



**UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO**

**Escuela de
Postgrado**

**LINEAMIENTOS PARA EL PROCESO ESTRATÉGICO DE
FORMULACIÓN DEL PLAN METROPOLITANO DE DESARROLLO
URBANO PARA LIMA Y CALLAO**

**Trabajo de Investigación presentado
para optar al Grado Académico de
Magíster en Gestión Pública**

**Presentado por
Routh Katharine Castillo Escudero
Carmen Isabel Santillán Sarmiento**

Asesor: Ms. Ing. José Percy Barrón López

[0000-0002-7287-5573](tel:0000-0002-7287-5573)

Lima, junio 2021

A mis padres, Carmen y Luis, a mi hermana Dorita, por todo su amor, aliento constante en mi carrera y, sobre todo, por su cariño y dedicación infinita, con el propósito de lograr mi objetivo profesional.

Carmen Isabel Santillán Sarmiento

A mis padres, por su apoyo incondicional en todo mi camino personal y profesional, a Ricardo por su comprensión y apoyo para lograr este objetivo, a mi compañera Carmen por la paciencia a pesar de los tiempos difíciles que afrontamos.

Routh Katharine Castillo Escudero

Las autoras del presente trabajo de investigación agradecen a la Escuela de Postgrado de la Universidad del Pacífico por los conocimientos impartidos y, al profesor José Percy Barrón López, asesor de este trabajo, quien ayudo en la realización de la tesis con sus comentarios.

Resumen Ejecutivo

La presente investigación tiene como objetivo desarrollar lineamientos para un proceso estratégico de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao. El trabajo ha utilizado el método científico de investigación cualitativa con análisis del marco legal e institucional vigente, aplica el método comparativo de casos internacionales, entrevistas semi-estructuradas a funcionarios públicos de gobiernos locales y sectoriales, así como, con expertos internacionales, del mismo modo realiza el seguimiento de actividades previas a cargo del Instituto Metropolitano de Planificación de Lima, como órgano responsable de este proceso, mediante el desarrollo de sus competencias y funciones en materia de planificación urbana en el ámbito metropolitano de Lima y Callao.

El Instituto Metropolitano de Planificación (IMP) es un organismo adscrito de la Municipalidad Metropolitana de Lima, con personería jurídica y autonomía administrativa, técnica y económica, creado el 07 de febrero de 1991 mediante Acuerdo de Concejo N°032-MML. Es el responsable de impulsar los procesos de planificación urbana concertada con el propósito de gestar acciones que conlleven al desarrollo integral del área metropolitana de Lima y Callao, en coordinación con las Municipalidades Distritales, Organismos públicos y privados, así como, con la ciudadanía, en aras de establecer un marco democrático que promueva el crecimiento sostenible del territorio. Sin embargo, hace diez años que Lima y Callao no cuenta con un Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano actualizado y puesto en vigencia, intentos fallidos de aprobar alguno por cada gestión municipal desde el año 2009 en adelante, aunado a la debilitada representatividad del instrumento en la población, propuestas de inversión pública y privadas aisladas con diversos conflictos sociales, trajo como resultado situaciones inmanejables para la administración municipal; es por ello que, elaborar una propuesta de gestión pública en materia de gobernanza urbana, responde a diversos factores que nuestra investigación intenta responder, acorde a las necesidades de los ciudadanos, a la concertación política, y al fortalecimiento de la institución.

Los lineamientos propuestos ocupan cada uno de los aspectos observados, prevé orientar las acciones, actividades y recursos estratégicamente dentro de la estructura municipal y sectorial con una metodología moderna, con mecanismos de intervención ágiles y con participación ciudadana en busca de propuestas de solución para resolver problemas urbanos que acontecen a la metrópoli. Con ello, aseguramos una mejora escalonada del proceso estratégico de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao hacia un futuro, que promueva la eficiencia, seguridad, transparencia y participación de forma transversal y activa.

Índice

Índice de gráficos	vii.
Índice de anexos	viii.
Capítulo I. Introducción	9
Capítulo II. Alcances del trabajo de investigación	11
2.1. Identificación del problema de investigación	11
2.2. Antecedentes	13
2.3. Planteamiento del problema	15
2.3.1. Limitaciones y viabilidad	15
2.3.2. Alcance del problema	16
2.4. Preguntas de investigación	16
2.4.1. Pregunta principal	17
2.4.2. Preguntas secundarias	17
2.5. Objetivos de la investigación	17
2.5.1. Objetivo general	17
2.5.2. Objetivos específicos	17
2.6. Justificación de la investigación	17
2.7. Diseño metodológico de la investigación	18
2.7.1. Métodos y técnicas de investigación	19
2.7.2. Técnicas de análisis de información	20
2.7.3. Desarrollo de las entrevistas	20
2.7.4. Selección y grupos de entrevistados	20
2.8. Hipótesis de la Investigación.....	21
2.8.1. Hipótesis General.....	21
2.8.2. Hipótesis Específicas.....	22
Capítulo III. Marco Teórico	23
3.1. Los Instrumentos de planificación y gestión urbanística	23
3.1.1. La normativa urbanística regulatoria	23
3.1.2. Planes urbanos para Lima y Callao	25
3.1.3. Experiencias de gobernanza urbana y territorial en América Latina	26
Caso Sao Paulo en Brasil	27
Caso Bogotá en Colombia	31
Caso Buenos Aires en Argentina	35
3.2. Política nacional de modernización de la gestión pública	39
3.2.1. Políticas y planes	40
3.2.2. Lineamientos estratégicos de gestión	41

3.3. Cadena de Valor Pública	41
3.3.1. La cadena de valor público y los niveles de gobierno	42
Capítulo IV. Resultados	44
4.1. Ventajas comparativas para la gestión de la formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao.....	44
4.2. Cadena de Valor Público en el proceso estratégico de formulación del Plan Metropolitano De Desarrollo Urbano para Lima y Callao.....	52
4.3. Capacidad Funcional del Instituto Metropolitano de Planificación para la formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao.....	64
4.4. Lineamientos para el proceso estratégico de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao.....	74
4.4.1. Lineamiento 1: Fortalecer el marco normativo para planificación y gestión del desarrollo urbano de las ciudades metropolitanas a nivel nacional.....	75
4.4.2. Lineamiento 2: Implementar la cadena de valor público del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao que promuevan una metodología ágil con mecanismos de revisión, participación ciudadana y control.....	76
4.4.3. Lineamiento 3: Fortalecer la estructura funcional del Instituto Metropolitano de Planificación en el ejercicio de sus competencias para la formulación e implementación del Plan.....	80
Capítulo V. Conclusiones y Recomendaciones	81
5.1. Conclusiones.....	81
5.2. Recomendaciones.....	82
Bibliografía	84
Anexos	89
Nota Biográfica	93

Índice de gráficos

Gráfico 1.	Planes Urbanos en Lima Metropolitana	12
Gráfico 2.	Procedimiento de Formulación y Aprobación del Plan de Lima y Callao.....	24
Gráfico 3.	Marco Normativo Urbanístico de Brasil	29
Gráfico 4.	Objetivos del Fondo de Desarrollo de la Región Metropolitana de Sao Paulo...	30
Gráfico 5.	Proceso de elaboración del POT	32
Gráfico 6.	Componentes del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en Colombia	33
Gráfico 7.	Línea de Tiempo del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá	35
Gráfico 8.	Marco Normativo Urbanístico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	36
Gráfico 9.	Línea de Tiempo de Normas Urbanísticas en CABA.....	37
Gráfico 10.	Metodología General de la Planeación Estratégica de las Ciudades	38
Gráfico 11.	Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico	41
Gráfico 12.	Cadena de Valor Público	42
Gráfico 13.	Cadena de Valor Público y los niveles de gobierno	43
Gráfico 14.	Benchmark Urbanístico	47
Gráfico 15.	Matriz de Entrevistas del Grupo 1 de participantes	49
Gráfico 16.	Cadena de Valor Público del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao.....	52
Gráfico 17.	Análisis FODA del Plan	53
Gráfico 18.	Asignación de Recursos Presupuestales para Planes Urbanos	55
Gráfico 19.	Metodología del PLANMET 1990 - 2010	57
Gráfico 20.	Metodología del PLAM al 2035	58
Gráfico 21.	Resumen del proceso de formulación y aprobación de Planes Urbanos	59
Gráfico 22.	Metodología propuesta para la elaboración de PDM.....	60
Gráfico 23.	Metodología de los Planes Metropolitanos de Desarrollo Urbano.....	60
Gráfico 24.	Matriz de Entrevistas del Grupo 2 de participantes.....	62
Gráfico 25.	Ejecución Presupuestal 2018-2021 del IMP.....	66
Gráfico 26.	Ejecución Presupuestal de Recursos Transferidos 2018-2021	66
Gráfico 27.	Organigrama Institucional del IMP.....	67
Gráfico 28.	Visión y Misión del IMP	68
Gráfico 29.	Análisis FODA del IMP	69
Gráfico 30.	Cadena de Valor Público del IMP	70
Gráfico 31.	Matriz de Entrevistas del Grupo 3 de participantes	71
Gráfico 32.	Matriz de Lineamientos	74
Gráfico 33.	Cadena de Valor Público del Plan	79

Índice de anexos

Anexo 1.	Matriz de Consistencia	90
Anexo 2.	Proceso de elaboración y aprobación del PDUI-SP (2016-2019)	92

Capítulo I. Introducción

La presente investigación inicia con la identificación del prolongado tiempo que se viene tomando la Municipalidad Metropolitana de Lima respecto a la formulación de un nuevo plan para la metrópoli, desactualizado desde el año 2010, para ello formulamos las siguientes preguntas de indagación: ¿Por qué vivimos en una ciudad desordenada, con caos vehicular y ocupación informal en su territorio?, ¿Cuál es la razón del crecimiento acelerado y la carencia de fiscalización del gobierno metropolitano?, ¿Cuáles serían las razones del gobierno local en mantener pendiente la elaboración de un plan para Lima y Callao?, entre otras interrogantes relevantes para su formulación, en dicho caso, la respuesta a ello sería ¿De qué manera el Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao contaría con lineamientos que garanticen un proceso estratégico efectivo para su formulación?

