



¿Lima segura con mano dura? Además de la democratización del gobierno de la ciudad, Susana Villarán intenta mostrarse como una autoridad fuerte. (Foto: Andina / Marco del Río)

El gobierno de la ciudad de Lima

MANUEL IGUÍÑIZ ECHEVERRÍA*

Al segundo año de gobierno, la alcaldía de Lima ha iniciado la conformación del régimen especial de la Capital de la República y la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML). Por un lado, viene asumiendo responsabilidades políticas y de gestión tanto a nivel provincial como regional y, por otro, se ha incorporado a las asociaciones de ambos niveles de gobierno. A la vez, la orientación política de la actual administración recupera una efectiva forma democrática e intercultural de gobierno, un buen gobierno orientado a garantizar derechos y animar las responsabilidades ciudadanas.

Como parte del buen gobierno de la MML, se integra la descentralización en el mismo proceso que avanza en la comprensión de la ciudad metropolitana como un todo, asumiendo su diversidad, sus enormes brechas y distancias físicas y socio-culturales, que reclaman la formulación de un proyecto común.

EL RÉGIMEN ESPECIAL: 33 AÑOS SÍ IMPORTAN

Hace 33 años, la Constitución Política de 1979 determinó que la Capital de la República tiene un régimen especial y estableció que este debía ser contemplado en la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), lo

que no se llegó a viabilizar cabalmente. Siguiendo la disposición constitucional, la Ley Orgánica de Municipalidades de 1984 le asigna a la MML funciones especiales adicionales “propias de un régimen escasamente superior al régimen municipal provincial típico”.¹ Posteriormente, la Constitución de 1993 presenta un cuadro confuso que no aclara lo particular de dicho régimen especial y señala que también debe aplicarse para los casos de “capitales de provincia de rango metropolitano”, a las “capitales de departamento de ubicación fronteriza”, así como para el caso de la Provincia Constitucional del Callao, con lo cual no facilita un derrotero específico para ponerlo en marcha. Más bien, al incluir al Callao como régimen especial distinto traba la generación de un Área Metropolitana de Lima y Callao.

Durante la transición democrática de la primera década de este siglo se postula la conjunción descentralización y profundización democrática, incorporando la participación como nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad. El año 2002, se reforma la Constitución en el capítulo sobre la descentralización. Esta reforma, muy importante para el proceso de descentralización del conjunto del país, queda corta para el caso de Lima Metropolitana. No obstante, agrega dos aspectos nuevos para la Capital de la República que tienen implicancias políticas: que esta no integra ninguna región y que la MML ejerce sus competencias en la Provincia de Lima.

Luego, la Ley de Bases de la Descentralización (2002) redefine el régimen especial de la Capital de la República y la MML

* Gerente del Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana.

1 Planas, Pedro, “Alcances institucionales de la autonomía municipal en el constitucionalismo peruano”. En: Martín D’Azevedo García, compilador, *Temas municipales*, tomo II. Lima: Gaceta Jurídica Editores, Colegio de Abogados de Lima, 1998, p. 295.

conformando un gobierno subnacional diferente al gobierno regional y al gobierno local, en la medida en que conjuga las competencias y funciones de ambos.

...las competencias y funciones reconocidas al gobierno regional, son transferidas a la MML... Toda mención contenida en la legislación nacional que haga referencia a los gobiernos regionales, se entiende también hecha a dicha municipalidad, en lo que resulte aplicable... (Art. 33)

Se abre así una ventana a un tipo especial de gobierno subnacional, que no es un gobierno regional. La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) y la LOM continúan con la misma formulación. En la ciudad de Lima un gobierno único con competencias de dos niveles de gobierno, y de modo diferente en el Callao, donde se establecen dos niveles de gobierno: el regional y el municipal.

