyecto.

Decima conclusión: El caso estudiado demuestra que el diseño institucional de los gobiernos regionales no funciona de acuerdo a sus fines. El Consejo Regional, no cumplió con su labor normativa, ni fiscalizadora, debido principalmente a la lógica de la mayoría, ya que el gobierno en funciones contaba también con un mayor número de representantes en él. La función de los Consejos de Coordinación Regional, fue notablemente ausente en todo el proceso de implementación, pese a que se supone es un órgano de coordinación, debido principalmente al carácter no vinculante de sus acuerdos.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, Luis

1993 Problemas públicos y agenda de gobierno. Antologías de política pública. México: Miguel Ángel Porrúa

<http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/PROBLEMAS%20PUBLICOS%20Y%20AGENDA%20DE%20GOBIERNO.pdf>

ALONSO PIÑEIRO, Armando

2000 Lobbying: La Trama Secreta. Buenos Aires: Valletta Ediciones

ALZA, Carlos

2012 ¿Que son las políticas públicas? Material del curso "Diseño y evaluación de políticas públicas". Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú

ASENSIO, Miguel

1972 Ciencia política y grupos de interés. Revista española de la opinión pública. Madrid, número 30, pp. 79-105

ASOCIACIÓN DE POLITÓLOGOS ORIENTADOS AL SERVICIO DE LA SOCIEDAD

2012 Los mecanismos de presión política en la gestión pública: El caso de la Municipalización de la Gestión Educativa en el Perú. Lima: s/e

<http://www.docfoc.com/los-mecanismos-de-presion-politica-en-la-gestion-publica-el-caso-de-la-municipalizacion-de-la-gestion-educativa-en-el-peru>

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

2000 Un nuevo impulso para la integración de la infraestructura regional en América del Sur. Washington: Departamento de Integración y Programas Regionales.

http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Un%20Nuevo%20Impulso%20a%20la%20Integracion%20de%20la%20Infraestructura.pdf

BIRKLAND, Thomas A.

2001 An introduction to the policy process. New York: M. E. Sharpe

CALDERA, Alex

2005 Los problemas públicos: naturaleza y estructuración. Material de enseñanza. México D.F.: Universidad Autónoma de Aguascalientes.

Center for International Private Enterprise and Global Integrity

2012 Improving Public Governance: Closing the implementation gap between law and practice. s/l:s/e

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

2010 Políticas integradas de infraestructura, transporte y logística: experiencias internacionales y propuestas iniciales. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas

CONGRESO DE LA REPUBLICA

2010 *Ley 29565*, Ley de Creación del Ministerio de Cultura. Lima, 15 de julio.

2008 *Ley N° 29289*. Ley de Presupuesto del Sector Publico para el Año Fiscal 2009. Lima, 10 de diciembre.

2007 *Ley N° 29142*. Ley de Presupuesto para el Sector Publico para el Año Fiscal 2008. Lima, 30 de noviembre.

2007 *Ley N° 29090*. Ley de Regulación de Habilitaciones urbanas y de Edificaciones. Lima, 24 de septiembre. Consulta: 10 de noviembre de 2015

2003 *Ley 28056*, Ley Marco del Presupuesto Participativo. Lima, 07 de agosto.

2003 *Ley 28013*, que modifica la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales N° 27867. Lima, 26 de junio.

2002 *Ley 27902*, que modifica la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales N° 27867. Lima, 30 de diciembre.

2002 *Ley N° 27867*. Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales que establece y norma la estructura, organización, competencias y funciones de los gobiernos regionales. Lima, 16 de noviembre.

- 2002 *Ley N° 27783*. Ley de Bases de la Descentralización. Lima, 26 de junio. Consulta 03 de septiembre del 2015.
- 2002 *Ley N° 27680*. Ley de Reforma Constitucional que modifica el Capítulo XIV del Título IV de la Constitución Política del Perú. Lima, 06 de marzo.
- 1984 *Ley N° 23853*. Ley Orgánica de Municipalidades que norma la organización, autonomía, competencia, funciones y recursos de las Municipalidades, así como el régimen especial de la Capital de la República. Lima, 09 de Junio.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA

- 2014 Estudio del proceso de descentralización en el Perú. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<http://www.undp.org/content/dam/peru/docs/Gobernabilidad%20democr%C3%A1tica/pe.Estudio%20proceso%20de%20descentralizacion.pdf>