La carencia de un marco normativo para el ordenamiento de la Metrópoli de Lima y Callao, ha sido motivo de varios intentos fallidos en formular un Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao a través de diferentes gestiones municipales desde el año 2010 hasta la fecha, sin embargo, no lograron finalmente ser aprobadas; evidenciándose diversas limitaciones como: 1) El debilitamiento funcional del Instituto Metropolitano de Planificación (IMP) al interior de la estructura organizacional de la Municipalidad Metropolitana de Lima, 2) Cambios de gestión municipal (con nuevas propuestas de intervención en la gestión urbanística), por último, 3) La disminución del financiamiento y de recursos humanos, técnicos y administrativos para viabilizar la formulación del Plan dentro del plazo de su vigencia.

Es por ello que, la presente investigación ha sido estructurada con el propósito de cubrir diferentes aspectos técnicos importantes respecto a la formulación de planes de desarrollo urbano. Siendo el objetivo principal de nuestro trabajo evaluar el proceso de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao, como un referente fundamental para proponer lineamientos que garanticen un proceso estratégico efectivo para la formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano.

El segundo capítulo, aborda los alcances del trabajo de investigación, desde la identificación del problema, el contexto problemático y antecedentes relevantes en la formulación del plan, además, de las preguntas, objetivos, justificación, diseño metodológico de tipo cualitativo, descriptivo, de análisis y síntesis de información asociada a la planificación urbana, gestión urbanística, gobernanza urbana y territorial, así como, sobre la modernización de los organismos locales, así como, las hipótesis enunciadas, que nos ayudarán a orientar la investigación mediante entrevistas semi – estructuradas a profundidad a funcionarios del IMP, directivos del Ministerio de Vivienda y Economía, CEPLAN, así como, a expertos nacionales e internacionales relacionados al propósito

de la investigación, sirvieron de apoyo fundamental para la discusión de los resultados que fundamentan la propuesta de lineamientos del presente estudio.

En el tercer capítulo, revisamos el marco teórico con el desarrollo de conceptos sobre gobernanza urbana, instrumentación y procesos metodológicos del ordenamiento urbano de ciudades Latinoamericanas como Bogotá, Sao Paulo y Buenos Aires, modelos de implementación de procesos estratégicos efectivos en la formulación de planes urbanos dentro del ámbito metropolitano.

En el cuarto capítulo, presentamos los resultados en correspondencia con los objetivos, confirmando las hipótesis formuladas con la técnica de matrices comparativas y categorización en unidades o componentes del procesos, nos apoyaremos en la herramienta del Benchmark formulando como “Urbanístico” debido a la toma de casos o modelos latinoamericanos de Brasil, Colombia y Argentina, con relación al contexto nacional; así mismo, detallaremos la cadena de valor público del plan actualmente incompleta y deficiente, para lo cual nos apoyamos de la herramienta “ Análisis FODA”, revisaremos los procesos metodológicos de los últimos planes metropolitanos formulados, y fundamentalmente el financiamiento de los mismos en los últimos años dentro de la estructura de gestión presupuestal; por último, expondremos la situación actual de la entidad responsable del proceso de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao, es decir, del Instituto Metropolitano de Planificación (IMP), abordamos la capacidad de gasto, los recursos humanos y su estructura organizacional, así como, la cadena de valor pública institucional, que nos ayudara a medir los procesos funcionales de cada unidad orgánica; esta parte de la investigación se encuentra apoya por entrevistas de ex – funcionarios públicos del IMP, de funcionarios públicos de los sectores de Vivienda, Economía y CEPLAN, así como de expertos internacionales en materia de formulación de planes urbanos, que nos ayudaran a confrontar y/o confirmar las hipótesis formulada.

Finalmente, este capítulo aborda la elaboración de lineamientos como respuesta a los objetivos específicos de la investigación que permitirían ejecutar el proceso estratégico de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao, adjunto, a la propuesta de cadena de valor público coherente y alineada a las políticas nacionales, sectoriales y locales, las cuales se describen en las conclusiones y recomendaciones de la investigación.

El grupo.

Capítulo II. Alcances del trabajo de investigación

2.1. Identificación del problema de investigación

El Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima y Callao 1990-2010 (PLANDEMET), fue aprobado mediante Acuerdo de Concejo N° 032 el 17 de febrero de 1991, habiéndose ampliado su vigencia hasta la aprobación del nuevo Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao con la Ordenanza N° 1702-MML, de fecha 20 de mayo de 2013, siendo el Instituto Metropolitano de Planificación (IMP) responsable de la actualización periódica del referido Plan, como Órgano Público Descentralizado de la Municipalidad Metropolitana de Lima, con autonomía técnica, económica y administrativa.

El PLANDEMET, es un instrumento técnico normativo de planificación urbana que orienta y regula la gestión del desarrollo urbano sostenible de la Provincia de Lima y el Callao, adicional a ello, regula el régimen de uso y ocupación del suelo, los sistemas urbanos de movilidad, de espacios públicos y recreación, de manejo ambiental y de riesgos, de equipamientos urbanos y de infraestructura urbana, entre otros componentes; a pesar de la desactualización del PLANDEMET y del crecimiento acelerado y desordenado de la metrópoli (Lima y Callao), el Instituto Metropolitano de Planificación quien tiene a cargo su actualización, no ha incrementado de manera proporcional los recursos y mecanismos de gestión institucional, debido a múltiples factores, entre ellos: la poca representatividad funcional para las autoridades, la carencia en la renovación de cuadros especializados del personal, la limitada asignación presupuestal anual destinado principalmente al pago de planillas y servicios, así como, la falta de modernización en infraestructura y equipos físicos y tecnológicos (IMP, 2019).

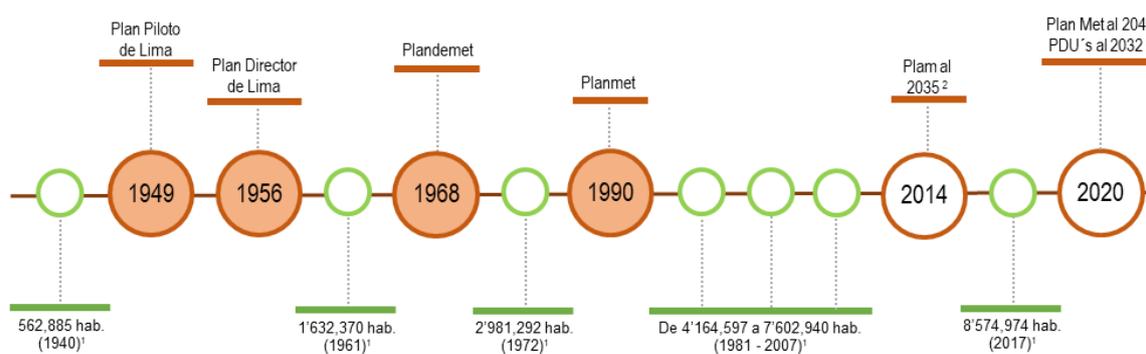
La carencia del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao afecta el desarrollo de nuevos proyectos de inversión pública y privada, así como, incrementa el gasto en infraestructura de servicios públicos como agua potable y alcantarillado (Ordenanza N°2288-MML), es decir, el crecimiento no planificado de la ciudad y los procesos acelerados de ocupación del territorio con nuevas demandas urbanísticas insatisfechas originan mayores presupuestos públicos en saneamiento urbano para las instituciones públicas locales y sectoriales, del mismo modo genera pérdidas a los ciudadanos que ven limitada la necesidad de obtener accesibles ofertas inmobiliarias integradas a servicios públicos de calidad (salud, educación, transporte, entre otros) debido a que estos, se encuentran concentrados en el centro de la ciudad.

Los planes urbanos han acompañado el crecimiento de Lima desde su fundación hasta una década anterior a la nuestra, el primero fue en el año 1949 y el último en el año 1990, que si bien logró plantear una propuesta de ordenamiento físico espacial metropolitano en un plano de zonificación de usos de suelos con áreas de protección ecológica y de reserva, no causó el impacto deseado en el

crecimiento ordenado de la ciudad, la gestión municipal de la Ex – Alcaldesa de Lima Metropolitana Susana Villarán durante los años 2011 al 2014, formuló con un equipo multidisciplinario una propuesta técnica del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao al 2035, lamentablemente no fue aprobado por el Concejo Metropolitano de Lima al término de su gestión; el propósito fue establecer las orientaciones y políticas de crecimiento y la planificación urbana de la ciudad a veinte años, concibiendo a Lima como una Megalópolis con una población de casi diez millones de habitantes. Queda claro que ningún plan cumplió los objetivos para los cuales fue creado, generando un vacío recurrente que deja desorientados los esfuerzos de ordenar y gestar urbanísticamente la ciudad con una metodología clara que concerté proyecciones comunitarias en la ciudad. (García Q. et. al, 2015).

Al año 2021, Lima Metropolitana tiene una población total de más de 8 millones de habitantes (INEI, 2017) sobre una superficie territorial de 2,819.26 km², sin un Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano formulado que permita orientar nuevamente la ocupación del uso del suelo urbano a futuro en sus diversas áreas territoriales; la historia señala que el crecimiento poblacional desordenado no fue una de las causales para la formulación de planes urbanos en Lima y Callao desde los años 1949 hasta el 2010, sin embargo, lo primordial en ello es “el tiempo” para su formulación y aprobación extendiéndose a más de una gestión municipal de cuatro (04) años, estos últimos tres (03) periodos municipales superaron en mayor medida la ausencia de un plan actualizado y en vigencia para Lima y Callao.

Gráfico 1. Planes Urbanos en Lima Metropolitana



Fuente: Elaboración propia, 2021

Nota: ¹ Censo poblacional nacional, muestra recogida para Lima Metropolitana del INEI

² No aprobado por el Concejo Metropolitano de Lima

³ En elaboración y evaluación en el IMP

La Municipalidad Metropolitana de Lima utiliza –en menor medida- como marco técnico normativo las orientaciones y políticas del Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima y Callao (PLANDEMETS) de 1990 sobre un periodo que culminó hace once años, es decir en el año 2010;

así como, la última actualización de los planos de zonificación aprobados entre los años 2004 al 2007, con sus diversas modificatorias recientes, con ello, justifica parcialmente la ocupación irreversible del territorio en el área central y periférica, con planes e instrumentos urbanos sin vigencia y atemporales.