POR QUÉ UN GOBIERNO METROPOLITANO DE LIMA

Para Pedro Planas, el fundamento del régimen especial no radica en que se trate de la capital de la República, sino en su especificidad de gran conglomerado urbano y su condición de gran ciudad metrópoli:

Una ciudad con siete millones de habitantes (...), con problemas urbanos vinculados o determinados por notorio escenario económico y social, que concentra y multiplica problemas con carácter localizado y muy especial, no puede abordarse a nivel municipal, cual si fuese solo un vecindario. Requiere de un *régimen de gobierno especial*, con mayores competencias normativas, programáticas, hacendarias y financieras,

susceptible de diseñar y ejecutar políticas propias de empleo, educación, salud, medio ambiente, transporte y desarrollo en general, con rentas y medios que le hagan capaz de regular y administrar con éxito el complejo ámbito social y económico que afecta el crecimiento, desarrollo y normal convivencia de los habitantes de Lima Metropolitana. Sería un régimen de gobierno especial, con su órgano legislativo local de carácter representativo y también con su Gobernador Metropolitano (Jefe del Gobierno Metropolitano de Lima)... Ese régimen de gobierno especial para Lima se habría de denominar, simple y llanamente, Gobierno de Lima Metropolitana.²

Esta especificidad del territorio de Lima Metropolitana es la que debe definir la especificidad de su gobierno, y no que este sea simplemente la suma de las funciones provinciales y regionales establecidas en la legislación vigente. Es necesaria una elaboración adicional propia, la que aún está pendiente.

La débil discusión y el escaso análisis tienen una causa política más que la existente confusión y superposición de una parte de las competencias. Y esta es la reproducción del centralismo en el país y en mayor medida en lo que atañe al gobierno de la ciudad de Lima, percibida como ajena a la descentralización. Es notorio que casi todos los análisis y balances sobre la descentralización durante la década pasada pasaron por alto la ausencia de Lima Metropolitana en el proceso. Este hecho empieza a superarse recién en el año 2011.

2 Planas, ob. cit., pp. 295-296.



Enemigos I: Carlos Burgos, alcalde de San Juan de Lurigancho y confeso enemigo de Susana, quiso que su distrito se convirtiera en una Provincia Especial, cuestionando el gobierno unitario de Lima. No le bastó el apoyo de Alan para lograrlo.

Por lo tanto, un asunto central en la MML es su constitución como gobierno metropolitano y el necesario ajuste institucional que debe producir en su estructura orgánica para fusionar, específicamente, competencias provinciales y regionales, pues su ejercicio simultáneo en paralelo no crearía sino caos. El origen de dos fuentes competenciales y presupuestales hace indispensable fundar una unidad institucional. De la propuesta de un gobierno metropolitano diferente surge la necesidad del “Estatuto del Gobierno Metropolitano de Lima”, como manda la LOM.

INICIO DE LA TRANSFERENCIA DE FUNCIONES

No obstante su lentitud, las transferencias de funciones a Lima Metropolitana permiten el análisis de un proceso en marcha y le dan al tema un significado político más amplio que el enunciado normativo. A pesar de que el cumplimiento de la descentralización es de carácter obligatorio y de que es la única reforma vigente del Estado, los avances son restringidos, y para la MML, apenas iniciales, lo que es producto de la falta de claridad en el gobierno nacional sobre la conducción del proceso de descentralización y la evidente competencia



Enemigos II: Castañeda no es la cara visible detrás de la revocatoria, pero sí su principal impulsor. Él prefiere estar escondido, caleta, mudo, como un roedor al acecho.

que varios ministerios nacionales tienen y/o sienten respecto de la MML.

Para incorporar a la MML al proceso prescrito, se creó el Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana —aunque con mucha ambigüedad en sus competencias— como organización desconcentrada, como pliego presupuestal y unidad ejecutora. Esta se encargaría de establecer para la MML competencias regionales y provinciales, transferencias para inversión pública y un conjunto variado de otras funciones.