EJEA, Guillermo

- 2006 Teoría y ciclo de las políticas públicas. Un enfoque institucionalista de la educación superior en México. Consulta: 26 de marzo de 2016
<http://cpps.dyndns.info/cpps-docs-web/secgen/2015/pol-oceanica-regional/Doc%2010.Teor%C3%ADa%20y%20ciclo%20de%20las%20Pol%C3%ADticas%20Publicas.pdf>

EL BUHO

- 2010 Juan Manuel Guillén firma pacto de cogobierno. Arequipa: El búho
https://www.youtube.com/watch?v=gK58k_M9EDg
- s/f “El Calvario del Puente”. El Búho. Consulta: 20 de 2015
<http://www.elbuho.com.pe/antiores/web416/politica4.htm>
- s/f “Experto que corrige puente Chilina: Jack, el diseñador”
<http://elbuho.pe/antiores/web398/politica7.htm>

EL PUEBLO

- 2009 “Obras del Chilina esperaran”. El Pueblo. Arequipa, 30 de julio

FACULTAD DE INGENIERIA CIVIL - UNSA

s/f Parque automotor de Arequipa. Consulta: 23 de marzo de 2016
<https://es.scribd.com/doc/241516394/Parque-Automotor-de-Arequipa>

GARCIA, Esther

2007 El concepto de actor. Andamios. Revista de Investigación Social. México D.F., volumen 3, número 7, pp. 199 – 216. Consulta: 16 de febrero del 2015
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=62830608>

GRINDLE, Merilee; THOMAS, Jhon

1991 Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries. Baltimore: Johns Hopkins University Press

GRUPO DE INVESTIGACION EN GESTION Y POLITICAS EN SALUD

2008 Políticas públicas en salud: Aproximación a un análisis. Antioquia: s/e
http://isagsunasul.org/ismoodle/isags/local/pdf/modulo2/politicas_publicas_en_salud_aproximacion_a_un_analisis.pdf

GUERRERO, Omar

1997 Principios de Administración Pública. Santa Fe de Bogotá: ESAP
<http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/PRINCIPIOS%20DE%20LA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA.pdf>

GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA

2009 “Memoria Institucional 2009”. Consulta: 18 de noviembre del 2015
<file:///C:/Users/Alonso/Downloads/memo2009.pdf>

2007 Ordenanza Regional N° 10-Arequipa. Aprueban modificación de la Estructura Orgánica y del Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Arequipa. Arequipa, 13 de mayo.

2003 Plan de Desarrollo Regional Concertado 2003 – 2011.

GOBIERNO REVOLUCIONARIO

1971 *Decreto-Ley N° 18779*. Lima, 09 de marzo. Consulta 03 de septiembre del 2015.

<http://docs.peru.justia.com/federales/decretos-leyes/18799-mar-9-1971.pdf>

HIDALGO, Pablo

2001 *Las Políticas Públicas: Los Actores Principales y su Racionalidad*. En Santibáñez, Alejandro; Barra, Mauricio; Ortiz, Pablo. *La racionalidad de los actores en políticas públicas: un esquema teórico para entender el funcionamiento de las democracias modernas*. s/l : s/f

http://www.colpos.mx/tabasco/diplomado/3y4demarzo/actores_en_politica.pdf

HOGWOOD, Brian; GUNN, Lewis

1984 *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press

INCOP

Incop: Nosotros. Consulta 26 de marzo de 2016.

<http://www.incopingenieros.com/nosotros.php>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA

2015 *Día mundial de la población*. Lima

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1251/Libro.pdf

2007 *Censos Nacionales 2007 XI de Población y VI de Vivienda*. Lima, junio del 2008. Consulta: 30 de septiembre del 2015.

http://censos.inei.gob.pe/censos2007/documentos/Resultado_CPV2007.pdf

KRAFT, Michael; FURLONG, Scott

2007 *Public Policy: Politics, analysis, and alternatives*. Washington D.C.: CQ Press

LAHERA, Eugenio

2005 Del dicho al hecho: ¿Cómo implementar las políticas? Ponencia presentada en X Congreso del CLAD. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Santiago, 18-21 de octubre 2005
http://uca.edu.sv/mcp/media/archivo/eb4caf_comoimplementarlaspoliticaslahera.pdf

LA REPUBLICA

2011 Entorno de Juan Manuel Guillen se mantiene en el Gobierno Regional. El Gran Sur - La Republica. Arequipa, 14 de enero, pp. 25
https://issuu.com/larepublica_peru/docs/140111/10

2009 “Dan 15 días de plazo al GRA”. La Republica. Arequipa, 04 de junio, pp. 24
https://issuu.com/larepublica_peru/docs/edicion_jueves_4

LINDBLOM, Charles

1991 El proceso de elaboración de políticas públicas. Madrid: Ministerio para las Administraciones Publicas/Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, S.A. de México, D.F.