La coherencia de los estudios urbanos aprobados hace más de una década con la situación actual de la metrópoli, evidencia debilidades en la gestión metropolitana municipal, reflejadas en la escasa tierra vacante formal para la inversión privada, aumento de la ocupación informal en áreas periféricas, y en la zona central conflictos con los vecinos (con una débil representatividad en el desarrollo urbano local); el interés partidario de las autoridades distritales con el desproporcionado aumento de la densidad habitacional o diversificación de usos comerciales e industriales, no hace más que concretar el plan con la práctica, emisión de licencias de edificación con parámetros urbanísticos y edificatorios desasociados con la normativa vigente, barreras burocráticas por la poca flexibilidad en la autorización de diversas actividades económicas, débil fiscalización del territorio y el tráfico de tierras, entre otros. (Durand, 2007)

Según el Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), al año 2018, el Perú cuenta con 1872 Municipalidades, 569 ubicadas en áreas urbanas consolidadas; sólo el 53,6% cuenta con un plan de desarrollo urbano; y, para el caso de la metrópoli limeña, solo el 12%, es decir, 6 municipalidades que la conforman, cuenta con un instrumento de planeación distrital; para Dammert-Guardia (2021), en el análisis de Lima Metropolitana: competencia, coordinación y fragmentación institucional, señala tres variables que construyen el contexto nacional sobre la planificación urbana en el país, primera, existen niveles bajos de formulación de instrumentos de planificación, segunda, los incentivos promovidos por el gobierno central para la elaboración de los mismos, a cargo de los gobiernos locales, son insuficientes e inconstantes, y como tercera variable, el marco normativo establece la responsabilidad de las municipalidades sobre la elaboración de los planes urbanos, sin embargo, no señala su relación con los procesos de gestión pública o de inversión, por lo que, afirma que un gran número de proyectos a nivel subnacional no responden a los requerimientos y demandas en correspondencia a estos instrumentos.

Para entender la falta de instrumentos de planificación en Lima Metropolitana, es necesario incorporar la escala “metropolitana” en el gobierno y en la articulación de actores, a partir de la resolución de conflictos referidos a las divisiones provinciales, a la debilidad de los instrumentos de coordinación entre los diferentes niveles de gestión horizontal (Lima, Callao, Huarochiri, Huaral y Cañete), y vertical (Ministerios, Gobiernos Regionales y Municipalidades), y por último, a la concentración de unidades de representación política y de gestión local (Costa, R. *et al.* 2021).

2.2. Antecedentes

El Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima y Callao 1990 – 2010, fue un instrumento urbano orientador y de gestión urbanística, concebido con el propósito de procurar el ordenamiento urbano de la metrópoli, mediante la desconcentración funcional – territorial metropolitana, la descongestión del Centro histórico de Lima, el incremento de la densidad urbana y la incorporación selectiva y programada de las áreas de expansión; para ello como estrategia de gestión urbana promovió nuevos instrumentos técnicos y órganos políticos administrativos (como el caso del IMP) como objetivo primordial permitió articular las demandas de los principales actores de la ciudad con las estrategias y orientaciones en el crecimiento de la metrópoli, y evitar intereses particulares con cada gestión municipal. (PLANDEMET, 1990)

Los esfuerzos del IMP al interior de la organización, impulsando mejores condiciones de representatividad en la gestión y planificación urbana del territorio metropolitano de Lima y Callao, han sido constantes pero no suficientes, años previos y posteriores a la pérdida de vigencia del PLANDEMET en el año 2010; entre los años 2015 al 2019, se evidenció la preocupación de diversos funcionarios por la falta de presencia de la institución con las autoridades metropolitanas, aunado a la disminución del presupuesto institucional para la actualización del PLANDEMET, como para la mejora integral de todo su aparato funcional y administrativo, acarreó diversas restricciones, limitaciones y carencias en los procesos funcionales a cargo del IMP, municipios locales, sociedad civil inclusive del gobierno central y sus adscritos, ejercían presión constante por localizar y gestar proyectos de inversión pública e iniciativas privadas en el territorio capitalino, en especial en la determinación de los usos del suelo en áreas estratégicas de la ciudad.

La Planificación Urbana o Territorial constituye un cambio de paradigma en el entender del crecimiento de las ciudades, es una disciplina que investiga y formula el tratamiento de los conflictos en la ocupación de suelo de las ciudades, es la estrategia para administrar la ciudad, para ello adopta dos posiciones como la acción y la gestión, la primera define conceptos de manera operativa, estratégica y operacional el cómo vincular la planificación con la inversión y las obras; y la segunda, constituye un mecanismo dinámico, flexible y eficiente de manera tal que identifica el crecimiento y la tendencia urbana con apoyo de actores sociales (ciudadanos) y agentes económicos (inversión privada) que la producen. (PLANDEMET, 1990)

La función ideológica del urbanismo no se limita a ampliar la visión de que la mejora del estilo de vida dependerá de la organización del entorno. Los planes, procedimientos, publicaciones y declaraciones relacionados con la planificación urbana pueden no siempre producir resultados. Como todos sabemos, muchos de los proyectos anunciados y expuestos con enormes herramientas de promoción aún se conservan como "dicho en papel" o "en carpetas y cajones". La falla en la

implementación de estos proyectos puede deberse a múltiples razones. En la lucha ideológica de las "autoridades públicas" contra esta clase o parte de una clase, hay algo directamente relacionado con la función del urbanismo. La divulgación del plan implica injerencia en instancias políticas, independientemente de que siga medidas específicas que permitan su implementación. (Garnier, 1976)

Desde sus inicios, el IMP ha sido responsable de proponer lineamientos y estrategias en el desarrollo urbano de la Metrópoli, a corto y largo plazo, a través de un sistema de planificación con estructura administrativa que promovía la inversión urbana mediante la coordinación e institucionalización con los principales actores en el territorio; sin embargo, durante el período 2003-2010, eventualmente con la poca relevancia de las autoridades políticas sobre el proceso permanente de formulación del Plan, la función planificadora se fragmentó, aún más, inclusive con las distintas instituciones pertenecientes a la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Sector Ejecutivo de Vivienda, lo que provocó superposiciones, contradicciones, brechas y duplicaciones; debilitó su representatividad e injerencia dentro del proceso de conducir, orientar y organizar los planes de desarrollo local (ciudades y regiones) dentro del ámbito metropolitano.

2.3. Planteamiento del Problema

2.3.1 Limitaciones y viabilidad

Para el desarrollo de la investigación, es materia de estudio la carencia de un Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao actualizado, gestionado y formulado por el Instituto Metropolitano de Planificación (IMP), a través de su órgano de línea denominado "Dirección General de Estudios y Proyectos", que tiene como función y atribución específica la elaboración del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano a mediano plazo, conforme al artículo 58° del Reglamento de Organizaciones y Funciones (ROF) aprobado en su momento por el Consejo Directivo del IMP.

El proceso de planificación urbana tiene dos aspectos importantes: los planes urbanos y la gestión urbanística, ambos previstos en la Ordenanza N° 1862-MML que *regula el proceso de planificación del desarrollo territorial – urbano del área metropolitana de Lima*, sin embargo, la falta de claridad y la disminuida representatividad del IMP en los procesos determinativos para la formulación, implementación, seguimiento, control y asignación presupuestal de los planes urbanos en Lima, han sido algunas de las causales, por la cual, actores locales (municipalidades distritales, inversionistas, entre otros) no se identifican con un rol específico dentro del crecimiento de la ciudad de Lima y Callao, sin atribuciones y responsabilidades definidas en el proceso de formulación del Plan para Lima y Callao, ello se ve reflejado en instrumentos deficientes, planes

urbanos locales desfasados sin orientación, así como, propuestas de inversión privada aisladas y con poca relevancia en la población, a nivel distrital y metropolitano.

Por otro lado, el Instituto Metropolitano de Planificación (IMP) adolece de diversas limitaciones y restricciones que se ven reflejadas en su institucionalidad:

- Limitada asignación presupuestal para el desarrollo de las actividades funcionales que demanda la gestión institucional.
- Deficiente representatividad en los proyectos de interés público en Lima Metropolitana, debido a su fragmentación en funciones determinantes y explícitas para la ubicación de la inversión pública y privada en el territorio metropolitano y regional.
- Recurso humano insuficiente, tecnología de la información carente e inexistente, administración deficiente del historial documentario, entre otros.
- Inexistente mapeo de procesos internos y externos institucionales, lo que evidencia demoras en los resultados esperados con las autoridades públicas.

Con relación a la investigación, se presentaron dificultades para el acceso de entrevistas a funcionarios y expertos con otras instituciones relacionadas a las funciones de planificación urbana y gestión urbanística en otras ciudades y países de Latinoamérica, según lo manifestado por motivo de tiempo.

2.3.2 Alcance del Problema

El alcance del presente trabajo de investigación contempla elaborar lineamientos para el proceso estratégico de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao a cargo del Instituto Metropolitano de Planificación (IMP), para ello analizaremos la prospectiva de la planificación urbana en el marco establecido por la normativa local (Ordenanzas N° 1862-MML y N°2288-MML), el Plan Nacional de Desarrollo Urbano "Perú: Territorio para todos – Lineamientos de política 2006-2015" (Decreto Supremo N°018-2006-VIVIENDA) y el Manual de elaboración de planes de Desarrollo Urbano (Resolución Ministerial N° 325-2009-VIVIENDA), así como los antecedentes de gestión durante el periodo 2015-2019. Así mismo, la investigación se circunscribe al análisis de los procesos internos utilizando la "cadena de valor" como parte de la mejora en la gestión de procesos públicos, según establece la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al año 2021.

2.4. Preguntas de Investigación

Según Creswell (2013) las preguntas de investigación cualitativa deben tener un propósito, concentrándose en el fenómeno, concepto, cuestión o idea a desarrollar o analizar, tomando en

cuenta el seguimiento del estudio, es probable que se evalué las relaciones entre varios de estos, por lo que, no es posible anticipar relaciones al inicio del proyecto de investigación; el detalle de las preguntas secundarias forman parte de aquellas ideas y partes que forman el proceso de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao, intervienen, interactúan, sobreponen y relacionan, alineándose micro-procesos y actores hacia un objetivo, que no necesariamente es su aprobación y puesta en vigencia. (Hernández Sampieri *et al.* 2014)

2.4.1. Pregunta principal

¿Cuáles son las deficiencias y avances en el proceso de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao?

2.4.2 Preguntas Secundarias

1. ¿Qué ventajas comparativas pueden favorecer la gestión del proceso de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao?
2. ¿Cuáles son los aspectos de la cadena de valor público que condicionan el proceso de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao?
3. ¿Cuál es la capacidad funcional del Instituto Metropolitano de Planificación para la formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao?
4. ¿Qué lineamientos deben considerarse en el proceso estratégico de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao?