La transferencia de funciones a Lima Metropolitana se empezó a hacer efectiva

en el primer semestre de 2011, salvo los recursos de la función agraria que se realizaron en el año 2005. A la fecha, junto con liderar funciones provinciales, a la MML solo se le han transferido 31 de las 180³ funciones regionales que le competen y se encuentran señaladas en la LOGR. Este retraso se confirma en el Decreto Supremo 103-2011-PCM, donde se aprecia que la mayoría de las transferencias de funciones pendientes en el país corresponden a la Municipalidad Metropolitana de Lima.

3 Si bien las funciones regionales son 185, no todas le corresponden a Lima Metropolitana.

Funciones regionales transferidas a la MML

Detalle	Cantidad	%
Total funciones transferidas MIMP, PCM, Vivienda, Agraria	31	17%
Funciones por transferir del gobierno nacional	149	82,7%
Total de funciones como competencia regional	180	100%

Cabe señalar que el proceso de transferencias a Lima Metropolitana es diferente al de las demás regiones. En el caso de estas últimas, ya tenían una estructura desconcentrada de instancias sectoriales de gestión a las cuales se les transfirió nominal y administrativamente competencias y funciones que en su mayoría ya tenían asignadas. La MML debe obtenerlas una a una y varios ministerios

ofrecen resistencia para dejar de ejercer el rol rector en la realización de acciones directas en Lima Metropolitana.

Otro problema que es preciso señalar es que en el ejercicio de funciones como educación y salud, los gobiernos regionales operan en gran medida como cajeros o pagadores de funcionarios, maestros o médicos, pero lo principal del manejo presupuestal para mejorar el servicio público se concentra y centraliza en programas o grandes proyectos nacionales.

Recepción de competencias regionales

Entre las 35 funciones recibidas por la MML se encuentran las de Desarrollo Social e Igualdad de Oportunidades; Población; Agricultura; Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria (COFOPRI Rural) y Defensa Civil.

Presupuesto de las transferencias efectuadas a la MML en 2011 como nivel de gobierno regional

Materia transferida	Artículo	Ministerio	Estado situacional	Presupuesto transferido*
Agraria	51° LOGR	MINAG	Formalizando las funciones	S/.1 200 000 anual
Desarrollo Social e Igualdad de Oportunidades	60 LOGR	MIMP (ex MIMDES)	Transferencia culminada a la MML en noviembre de 2011	S/.277 423 (D.S. 202-2011-EF)
Población	50 LOGR	MIMP (ex MIMDES)	Transferencia culminada a la MML en noviembre de 2011	
Defensa Civil	61 LOGR	PCM (INDECI)	Transferencia culminada a la MML en noviembre 2011	S/.33 984 (D.S. 210-2011-EF) S/.874 000 (500 paquetes de ayuda humanitaria) agosto 2012
Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria	51 LOGR	Vivienda (COFOPRI)	Transferencia culminada a la MML en septiembre de 2011	S/.73 206 (D.S. 165-2011-EF)

* Al año 2011.

En etapa de certificación se encuentran las funciones regionales de Artesanía, Turismo y Promoción del Empleo.

Transferencia presupuestal especial

Por mandato de la Ley del Presupuesto Público 2012, el Ministerio del Ambiente y la MML suscribieron las actas para que Lima reciba el Proyecto Especial “Parque Ecológico Nacional Antonio Raimondi”, ubicado en el distrito de Ancón.

Recepción de competencias como gobierno local provincial

La MML ha recibido la supervisión de la Sociedad de Beneficencia Pública de Lima, el Programa de Complementación Alimentaria (PCA) y el Programa PANTBC.

¿BUSCANDO UN MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN?

La cuestión del gobierno de la ciudad de Lima esta definiéndose. El nivel o grado de autonomía subnacional en la descentralización peruana aún está en juego y se

irá perfilando en los próximos años. En el campo de las competencias, los casos de los sectores Educación y Salud van a ser importantísimos.