MARSHALL, Dimock

1967 The Meaning of Scope in Public Administration. En Taguenca, Juan. Ciencias políticas y administración pública: una carrera universitaria dual para el mercado laboral. Revista de la educación superior. México, volumen 37, número 146.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-27602008000200006

MELTSNER, Arnold

1992 “La factibilidad política y el análisis de políticas”. En AGUILAR, Luis. La hechura de las políticas. México: Miguel Ángel Porrúa, Numero 22, pp. 367 – 392. Consulta: 14 de febrero del 2016
<http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA%20HECHURA%20DE%20LAS%20POLITICAS.pdf>

MENY, Ives; THOENING, Jean Claude

1992 Las políticas públicas. Barcelona: Editorial Ariel S.A.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO

2006 Decreto Supremo N° 011-2006-Vivienda. Lima, 07 de junio. Consulta: 10 de noviembre de 2015

http://www.construccion.org.pe/normas/rne2012/rne2006/rne2006_titulo1.htm

MIRO QUESADA RADA, Francisco

2012 Manuela de Ciencia Política. Tercera edición. Lima: Ediciones Legales

MOVIMIENTO REGIONAL AREQUIPA TRADICION Y FUTURO

2006 *Propuesta de Plan de Gobierno Regional 2007 – 2010*. Consulta: 30 de septiembre del 2015.

http://old.cies.org.pe/files/elecciones/documentos/Arequipa/Planes/are_tradi.pdf

MUJICA, Jaris

2012 El lobby en un escenario de agendas fragmentadas. Consideraciones sobre los mecanismos de gestión de intereses en el Parlamento Peruano. Revista de Ciencia política. Lima, Año 1, número 1, pp. 37-54.

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE AREQUIPA

2002 Plan Director de Arequipa Metropolitana 2002 – 2015. Consulta: 30 de septiembre del 2015.

NICANDRO, Cesar

2001 La Justificación del Poder en el Proceso de las Políticas Públicas: Implicaciones para la Gobernabilidad Democrática. En Santibáñez, Alejandro; Barra, Mauricio; Ortiz, Pablo. La racionalidad de los actores en políticas públicas: un esquema teórico para entender el funcionamiento de las democracias modernas. s/l : s/f
http://www.colpos.mx/tabasco/diplomado/3y4demarzo/actores_en_politica.pdf

ORGANISMO SUPERVISOR DE CONTRATACIONES CON EL ESTADO

s/f El Expediente Técnico de Obra. Consulta: 10 de noviembre de 2015
<http://portal.osce.gob.pe/osce/content/ley-de-contrataciones-del-estado-y-reglamento>

PEÑA, Víctor

2013 ¿Qué ha salido mal?: hallazgos sobre la implementación de políticas públicas para la transparencia a partir de un caso instrumental. Revista de Gestión Pública. México, Volumen 2, Número 2, pp. 405-438
http://www.revistadegestionpublica.cl/Vol_II_No_2/Pena.pdf

PREVCON - PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2011 Mapa de la conflictividad social en el Perú. Lima: s/e
<http://archivo.iep.pe/textos/DDT/mapadelaconflictividadesocial.pdf>

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2011 Resolución Ministerial 161-2011-PCM. Aprueba los lineamientos y estrategias para la gestión de conflictos sociales. Lima, 24 de mayo de 2011
http://www2.pcm.gob.pe/Transparencia/Resol_ministeriales/2011/RM-161-2011-PCM.pdf

PUENTE CHILINA

Proyecto Puente Chilina. Consulta: 20 de marzo de 2016

<http://www.puentechilina.com/caracteristicas-y-elementos-unicos/>

RAMÍREZ, Débora

2014 Planeación y ejecución ¿Por qué se genera la brecha de implementación? Trabajo de investigación presentado para optar al título de Magister en Administración. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.