2.5. Objetivos de la investigación

2.5.1. Objetivo general

Evaluar el proceso de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao.

2.5.2. Objetivos específicos

1. Identificar las ventajas comparativas que pueden favorecer la gestión del proceso de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao.
2. Establecer los aspectos de la cadena de valor público que condicionan el proceso de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao.
3. Determinar la capacidad funcional del Instituto Metropolitano de Planificación para la formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao.

4. Proponer lineamientos para el proceso estratégico de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao.

2.6. Justificación de la investigación

A través del presente trabajo, buscamos evaluar el proceso de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao y en base a ello proponer lineamientos para el proceso estratégico de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao con una adecuada gestión institucional, utilizando nuevos mecanismos como la cadena de valor público en el marco establecido por la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al año 2021 y las orientaciones en materia de planificación urbana propuestas por expertos, especialistas y autoridades ante la problemática del crecimiento urbano descontrolado de la metrópoli.

Formular estratégicamente un Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao, permitirá mejorar la gestión institucional y organización territorial de la metrópoli, construirá una visión de futuro para planificar el territorio, como guía metodológica para los próximos gobiernos locales de Lima y Callao, servirá como instrumento referencial para los procesos administrativos de actualización de los diversos planes urbanos que se elaborarán continuamente en la gestión municipal, ante el crecimiento urbano de la ciudad.

Luego de realizar la búsqueda de referencias sobre la existencia de investigaciones relacionadas al proceso estratégico para la formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao, podemos señalar que no existen investigaciones similares a la nuestra; por tanto, afirmamos que el presente trabajo de investigación constituirá una contribución académica, por ser la primera en elaborarse que redundaría en lo práctico para la mejora de la comunidad.

2.7. Diseño metodológico de la investigación

La Investigación es de tipo cualitativa, descriptiva, de análisis y síntesis (Hernández Sampieri *et al.* 2014); se levantará información de publicaciones asociadas a la planificación urbana, gestión urbanística, gobernanza urbana y territorial, modernización de los organismos locales, a través de web de organismos gubernamentales, centros de información intranet, repositorios institucionales u otros; se solicitó información mediante entrevistas a profundidad a personal del Instituto Metropolitano de Planificación - IMP, funcionarios de la Municipalidad Metropolitana de Lima, de gobiernos locales, del Ministerio de Vivienda y Economía, CEPLAN, así como, con expertos nacionales e internacionales relacionados con el propósito de la investigación. Así mismo, mediante el análisis FODA, se brindará una perspectiva estratégica en base a las oportunidades y fortalezas institucionales, los conceptos claves para la definición de lineamientos que permitan la formulación del Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima y Callao.

El estudio se centra en analizar herramientas que permitan la formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao tomando como base los ejes estratégicos del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico del Perú y la participación de diferentes actores (gobiernos locales, gobiernos regionales, entidades públicas, entidades privadas, expertos internacionales) en el desarrollo de la investigación.

2.7.1. Métodos y técnicas de investigación

El Método de recolección de datos resulta fundamental para el propósito de la investigación, en un estudio cualitativo la obtención de datos que se recaba de las personas, situaciones o procesos en sirve para analizarlos y comprenderlos, de esta manera responder a las preguntas de la investigación y generar conocimiento. (Hernández Sampieri *et al.* 2014)

Para la investigación, utilizamos tres métodos de recolección de datos: observación directa participante, el análisis de documentos (internacionales y nacionales) y las entrevistas semiestructuradas con expertos nacionales e internacionales, conforme se detalla a continuación:

1. Observación directa participante, permite observar experiencias directas con los participantes y el ambiente; para el caso del estudio, se recabó información de los procesos vigentes del Instituto Metropolitano de Planificación (IMP) a cargo de la formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao, considerando que una de las investigadoras labora actualmente en dicha institución desde el año 2019.
2. Análisis de documentos (Internacionales y Nacionales), permitió estudiar el lenguaje escrito y grafico de los participantes, utilizándolo cuantas veces sea necesario en el desarrollo de la investigación, para el caso del estudio, utilizamos documentos normativos de la Municipalidad Metropolitana de Lima, del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, así como, del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN); documentos normativos de los planes urbanos metropolitanos de Colombia, Argentina y Brasil; documentos de investigación científica referida al contexto nacional e internacional relacionados con el estudio.
3. Entrevistas semiestructuradas a expertos, permite proveer de información a partir de la formulación de preguntas realizadas por el entrevistador sobre temas relacionados a la información documentaria u observación, para el presente caso, contamos con opiniones provenientes de entrevistas realizadas a expertos internacionales en Bogotá (Colombia), Buenos Aires (Argentina) y Sao Paulo (Brasil), con experiencias relevantes en la formulación y gestión de planes urbanos participativos, funcionarios públicos e investigadores académicos a nivel internacional, del Lincoln Institute of Land Policy, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como, de cinco (05) funcionarios públicos que desempeñaban en cargos

institucionales en el Instituto Metropolitano de Planificación (IMP) y Municipalidades Distritales; así como, del Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y, CEPLAN.

2.7.2. Técnicas de análisis de información

La triangulación de los métodos de recolección de datos, permitirá mayor riqueza, amplitud y profundidad de datos con diferentes actores del proceso, de distintas fuentes y una mayor diversidad de recolección, para proseguir con el análisis cualitativo de datos no estructurados, lo que como investigadoras nos permitió estructurarlo por categorías, describiendo las experiencias de los participantes, descubriendo nuevos conceptos, temas y actividades, así como, sus vínculos, a fin de otorgarle coherencia para su interpretación y explicación, comprendiendo la profundidad del contexto, reconstruyendo situaciones paradigmáticas, para finalmente vincular los resultados con el conocimiento disponible, generando una teoría fundamentada en los datos. (Hernández Sampieri *et al.* 2014)

Para ello, hemos utilizado la técnica de categorización de datos, con el propósito de agruparlos, anotando las temáticas o tópicos vinculados a las entrevistas, a la observación y a la documentación recabada para la investigación, señalando lo más común y distintivo, resaltando la categoría mas importante a efectos de segmentarla e interpretarla, destacando palabras claves, como expresiones relevadoras o significados profundos para los participantes. Por otro lado, las matrices nos permitieron comparar y vincular las categorías y temas, de acuerdo a las hipótesis del estudio, considerando el raciocinio de la lógica y la tendencia de las opiniones formuladas en el desarrollo de las entrevistas.

2.7.3. Desarrollo de las entrevistas

La entrevista semi-estructurada es un método de recolección de datos, a través de un cuestionario diseñado acorde al trabajo de investigación, objetivos y lineamientos estratégicos, mediante el cual podemos comunicarnos directamente con el entrevistado (Hernández *et al.* 2006). Para la presente investigación se utilizaron este tipo de cuestionarios, con el propósito de involucrar a los expertos y funcionarios públicos, de manera flexible que pueda expresar sus juicios u opiniones con total libertad, lo cual resultó beneficioso para la investigación. En este trabajo de investigación, se adquiere la información a base de confianza y empatía, se aplica el principio de consentimiento informado, para lo cual el entrevistado hizo una contribución académica como autores incluidos en las matrices de entrevistas adjuntas en los Anexos 2, 3 y 4 de la presente investigación.

2.7.4. Selección y grupos de entrevistados

Para la selección de los entrevistados se inició con la situación actual de la planificación urbana en Lima y luego en el país, como sustento para su incorporación y análisis en la gestión pública (instituciones de gobierno central, regional y local), funcionarios con cargos administrativos de relevancia, con una buena estrategia de planeamiento, pero lo más deseable en la evidencia de resultados e iniciativas de importancia. Otro aspecto del proceso son las experiencias de casos notables a nivel internacional como referencia comparativa.

Los grupos de entrevistados se organizan de la siguiente manera:

- **Grupo 1:** Conformado por tres profesionales, de amplia experiencia y conocimiento en el análisis de la gestión urbanística de ciudades metropolitanas a nivel internacional. Realizan labores como funcionarios públicos, consultores y asesores técnicos especializados a través de organizaciones nacionales e internacionales de varios países.
- **Grupo 2:** Conformado por cinco funcionarios públicos de instituciones relevantes para la gestión sectorial, economía y de planeamiento estratégico de políticas públicas. Siendo importante conocer su opinión sobre los lineamientos públicos en la implementación de planes urbanos en diversas regiones de nuestro país.
- **Grupo 3:** Constituido por tres funcionarios públicos que han trabajado o trabajan en el Instituto Metropolitano de Planificación, los que tienen experiencia en la gestión pública de los planes urbanos en Lima Metropolitana y planes urbanos distritales.

2.8. Hipótesis de la Investigación

En los estudios de investigación cualitativa, las hipótesis se formulan durante el proceso de recolección de datos, de análisis, de desarrollo, el investigador va produciendo la hipótesis del estudio que se afina paulatinamente conforme se rescata información y datos, o hasta se consideraría como uno de los resultados de la investigación; es decir, pueden modificarse en base a razonamientos del investigador, de las experiencias, del contexto (no se prueban estadísticamente) sino que se inducen. (Hernández Sampieri *et al.* 2014)

En esta sección consideramos formular las siguientes hipótesis que fueron analizadas y desarrolladas en el contenido de la investigación, el orden o la posición de las mismas en la estructura no condiciona ni influye en los resultados finales, el propósito es evidenciar la comprobación previa que luego fue probada como válida o no, en el desenvolvimiento de los resultados de la investigación, para ello podrá revisar la Matriz de Consistencia del estudio, con el propósito de verificar la coherencia científica.

2.8.1. Hipótesis General

La deficiente gestión administrativa y la débil capacidad de recursos limitan el proceso estratégico de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao.

2.8.2. Hipótesis Específicas

1. Existen ventajas comparativas que pueden mejorar la gestión del proceso de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao.
2. La cadena de valor público no está claramente definida lo que dificulta el proceso de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao.
3. Existe poca capacidad funcional del Instituto Metropolitano de Planificación para la formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao.