Sobre la autonomía, que es relativa en el marco de un Estado unitario, sectores políticos conservadores exageran el control de recursos con que cuentan los gobiernos regionales y aspiran a un modelo más cercano a la desconcentración que propiamente a la descentralización. La desconcentración aparece como la salida a un centralismo “eficaz”, que sí llegue a la gente, de modo que se cumple el requerimiento de la apariencia de descentralización por las obras ejecutadas en las localidades. Las obras no hablan por sí mismas de la equidad social si no son parte de un programa de gobierno. Como ProDES remarcó: “La transferencia de recursos se ha dado principalmente asociada a obligaciones de inversión, lo que contribuye a fortalecer la conceptualización equívoca de los gobiernos descentralizados como entes principalmente

Presupuesto de las transferencias efectuadas a la MML en 2011 como nivel de gobierno local

Materia transferida	Ministerio	Estado situacional	Presupuesto transferido
Sociedad de Beneficencia Pública de Lima	MIMP (ex MIMDES)	Transferencia culminada a la MML en abril de 2011	S/.18 673 610*
Programa de Complementación Alimentaria	MIDIS (ex MIMDES)	Transferencia culminada a la MML en marzo de 2012	S/.1 549 699*
Programa PANTBC	MIDIS (ex MIMDES)	Transferencia culminada a la MML en marzo de 2012	S/.158 000*

* Según Informe de Transferencia.

dedicados a ejecutar obras y soslayar su rol de gobierno".⁴

Desde la transferencia formal de funciones, ya fue observada la dificultad del gobierno nacional para ceder poder y también cierta aceptación en parte de los gobiernos regionales, pues han sido pocos los recursos que han acompañado a las competencias y funciones transferidas, incumpliendo el mandato de la ley de descentralización. Desde su instalación en 2003, los gobiernos regionales ya contaban con las direcciones regionales. Las transferencias a la MML no dejan de enfrentar, como ya señalamos, la resistencia de algunos ministerios. Ello expresa de modo destacado la dificultad de reconocer que no hay gobierno local sin gestión del territorio, como sucede con la administración de los terrenos del Estado en la ciudad. En ello también el Congreso desempeñó un papel centralista al retener COFOPRI Urbano en el Poder Ejecutivo y con la negativa de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado a asignar un asiento en el Directorio de SEDAPAL a la MML y otro a la Municipalidad Provincial del Callao.

De lo dicho se puede colegir que la necesidad de mantener el control sobre los

recursos y las decisiones está fuertemente presente en el Estado nacional, de donde proviene la idea de que los gobiernos subnacionales ejecutan las políticas nacionales. No serían pues productores de políticas con capacidad de crear derecho,⁵ por eso pocas veces son convocados a contribuir en la formulación de las políticas nacionales, a pesar de que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo lo establece. El destino del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Lima Metropolitana estará en gran medida condicionado por la decisión del Poder Ejecutivo y de la MML de una coordinación y cooperación no solo puntual sino estratégica.

La reforma institucional de la MML hacia el régimen especial tendrá en algún momento que expresarse en el Estatuto Metropolitano que, en acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas, resuelva la creación de un pliego presupuestal que reciba el financiamiento local y regional. Asimismo, integrarse en una Ley de reforma del Estado que dé vida al Área Metropolitana juntamente con el Callao y, en simultáneo, dinamizar la Junta Intergubernamental Litoral Central. No debe olvidarse que la MML defendió la unidad de la ciudad metropolitana y afrontó con éxito el intento de fractura de la ciudad con la creación de la Provincia Especial de San Juan de Lurigancho. Intento que cuestionaba el gobierno unitario de la ciudad, la participación de los vecinos del distrito más grande en su gobierno y que debilitaría los instrumentos para reducir las desigualdades. ■

4 Programa ProDescentralización, *Transferencia de responsabilidades. Entrando a una segunda etapa*. Lima: ProDes – USAID, 2007, p. 155.

5 Tribunal Constitucional. Citado en J. Zas Friz, *La continuidad crítica. Balance del diseño normativo institucional del actual proceso peruano de descentralización política (2002-2008)*. Lima: Palestra, 2008.