<http://www.bdigital.unal.edu.co/45809/1/1020716568.2014.pdf>

REVUELTA, Benjamín

2007 La implementación de políticas públicas. Revista Díkaion. Volumen 21, número 16, pp. 135 – 156

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72001610>

ROTH, André

2002 Políticas públicas: Formulación, Implementación y Evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora

https://adep2011.files.wordpress.com/2011/09/roth_andre-politicas-publicas1.pdf

Salazar, Carlos

1995 Las Políticas Públicas: Nueva perspectiva de análisis. Ciencia Política: Revista Trimestral para América Latina y España. Bogotá, número 38, Enero-Marzo, pp. 59 – 78.

SGM INGENIEROS

2009 Estudio de Impacto Ambiental para Proyecto Puente Chilina. Arequipa

SOCIEDAD DE COMERCIO EXTERIOR DEL PERU

2016 Infraestructura en América Latina y el Perú. Semanario COMEXPERU. Lima, numero 839.

<https://semanariocomexperu.wordpress.com/infraestructura-en-america-latina-y-el-peru/>

SUBIRATS, Joan

2008 Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Editorial Ariel S.A.

2008a “Los actores de las políticas públicas”. Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Editorial Ariel S.A., pp. 49 - 68.

2008b “Los recursos”. Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Editorial Ariel S.A., pp. 69 - 92.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO)

s/f Centro Histórico de la Ciudad de Arequipa. Consulta: 26 de septiembre del 2015

<http://whc.unesco.org/es/list/1016#>

URCUYO, Constantino

2010 “Reflexiones sobre Institucionalidad y Gobernabilidad Democrática”. Primera edición. San Jose: FLACSO

http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0617/Reflexiones_sobre_Institucionalidad_y_Gobernabilidad.pdf

VELÁSQUEZ, Raúl

2009 “Hacia una nueva definición del concepto política pública”. Revista Desafíos. Bogotá, número 20, pp. 149-187

<http://www.ins.gov.co/investigacion/docs/Hacia%20una%20nueva%20definici%C3%B3n%20de%20pol%C3%ADtica%20p%C3%ABlica.pdf>

ANEXO 1

INSTRUMENTOS

Ficheros documentales

Objetivo 1	Institución	Documento
Describir las características de la implementación del Proyecto Puente Chilina por el Gobierno Regional de Arequipa.	Municipalidad Provincial de Arequipa	Ordenanza Municipal N° 160-2002
		Acuerdo Municipal N° 119-2008
		Oficio de la Municipalidad Provincial de Arequipa N° 133-2009-MPA/A
	Gobierno Regional de Arequipa	Ordenanza Regional N° 009-2003
		Convenio N° 245-2008-GRA/PR
		Convenio N° 268-2008-GRA/PR
		Addenda N° 01-2008-GRA/PR
		Carta N° 001-2009
		Resolución Regional N° 061-2009-GRA/GRI
		Acuerdo Regional N° 049-2009-GRA/CR
		Acta de Sesión Ordinaria del Consejo Regional 07 de mayo del 2009

Objetivo 2	Institución	Documento
Identificar a los actores no contemplados en la implementación del Proyecto Puente Chilina por el Gobierno Regional de Arequipa.	Colegio de Arquitectos del Perú - Región Arequipa	Oficio N° 079-2008/CAP-RA
		Oficio N° 182-2008/CAP-RA
		Oficio N° 161-2009/CAP - RA
		Oficio N° 438-2009/CAP-RA
		Oficio N° 439-2009/CAP-RA
		Oficio N° 440-2009/CAP-RA
		Informe Técnico N° 01-2009-MPA-GTUCV
		Carta Circular N° 01/2009
		Pronunciamento (10/05/2009)
		Petitorio (11/05/2009)
	Pronunciamento (30/05/2009)	
	Colegio de Ingenieros del Perú – Consejo Departamental Arequipa	Pronunciamento (31/05/2009)
	Ilustre Colegio de Abogados de Arequipa	Oficio Circular 065-2009 CAA/D
	Consejo Regional de Decanos	Oficio N° 84-2009/CONREDE
		Oficio N° 105-2009/CONREDE
		Oficio N° 106-2009/CONREDE
		Oficio N° 108-2009/CONREDE
	UNESCO	WHC/74/235/NS/ASR/168
	INC	Oficio N° 1656-2009-DN/INC
Cámara de Comercio e Industria de Arequipa	Oficio 452-2009	
Sindicato de Trabajadores en Construcción Civil de Arequipa	Oficio N° 111-STCCA/SO	
Vecinos Distrito de Yanahuara	Carta dirigida al Alcalde de la Municipalidad Distrital de Yanahuara (28/05/2009)	