Capítulo III. Marco Teórico

3.1. Los Instrumentos de Planificación y Gestión Urbanística

3.1.1. La Normativa urbanística regulatoria

Ante los efectos e impactos de los desastres naturales, informalidad o situaciones de riesgo como una emergencia sanitaria en las ciudades, las responsabilidades públicas se dirigen hacia la Municipalidad Metropolitana de Lima como la principal institución responsable capaz de resolver los problemas caóticos que desbordan a la metrópoli, como el crecimiento desmedido, las carencias de nueva infraestructura y las demandas sociales, económicas u otras de la población limeña. Castillo (2013) nos comenta que la evolución de la planificación urbana contemporánea en Lima y Callao entre 1949 al 2013 tuvo diversos enfoques y finalidades, desde la formulación de planes normativos con la única intención de regular o establecer un marco legal al uso del suelo y ocupación del territorio; hasta los planes urbanísticos que incluyen la participación activa de actores sociales en su desarrollo, publicación y aprobación por el Concejo Metropolitano de Lima, según las funciones específicas establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades – Ley N°27972.

Moschella (2014) en el Estudio de la Planificación Urbana en el desarrollo de centralidades de Lima Metropolitana, considera que el rol de los instrumentos urbanos en el desarrollo de nuevas estrategias de ocupación para la ciudad Lima mantienen un débil diagnóstico, carecen de programas y proyectos específicos; después de cumplir 25 años de la elaboración del Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima y Callao 1990-2010, mantienen deficiencias en su contenido.

Una de las fallas en la gestión metropolitana, sobre la carencia de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para la ciudad de Lima y Callao, es la multiplicidad de instituciones a nivel metropolitano sin una estructura político – administrativa con competencia de globalidad del territorio urbano, según Durand (2007), la situación política de Lima es compleja debido a la presencia de 4 gobiernos como son: Gobierno Regional de Callao, Municipalidad Provincial del Callao, Municipalidad Metropolitana de Lima y el Gobierno Regional de Lima – Provincias, en un solo territorio urbano, ello aunado a que el Gobierno Nacional siempre ha estado presente en Lima con sus políticas urbanas y no quiere retirarse fácilmente. La idea de “metrópoli” no está concebido como un solo continuo urbano, las normas que constituyen el carácter especial de Lima, hablan de la “metrópoli de Lima”, de la “Municipalidad Metropolitana de Lima”, para un territorio que en realidad es solo la provincia de Lima, es decir una parte de la metrópoli.

Durand (2007) también amplía su análisis, precisando que los funcionarios y políticos consideran que la forma de actuar sobre la metrópoli, es mediante normas específicas con el término de

“planificación urbana”, es decir una serie de planos de zonificación y planes de urbanismo, inclusive si esta no está integrada con una política integral de ordenamiento territorial establecida por y para la Región Lima.

Según el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano aprobado con el Decreto Supremo N°022-2016-VIVIENDA por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, considera tres principales documentos de urbanismo: El Plan de Acondicionamiento Territorial (PAT), el Plan de Desarrollo Urbano (PDU) y los Planes Urbanos Distritales (PUD). El primero, el PAT define la política de orientación y regulación físico-espacial de las actividades urbanas, planifica el territorio con un enfoque prospectivo, competitivo y sostenible alineándose a las políticas nacionales y regionales; el segundo, el PDU, a través del Plan de Desarrollo Metropolitano orienta y regula la gestión territorial y de desarrollo urbano de las áreas metropolitanas en menor jerarquía que el anterior, su alcance se circunscribe al conjunto de jurisdicciones distritales como un continuo urbano; y por el último, los PUD elaborados por las municipalidades distritales se abocan a la regulación específica de sus edificaciones, estacionamientos, retiros u otro elemento urbano que compone su actuar y fiscalización.

La Municipalidad Metropolitana de Lima, en uso de sus facultades y funciones exclusivas establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N°27972, aprobó la Ordenanza N°1862-MML, que regula el proceso de planificación del desarrollo territorial - urbano del área metropolitana de Lima, siendo el marco normativo para la definición, objetivos, contenido y procedimiento para la formulación y aprobación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao, sin embargo, esta normativa únicamente define el siguiente proceso: 1) Presentación de la propuesta, 2) Exhibición del instrumento urbano en locales municipales, 3) Programación de audiencias públicas para la formulación de observaciones, y posterior subsanación, hasta culminar con la 4) Aprobación del Plan por parte del Concejo Metropolitano de Lima, previo pronunciamiento de un Comité Ejecutivo, compuesto por el IMP, la Gerencia de Desarrollo Urbano y la Gerencia de Planificación de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Gráfico 2. Procedimiento de Formulación y Aprobación del Plan de Lima y Callao



Artículo 11° de la Ordenanza N°1862-MML

Fuente: Elaboración Propia, 2021.

Por otro lado, una de las debilidades de la Municipalidad Metropolitana de Lima es la baja o nula asignación presupuestal para desarrollar “planificación urbana” en el territorio, debido a su gran extensión superficial in crescendo; otra debilidad del actuar en materia de formulación de planes urbanos, es que los responsables políticos no aceleran el proceso, porque cada gestión municipal, sin planificación, permite sacar beneficios, con intereses particulares, es decir, los planes fijan objetivos y no les permiten actuar libremente, mientras que sin un plan, les permite actuar según sus necesidades y proyectos puntuales, que no necesariamente benefician a toda la población. (Durand, 2007).

3.1.2. Planes Urbanos para Lima y Callao

La ausencia de planes urbanos en la metrópoli de Lima y Callao, equivale a levantar la garantía que asumen los nuevos gobiernos locales en su esfuerzo por resolver los diversos problemas que adolece la ciudad, como informalidad, congestionamiento vehicular, transporte público ineficiente, entre otros, disminuyendo irreversiblemente la sostenibilidad y desarrollo de las generaciones futuras. Chegade (2014) recomienda como alternativas de solución a esta deficiencia, (1) El entendimiento de las autoridades municipales respecto a la importancia y necesidad de contar con planes urbanos en sus jurisdicciones, (2) Implementar mecanismos de representatividad de los planes urbanos con la población, así como, de los principales agentes involucrados (vecinos, promotores inmobiliarios, constructores, funcionarios municipales, alcaldes y futuros alcaldes), ambas confirman el desarrollo sostenible de la metrópoli regulando su expansión de manera organizada.

Mejorar la representatividad del IMP como organismo autónomo presupuestal, funcional y de gestión administrativa para la formulación de diversos instrumentos, como es el caso, de los planes urbanos, debería ser un objetivo a largo plazo del sistema urbanístico impulsado por el gobierno nacional, para el desarrollo de diversas iniciativas y proyectos de inversión a largo plazo, que incidirá en el crecimiento económico del país, Chegade (2014), precisa que conformar un equipo técnico que lidere el proceso de formulación de los planes urbanos, ajenos y superior a cualquier gobierno municipal, sería articulador y gestor, con manejo técnico, eficiente, con infraestructura moderna y enfocado a resultados para la gestión del territorio.

La deficiencia del gobierno local de Lima, es su complejidad institucional y gubernamental, si bien, evidencia la multiplicidad de espacios y mecanismos de participación ciudadana para la representatividad de la población en el sistema gubernamental, como el caso, de los presupuestos participativos; en la gestión del territorio y gobernanza urbana, carece de regulaciones para la promoción y constitución de condiciones que incluyan este mecanismo desde su formulación. Bensa (2017), señala que este contexto evidencia una serie de debilidades institucionales, políticas

y administrativas en el marco de un proceso de descentralización nacional estancado, con serios problemas de diseño y gestión, Lima permanece sin la posibilidad de resolver la mayoría de sus problemas como metrópoli, capital de la República, pero primordialmente como espacio de convivencia, referencia e identidad de sus ciudadanos.

Los planes de desarrollo urbano de Lima han sido numerosos, Pasquel (2005) señala que cada Plan tenía una vigencia de aproximadamente 20 años, con una duración formal superior a lo aprobado, en muchos casos, el retraso en la formulación de nuevos planes urbanos, se debía a los siguientes factores: a) La nueva administración metropolitana tenía una noción diferente de cómo debería crecer la metrópoli de Lima y Callao, b) Múltiples diferencias entre planificadores urbanos respecto a las orientaciones de la ciudad, que en varias ocasiones retrocedía lo formulado hasta su foja cero, c) Los cambios en los grandes planes era una perfecta excusa para atender pretensiones políticas y económicas de grupos de interés, d) En el caso de la planificación urbana, es conocido las interferencias del gobierno central, modificadas por la práctica de políticas populistas y cortoplacistas del partido gobernante de turno, y por último, e) Los planes urbanos son modificados por solicitudes individuales que responde a actos de corrupción, tráfico de influencia, presiones políticas y presión de grandes grupos de interés.

Elaborado el Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao al 2035 por la gestión de la Alcaldesa Susana Villarán, debió pasar por un proceso de consulta y aprobación por parte de los Regidores de Lima Metropolitana en el año 2014, sin embargo, con la siguiente gestión del Alcalde Luis Castañeda, el documento retorno al Instituto Metropolitano de Planificación para su revisión y consulta, hasta el día de hoy, no se ha evidenciado mayor información sobre la situación de su formulación y menos aún de su aprobación o revisión por la actual gestión, del Alcalde Jorge Muñoz; Puente (2017) nos comenta, que el Plan es necesario y primordial para un sistema de gobierno institucional que regule con normas específicas el crecimiento del área metropolitana de Lima y Callao, así mismo, sostiene que tener 50 distritos con 50 alcaldes distintos, genera un territorio complejo de gobernar, aunado a la carencia de una Ley del suelo, que establezca las diferencias y obligaciones que rigen sobre el territorio, para hacer ciudades justas e incluyentes.

3.1.3. Experiencias de Gobernanza Urbana y Territorial en América Latina

Las Experiencias de Gobernanza Urbana y Territorial en América Latina, servirán como referentes comparativos de los procesos político - administrativos en la organización del territorio seguidos por los gobiernos locales y estatales de tres ciudades importantes en Latinoamérica, mediante el análisis de leyes, marcos normativos e instrumentos urbanos históricos y vigentes de cada país. Entiéndase, a la Gobernanza Territorial y/o Urbana como una práctica organizativa de múltiples relaciones caracterizadas por interacciones con actores e intereses diversos en el territorio, con una

visión compartida entre todos los niveles de gobiernos, con el propósito de conseguir cohesión territorial sostenible, desde lo local hasta lo sectorial; incluye, la integración horizontal entre sectores políticos como una integración intergubernamental vertical, traspasando las fronteras administrativas (Rosas-Ferruscas et al. 2012) del sistema público.

Es evidente una relación directa del Gobierno con la gestión del desarrollo urbano, creándose el concepto de Gestión Urbana como el ejercicio del gobierno local hacia un proceso de administración y gestión apropiado del territorio, ajustado a las prioridades del crecimiento urbano de la localidad, la CEPAL señala que la dimensión de estas propuestas pueden incluir mecanismos de participación más efectivos en la toma de decisiones, empoderar al gobierno local como facilitador de intervenciones ambientales, creación de instancias mixtas público - privada, privatización de servicios, mejora de la legislación y ordenanzas, así como, espacios de negociación y coordinación de proyectos urbanos. (Rosas-Ferruscas et al. 2012)

De lo anterior, surge la necesidad de evaluar diversas perspectivas con estudios comparativos en tres países latinoamericanos, evidenciando procesos de planificación urbana con metodología y participación ciudadana, así como, referentes en revisiones y actualizaciones de planes urbanos de ciudades capitales con áreas metropolitanas y con población residente superior a diez millones de habitantes.

Caso Sao Paulo en Brasil

Souza (2015) señala que en 1973, emerge en Brasil una Política Urbana en Regiones Metropolitanas como un modelo territorial definido por áreas territoriales con directrices de atención para cada una de ellas, a nivel sectorial, técnica, administrativa e institucional; las funciones básicas de esta Política estaban basadas en un análisis profundo de cuatro factores: a) Inversión en infraestructura económica, b) Sistema urbano existente, c) Una política sectorial de inversión en el medio urbano, así como, d) Una política fiscal y financiera en el sector público; estos incidían en las transformaciones del medio urbano, variando la tasa de crecimiento de la población, el proceso migratorio, la distribución de la renta y el acceso al empleo en las ciudades.

Para finales de 1980, seis entidades nacionales y varias regiones encaminaron una propuesta de enmienda popular a la Constitución a través del Congreso Nacional, para tratar aspectos fundamentales como el desarrollo inmobiliario urbano, vivienda, transporte y gestión urbana; las poblaciones marginales exigieron con mayor fuerza la presencia del Estado, debido al atraso de los planos directores que muchas veces mantuvieron la inacción del Estado, favoreciendo políticas habitacionales y legislación urbanística (habilitación urbana y zonificación) únicamente en las zonas más ricas de las ciudades, mas no al resto de la población informal. Finalmente, en el año

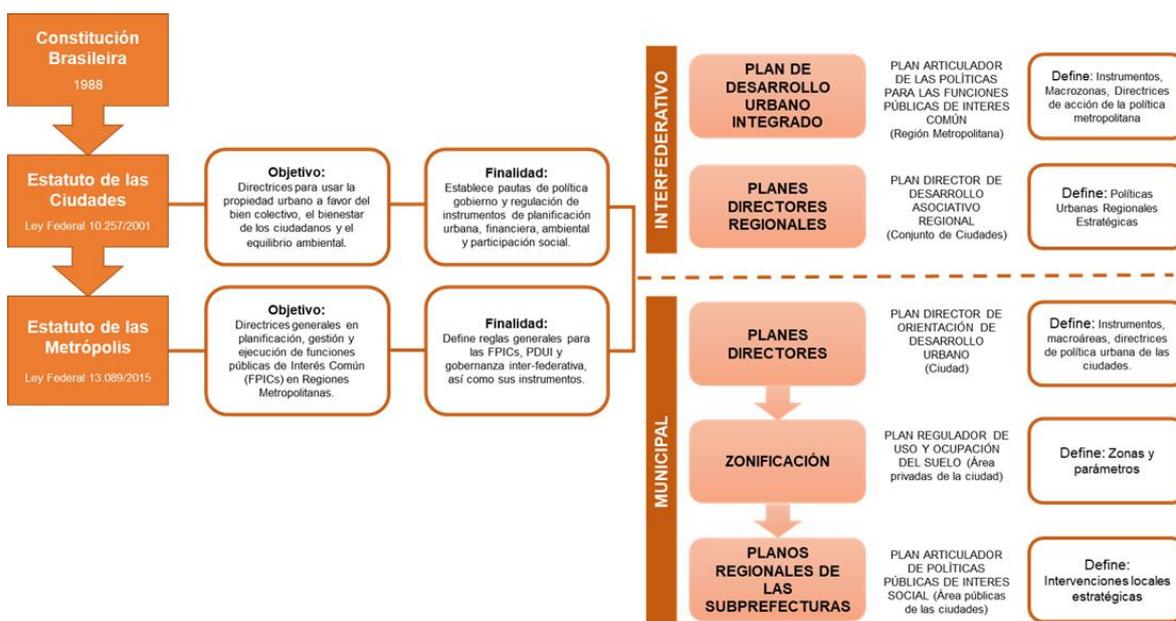
1989, se presentó el proyecto de Ley del Senado N°181/1989 - Estatuto de las Ciudades, como instrumento necesario para implementar nuevas medidas en política urbana. (Villaça, 2015)

Con el Estatuto de las Ciudades (Ley N°10.257 del 10 de julio del 2001), se crean lineamientos importantes para la gobernanza urbana, como: El desarrollo de una reforma urbana, la formulación del Suelo Creado, el Fondo Municipal de Urbanización, la regularización formal de las favelas a través de las Zonas Especiales de Interés Social, se centran las directrices que no depende de los planes directores o urbanos, sino de un marco regulatorio mayor con conciencia en las clases socio económicas y la organización del poder político de las clases populares. (Villaça, 2015).

Rodríguez y Barbosa (2015) nos comentan sobre la exigencia de elaborar planes directores municipales, establecidos en el Estatuto de la Ciudad, con un plazo perentorio para su presentación, ello inició un proceso activo de movimientos participativos y populares con discusiones y presiones sobre los gobiernos municipales. En efecto, la combinación de mecanismos tradicionales de planificación como zonificación, lotización, tasas de vivienda, modelos de asentamiento, coeficientes edificatorios, etc., con los nuevos instrumentos como reajustes de suelos y de edificación, tributación extra fiscal progresiva, expropiación con sanción de pago en títulos de deuda pública, derechos de superficie y otros, abrieron una serie de posibilidades para que las Municipalidades construyan un nuevo orden urbanístico más eficiente económicamente, políticamente justo y más sensible a las cuestiones sociales y ambientales que afectan a la población en las ciudades. (Fernandes, 2015).

Con el nuevo Estatuto de las Metrópolis (Ley N°13.089 del 12 de enero del 2015) el objetivo es guiar a las regiones metropolitanas, conglomerados urbanos y microrregiones del país, con lineamientos generales en planificación, gestión y ejecución de funciones en el desarrollo urbano integral del territorio, como un proceso de planificación permanente, con viabilidad y gestión económica financiera, para el desarrollo de inversión y proyectos estructurantes. Mediante leyes complementarias los Estados podrán conformarse regiones metropolitanas o aglomeraciones urbanas con Municipalidades vecinas, de esta manera organizar, planificar y ejecutar funciones públicas de interés común; siendo el principal instrumento urbano denominado “Plan de Desarrollo Urbano Integrado”, el que será elaborado de manera conjunta y cooperada por representantes del Estado, de los Municipios que forman parte de la unidad regional metropolitana, la sociedad civil organizada y será aprobado por un órgano colegiado deliberativo antes de ser remitida a la Asamblea Legislativa.

Gráfico 3. Marco Normativo Urbanístico de Brasil



Fuente: Proyecto de Ley del Plan de Desarrollo Urbano Integrado de Sao Paulo, 2016-2019.

El Plan de Desarrollo Urbano Integrado de las Regiones Metropolitanas de Brasil deberá ser revisado por lo menos cada diez (10) años, y además garantizar que, durante el proceso de elaboración se promocionen con audiencias y debates públicos con participación de la sociedad civil, la población en general y todos los Municipios que forman parte de la unidad territorial urbana. (Ver Anexo 5)

En la ciudad de São Paulo, la propuesta del Plan de Desarrollo Urbano Integrado de la Región Metropolitana de São Paulo (PDUI-RMSP) se inició en el 2016, en conjunto con otros gobiernos municipales y consorcios públicos, así como, con gobiernos estatales del área metropolitana de São Paulo, buscando consolidar las bases de discusiones unificadas sobre temas estructurales que tuvieron como objetivo promover el diálogo a nivel metropolitano. El Consejo de Desarrollo de la Región Metropolitana de São Paulo fue el agente responsable de la elaboración del Plan, en un acto deliberativo, en enero del 2015 se instituyó el proceso y las instancias para el desarrollo del PDUI-RMSP, tal como indica en la Guía Metodológica del PDUI-RMSP, sirvió de referencia para orientar el trabajo, el proceso inter federativo entre entidades públicas en la elaboración de los productos del plan y el proceso participativo para debate, evaluación y deliberación con la sociedad civil, durante el año 2016, se definió el alcance de los productos previstos, objetivos, procesos y metodología participativa e inter federativa, así como, el cronograma de ejecución de actividades y previsión de recursos financieros.

Los recursos financieros fueron provisionados con la Lei Complementar N°1.139 del 16 de junio del 2011, mediante la creación de un Fondo de Desarrollo de la Región Metropolitana (FDRM-SP) de Sao Paulo, que tiene como propósito brindar el apoyo financiero para la planificación integrada y las acciones conjuntas que de ella deriven, en relación a las funciones públicas de interés entre el Estado y los Municipios metropolitanos. Los objetivos del FDRM-SP son: I) Financiar e invertir en planes, proyectos, programas, servicios y obras de interés en la Región Metropolitana de Sao Paulo (RMSP), II) Contribuir con recursos técnicos y financieros para: a) Mejorar la calidad de vida y el desarrollo económico de la Región, b) La elaboración de estudios, investigaciones y proyectos, encaminados a la mejora de los servicios públicos municipales considerados de interés común, y, c) La reducción de las desigualdades sociales en la Región.

Gráfico 4. Objetivos del Fondo de Desarrollo de la Región Metropolitana de Sao Paulo



Fuente: Elaboración Propia, 2021.

Los recursos del FDRM-SP estarán constituidos por los: I) Recursos del estado y municipios de la RMSP por disposición legal; II) Transferencias de la Unión, destinadas a la ejecución de planes, programas y proyectos de interés de la RMSP; III) Préstamos, internos y externos, recursos de ayuda y cooperación internacional y acuerdos intergubernamentales; IV) Rentabilidad de operaciones crediticias, contratadas con órganos y entidades de la administración directa e indirecta del Estado y Municipios del Metropolitano de Sao Paulo y concesionarias de servicios públicos; V) Producto de operaciones crediticias e ingresos derivados de su recursos; VI) Ingresos derivados de la aplicación de multas legalmente vinculadas al Fondo, que debe utilizarse para realizar servicios y obras de interés común; VII) Recursos provenientes de la distribución de costos relacionados con la ejecución de servicios y obras consideradas de interés común; VIII) Donaciones de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales, empresas extranjeras o multinacionales; IX) Otros eventuales recursos. El aporte de todos los Municipios de la RMSP al FDRM-SP puede incluir otros criterios, la recaudación de ingresos es “per cápita” por cada Municipio.