Gobierno Regional de Arequipa	Informe Técnico N° 102-2009-GRA/OPI
	Oficio 302-2009-GRA/SG
	Oficio 398-2009-GRA/GRI
	Oficio 432-2009-GRA
	Resolución Ejecutiva Regional N° 560-2009-GRA/PR
	Resolución Ejecutiva Regional N° 569-2009-GRA/PR
	Resolución Regional N° 254-2010-GRA/GRI
	Bases del Proceso de Selección N° 001-2011-GRA/CE.
	Resolución N° 001-2013-GRA/PR-AFAPEE
	Resolución Ejecutiva Regional N° 463-2015-GRA/GR
Municipalidad Provincial de Arequipa	Acuerdo Regional N° 042-2010-GRA/CR
	Oficio N° 33-2009 MPA/A
	Oficio N° 133-2009-MPA/A
	Decreto de Alcaldía N° 007-2009-MPA
	Oficio N° 267-2009-MPA/A
	Oficio N° 296-2009-MPA-SG
	Oficio Múltiple N° 383-2009-MPA/A
Municipalidad Distrital de Alto Selva Alegre	Acuerdo Municipal N° 024-2010-MP
	Oficio N° 043-2009-A/MDASA

Entrevistas a profundidad

Guía de preguntas a consejeros regionales, regidores municipales y funcionarios públicos (Gobierno Regional, Municipalidad Provincial y municipios distritales).

Introducción

1. ¿Podría describirme la función que desempeña o desempeñaba en el Gobierno Regional / Municipalidad Provincial?

Objetivo 1: Describir las características de la implementación del Proyecto Puente Chilina por el Gobierno Regional de Arequipa.

2. Recuerda Ud. ¿cuáles fueron los antecedentes que llevaron a las autoridades a considerar la ejecución del Proyecto Puente Chilina?
3. Como Proyecto de Inversión Pública, recuerda Ud. ¿Cuál fue el proceso que siguió el Proyecto Puente Chilina?
4. ¿Consideraba Ud. que el proceso seguido por el Proyecto Puente Chilina fue el adecuado? ¿Por qué?
5. ¿Consideraba Ud. que el Gobierno Regional de Arequipa contaba con los recursos suficientes para ejecutar el Proyecto Puente Chilina?
6. ¿Qué factores hicieron inviable el Proyecto Puente Chilina?

Objetivo 2: Identificar a los actores no contemplados en la implementación del Proyecto Puente Chilina por el Gobierno Regional de Arequipa.

7. ¿Qué instituciones u organizaciones apoyaron o se opusieron a la ejecución del Proyecto Puente Chilina?
8. ¿Considera Ud. que sus argumentos eran válidos? ¿Por qué?
9. ¿Qué acciones tomaron estos actores para respaldar o impedir la ejecución del Proyecto Puente Chilina?
10. ¿Era previsible la acción de los actores opuestos al proyecto? ¿Hasta qué punto?(Solo si la respuesta es sí)
11. ¿Qué acciones desarrollaron el Gobierno Regional y/o la Municipalidad Provincial para contrarrestar la acción de los opositores al proyecto?
12. ¿Considera Ud. que estas acciones fueron efectivas? ¿Por qué?