En el 2019, el PDUI - SP llegó a enviarse a la Asamblea Legislativa de Sao Paulo, sin embargo, hacia mediados de año, sucedieron acontecimientos políticos en el Gobierno Estatal de Sao Paulo, que paralizó su aprobación, debido a la extinción de la Empresa Municipal de Planificación (EMPLASA) con la Lei N°17.056 de fecha 5 de junio del 2019, el argumento fue la falta de coordinación con diversos municipios de la RMSp, para la elaboración de planes, estudios y proyectos de interés común, por lo que, las autoridades políticas en mayoría optaron por disolverla y entregar las funciones a la Secretaría General de Planificación dentro de la estructura del Gobierno Estatal de Sao Paulo, noticias recientes señalan que, en el presente año 2021 se iniciaron las acciones y actividades que permitirán actualizar el proceso de aprobación del PDUI - RMSp en la Asamblea Legislativa de Sao Paulo, situación que no convence a diversos representantes de la sociedad civil, en especial a la Academia, debido al rol prioritario y autónomo en la planificación urbana que cumplía la Empresa, como el de articular con diversos organismos institucionales durante el proceso de formulación de los planes urbanos en el RMSp, sin necesidad de pertenecer a la estructura funcional del Gobierno Estatal de Sao Paulo.

Caso Bogotá en Colombia

En Colombia, con la Ley 388 de 1997, como principal instrumento jurídico de ordenamiento territorial, exigió a los Municipios adoptar planes de ordenamiento territorial (POT), en ella se desarrollan acciones estratégicas que garantizan el desarrollo económico y social, así como, la propuesta de políticas de largo plazo para la utilización adecuada del suelo y sus recursos naturales. En esta política de ordenamiento territorial se concibe como un sistema de gobernanza territorial con una institución y sus organizaciones participantes, en diversos niveles, funciones y poblaciones municipales, con interés, ideas y valores para un futuro colectivo. (Arias y María, 2010).

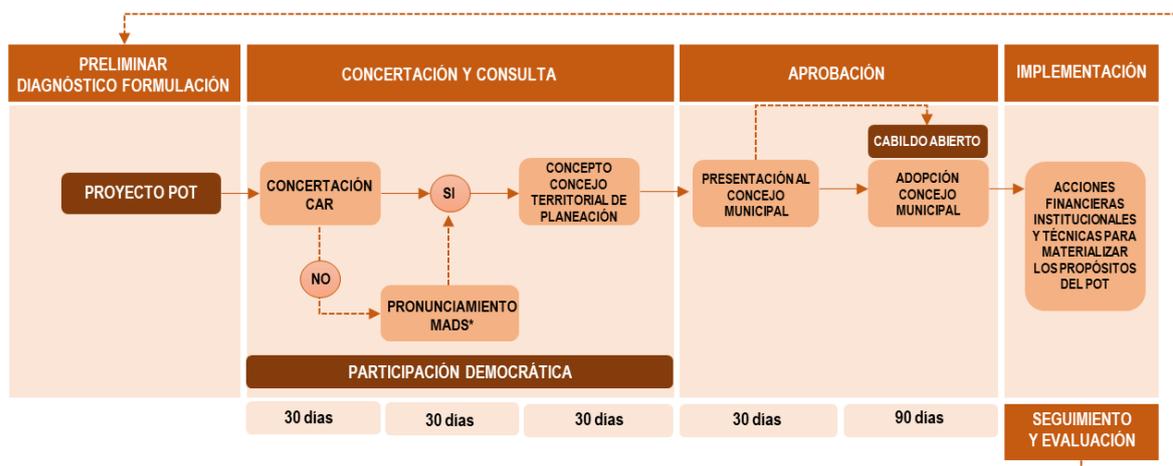
En los años sesenta, como antecedente tenemos el Centro de Investigación del Desarrollo (CID), incorporando la enseñanza de las ciencias sociales aplicadas, como un centro autónomo independiente de facultades o departamentos de la Universidad Nacional de Colombia; de acuerdo a su misión, el CID lideró debates inéditos sobre el crecimiento urbano, instruyó a planificadores, apoyó el desarrollo de planes procedimentales e informes de política urbana para Bogotá; fue un referente importante para construir parte de los principios de la Ley Orgánica de Desarrollo Urbano (Ley 61 de 1978) y la Ley de Reforma Urbana (Ley 9 de 1989) - como previo al marco vigente - obligaba a los Municipios de más de 20,000 habitantes a la elaboración de Planes Integrales de Desarrollo, con una metodología moderna se coordinó con diversos actores representativos de alcance urbano - regional, en especial en la ciudad de Bogotá, debido al incremento de la densidad en sus áreas consolidadas y la presión por crear suelo urbano en las áreas periféricas, de esta manera intentó frenar la expansión horizontal en el territorio. (Ramírez, 2010).

Barón (2018) nos menciona que el Congreso de la República de Colombia, consideró como directrices del POT como un conjunto de acciones político - administrativas y de planificación física concertada, motivadas por municipios o distritos y áreas metropolitanas, con el propósito de disponer de instrumentos eficientes para gestionar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular el uso, modificación y ocupación del espacio, acorde a estrategias de crecimiento socio-económico en equilibrio con el medio ambiente y las tradiciones culturales e históricas.

El artículo 20º de la Ley 388 de 1997, prevé la obligatoriedad de los POT mediante la condicionante de restringir el otorgamiento de licencias urbanísticas sin que el plan se haya aprobado; para ello, la propuesta de elaboración del POT utiliza una metodología dinámica con cinco etapas: 1. Preliminar, 2. Diagnóstico, 3. Formulación, 4. Implementación, y, 5. Seguimiento y Evaluación, como resultado de un proceso cohesionado de participación pública y de concertación de los actores.

La vigencia del POT es de 12 años, el proceso de formulación comienza con la revisión por parte del Municipio del Área Metropolitana, sobre la situación actual de los instrumentos urbanos vigentes para su jurisdicción, analizando el alcance del POT vigente, la capacidad técnica e institucional, así como, financiera para emprender este proceso, la metodología comprende la validación económica, social, financiera, ambiental y regional de soporte, el análisis de la factibilidad técnica y económica del proceso, y la formulación de un cronograma de trabajo con las siguientes fases: 1) Desarrollo técnico de la revisión, 2) Mecanismos de participación, 3) Concertación y consulta; y por último, 4) La adopción política por parte del Concejo Municipal.

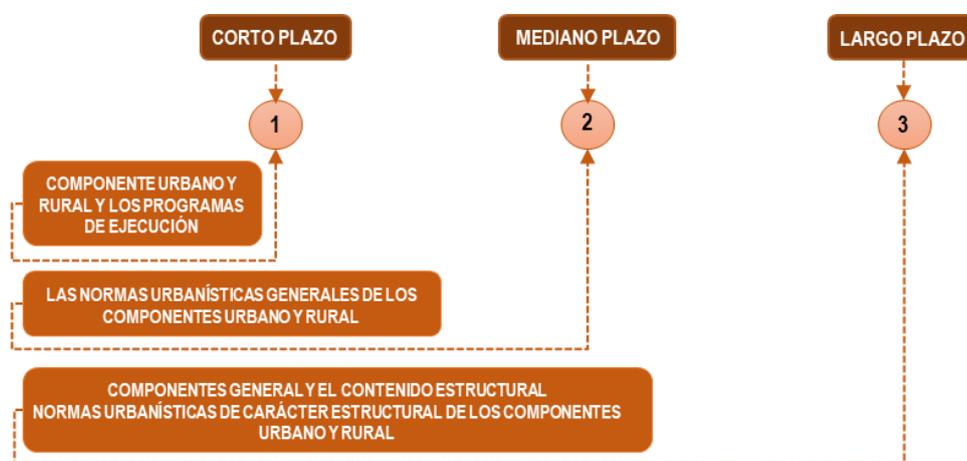
Gráfico 5. Proceso de elaboración del POT



Fuente: El abc de los POT, 2016.

La articulación de los planes de desarrollo (PD) de escala menor con el POT es vital, debido a que orienta y administra la ocupación y desarrollo físico de cada territorio en el corto, mediano y largo plazo; es por ello, que los mecanismos garantizan la articulación de ambos planes, mediante el Plan de Inversiones del PD y el Programa de Ejecución del POT, con el propósito de concretar las fuentes de financiamiento de las inversiones sociales y económicas, con ello se construirá el plan plurianual de inversiones con los respectivos programas y proyectos que se ejecutarán por parte de la administración municipal cada año hasta concretar su vigencia. Los POT definen la vigencia de sus diferentes contenidos conectados a los periodos de gestión municipal, con las siguientes condiciones: 1) El Contenido Estructural tiene una vigencia de 12 años (A largo plazo); 2) Las Normas Urbanísticas tiene una vigencia de 8 años (A mediano plazo); y, 3) Los Programas de Ejecución tienen una vigencia de 4 años (A corto plazo). Previo al término de cada plazo, se revisan los contenidos de acuerdo a la temporalidad descrita, con sustento y justificación en tres causales: 1) Por vencimiento de la vigencia; 2) Por razones de excepcional interés público, de fuerza mayor o de caso fortuito; y, 3) Por modificación excepcional de normas urbanísticas.

Gráfico 6. Componentes del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en Colombia



Fuente: El abc de los POT, 2016.

Construir una Política Nacional Urbana en Colombia tiene como propósito garantizar el desarrollo equilibrado y eficiente de los centros urbanos, con directrices, orientaciones, objetivos y estrategias, así como los parámetros para la determinación de planes pendientes a su cumplimiento, lo mismo que las fuentes de financiamiento del componente nacional, actualmente el Gobierno Nacional de Colombia ha tenido avances significativos e importantes, como incluir lineamientos y acciones estratégicas de la Agenda Urbana (ONU-HABITAT) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), para lograr un desarrollo territorial más integral. (Ley 388, 1997)

La Ley N°1454 del 2011, señala que las áreas metropolitanas tienen un régimen fiscal especial, sus recursos a través del patrimonio y renta de las áreas metropolitanas, deben precisar las fuentes de financiamiento de los aportes a las entidades territoriales, en tanto estas financian las funciones de la entidad metropolitana, debiendo aprobarse previamente por el Concejo Municipal, de carácter obligatorio en el presupuesto anual de cada entidad miembro. Así mismo, se constituyó un Fondo de Desarrollo Regional (FDR) que servirá como mecanismo de desarrollo de las entidades, para financiar los proyectos regionales en los mismos términos de aprobación del POT.