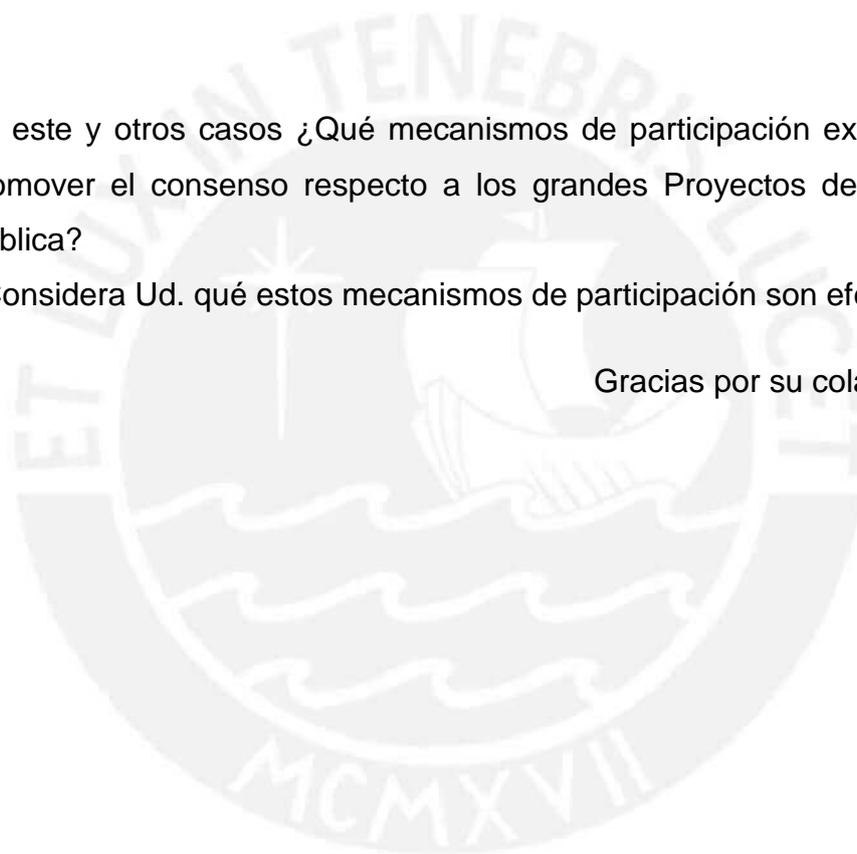
Objetivo 3: Comprender la influencia de los actores no contemplados en la implementación del Proyecto Puente Chilina por el Gobierno Regional de Arequipa.

13. Para Ud. ¿Cuánto influyeron los actores opositores al Proyecto Puente Chilina en la decisión de las autoridades?
14. ¿Cuáles fueron las principales consecuencias del retraso en la ejecución del Proyecto Puente Chilina?
15. ¿Cómo considera Ud. que se hubiera podido evitar aquel escenario alrededor de este proyecto?

Cierre

16. En este y otros casos ¿Qué mecanismos de participación existen para promover el consenso respecto a los grandes Proyectos de Inversión Pública?
17. ¿Considera Ud. que estos mecanismos de participación son efectivos?

Gracias por su colaboración.



Guía de preguntas a profesionales y dirigentes (Colegios profesionales, sindicatos u otras organizaciones).

Introducción

1. ¿Podría describirme la función que desempeña o desempeñaba en la institución?

Objetivo 1: Describir las características de la implementación del Proyecto Puente Chilina por el Gobierno Regional de Arequipa.

2. Recuerda Ud. ¿cuáles fueron los antecedentes que llevaron a las autoridades a considerar la ejecución del Proyecto Puente Chilina?
3. Como Proyecto de Inversión Pública ¿Estuvo Ud. al tanto del proceso que siguió el Proyecto Puente Chilina? ¿Podría describir algunos aspectos? (Solo si la respuesta es sí)
4. ¿Consideraba Ud. que el Gobierno Regional de Arequipa contaba con los recursos suficientes para ejecutar el Proyecto Puente Chilina?
5. Según su parecer ¿Qué factores hicieron inviable el Proyecto Puente Chilina?

Objetivo 2: Identificar a los actores no contemplados en la implementación del Proyecto Puente Chilina por el Gobierno Regional de Arequipa.

6. ¿Cuál fue la postura de su institución respecto a la ejecución del Proyecto Puente Chilina? ¿Por qué?
7. ¿Considera Ud. que los argumentos de su institución eran válidos? ¿Por qué?
8. ¿Qué acciones tomo su institución para respaldar o impedir la ejecución del Proyecto Puente Chilina?
9. ¿Considera Ud. que estas acciones fueron efectivas? ¿Por qué?
10. ¿Cuál fue la respuesta del Gobierno Regional y/o la Municipalidad Provincial frente a la postura de su institución hacia el proyecto?

Objetivo 3: Comprender la influencia de los actores no contemplados en la implementación del Proyecto Puente Chilina por el Gobierno Regional de Arequipa.

11. Para Ud. ¿Cuánto influyó su institución en la decisión de las autoridades sobre el Proyecto Puente Chilina?
12. ¿Cuáles fueron las principales consecuencias del retraso en la ejecución del Proyecto Puente Chilina?
13. ¿Cómo considera Ud. que se hubiera podido evitar aquel escenario alrededor de este proyecto?

Cierre

14. En este y otros casos ¿Qué mecanismos de participación existen para promover el consenso respecto a los grandes Proyectos de Inversión Pública?
15. ¿Considera Ud. que estos mecanismos de participación son efectivos?

Gracias por su colaboración.