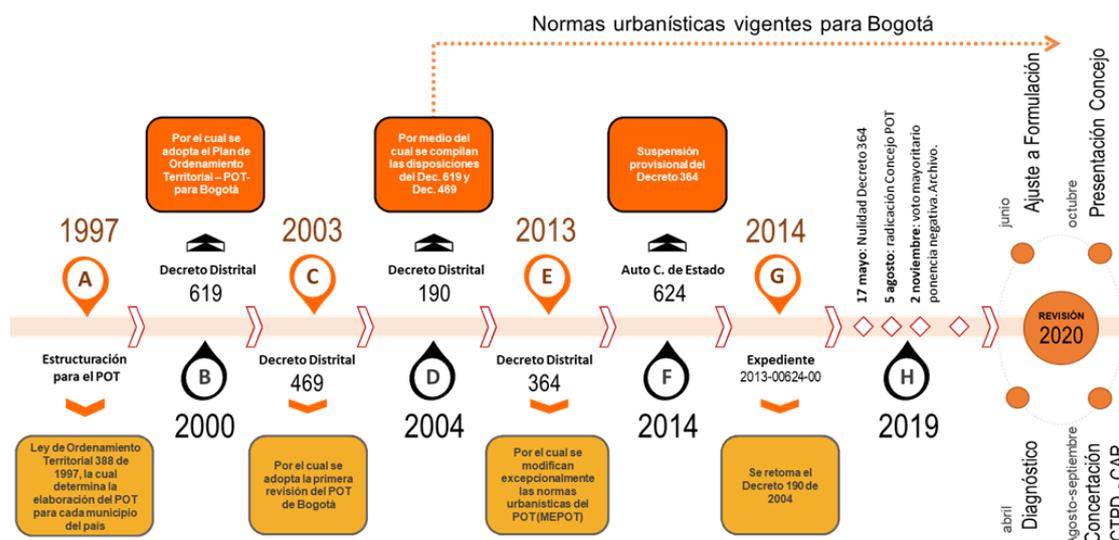
Bogotá, la capital de Colombia, en el año 2002 inició el proceso de formulación del primer Plan de Ordenamiento Territorial (POT) elaborado bajo tres principios fundamentales: 1) Función social y ecológica del territorio, 2) Prevalencia del interés general sobre el particular, y, 3) Distribución equitativa de las cargas y los beneficios con base en estrategias de desarrollo socio económico y en armonía con el medio ambiente, y así se mantuvo, con las diversas revisiones y actualizaciones.

En el año 2013, la regente gestión municipal pretendió aprobar la última modificación del POT Bogotá, sin embargo, el procedimiento no cumplió con el proceso de concertación conforme a la normativa, lo que devino en declararse NULO el proceso, mediante fallo judicial del 17 de mayo del 2019 emitido por un Juez Administrativo, que recogió el pronunciamiento del Concejo del Estado del 27 de marzo del 2017, con el cual se detalló que *“el Alcalde Mayor desbordó sus competencias al haber expedido el Decreto 364 del 2013, que aprobó la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá”*, retrotrayéndose al POT del 2004 aprobado con el Decreto 190, manteniéndose vigente hasta la fecha.

Actualmente ante el vencimiento de la vigencia del POT Bogotá 2004, en el año 2020 se ha iniciado el proceso de revisión del POT Bogotá al 2035, a cargo de la actual administración municipal, con una visión compartida de Bogotá - Región con nuevas orientaciones y un cronograma que es probable culmine en el año 2022, debido a los últimos acontecimientos sanitarios ocurridos a nivel mundial, lo que motivó utilizar metodologías virtuales para continuar con el proceso activo de participación, en la etapa preliminar de elaboración del POT, es decir, en el Diagnóstico, lo que conlleva a mantener un instrumento urbano no vigente y desactualizado desde la pretensión de aprobarlo realizada en el año 2019.

Todo proceso de elaboración del POT asegura la participación activa de la población y la dotación de recursos financieros para desarrollar estudios y caracterizaciones vigentes del área metropolitana, siendo responsable de ello, la Secretaría Distrital de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá, como unidad orgánica a cargo del proceso de concertación y elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá.

Gráfico 7. Línea de Tiempo del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá



Fuente: POT Bogotá, 2017-2019

Caso Buenos Aires en Argentina

La Constitución Nacional de Argentina (1994) establece que cada provincia apruebe su propia constitución, asegurando autonomía municipal y regulando el alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero; para el caso, de la ciudad de Buenos Aires suscribe como régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción. La Constitución Autónoma de la Ciudad de Buenos Aires (CABA, 1996) define que la ciudad elaboró un Plan Urbano Ambiental con participación transdisciplinaria de las entidades académicas, profesionales y comunitarias aprobado por mayoría absoluta como ley marco, a la que se ajusta el resto de normativa urbanística y obras públicas, principal instrumento regulatorio de índole urbanístico para el desarrollo de las ciudades conformantes de la provincia y al área metropolitana de Buenos Aires.

Desde el año 2008, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con un Plan Urbano Ambiental (PUA), aprobado mediante Ley 2.930, el mismo que constituye el marco normativo regulatorio sobre el cual se ajusta el nuevo Código Planeamiento Urbano (1997) ahora Código Urbanístico de CABA aprobado en el 2018, el PUA tiene como objetivo sostener el proceso de planeamiento y gestión de la ciudad, mediante consensos sociales significativos y de transformación, en respuesta al derecho a la ciudad que merecen todos sus habitantes.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) tiene como marco normativo seis pilares normativos de planeación y gestión urbanística de su territorio, desde la Constitución de la Ciudad hasta el Plan Urbano Ambiental, el Organismo encargado de la formulación y actualización del PUA denominado Consejo del Plan Urbano Ambiental (Ley 71), Planes Estratégicos de la Ciudad, El Modelo Territorial del 2010 al 2060 y el Código Urbanístico (con los parámetros urbanísticos y edificatorios, determinación de usos, normativas específicas para espacios públicos, equipamientos, edificaciones, etc.).

Gráfico 8. Marco Normativo Urbanístico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires



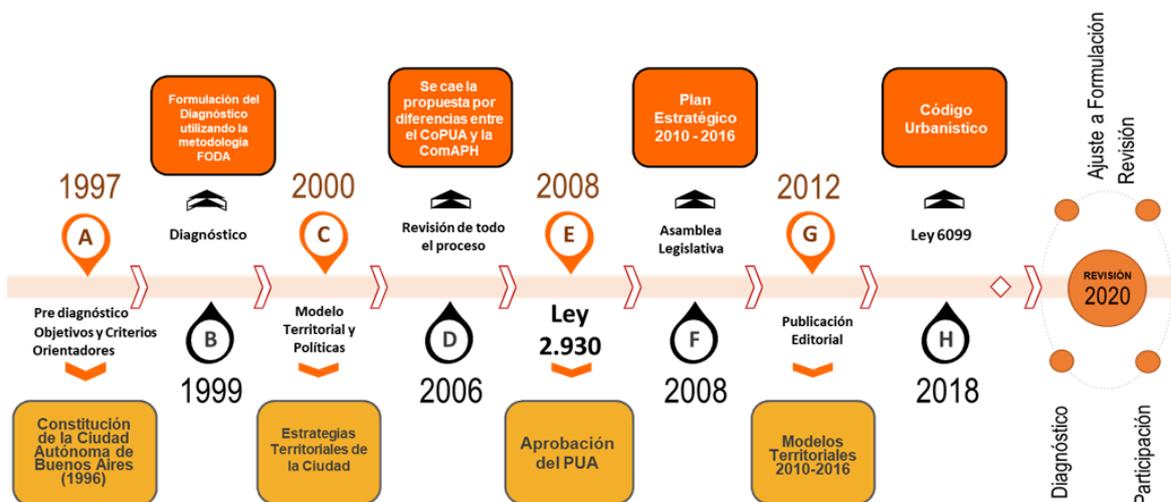
Fuente: Modelo Territorial de la CABA, 2010.

La Ley 71 (2009) establece revisiones y actualizaciones sucesivas del PUA con un plazo no mayor a cinco (5) años a partir de su sanción por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, y deberá elaborarse en función a resultados y circunstancias acaecidas durante la vigencia del PUA. De la normativa urbanística en la CABA, no está claro dos aspectos importantes: 1) La vigencia del PUA con periodos determinantes (corto, mediano y largo plazo); y, 2) El proceso de formulación, elaboración e implementación del PUA en el territorio, mediante un instrumento metodológico que asegure el cumplimiento de todas las etapas del plan; sin embargo, a pesar de esta ausencia, son las directrices normativas establecidas en la Constitución y el PUA de la CABA, como documentos esenciales para asegurar el proceso de revisión del PUA y de participación activa de la población.

Marta Fajre (2001) considera que el PUA es un instrumento innovador que se encuentra en proceso de formulación permanente, pues busca establecer claramente las políticas urbanas en la ciudad, identificando los conflictos y propuestas de solución, aún con los intereses en juego, dentro del territorio; así mismo, señala que el PUA está organizado en tres etapas importantes: 1) Los Objetivos y diagnóstico, 2) La Explicitación de la propuesta: Modelo territorial y políticas generales de actuación; y, 3) La elaboración del plan y sus instrumentos de gestión. Las cuales coinciden con Clichevsky (2008) sobre el PUA como un producto de largo proceso de elaboración coordinados por el Consejo del PUA integrado por representantes del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo y la participación de la Comisión Asesora Permanente Honoraria (CAPH), formulado en un inicio en sus etapas principales con: i. Prediagnóstico, Objetivos y Criterios Orientadores (1997-1998); ii) Diagnóstico (1998-1999), y iii. Modelo Territorial y Políticas Generales de

Actuación (2000), todo el proceso fue revisado nuevamente en el 2006, desde el Poder Ejecutivo para ser remitido a la Legislatura para su evaluación.

Gráfico 9. Línea de Tiempo de Normas Urbanísticas en la CABA



Fuente: Elaboración Propia, 2021.

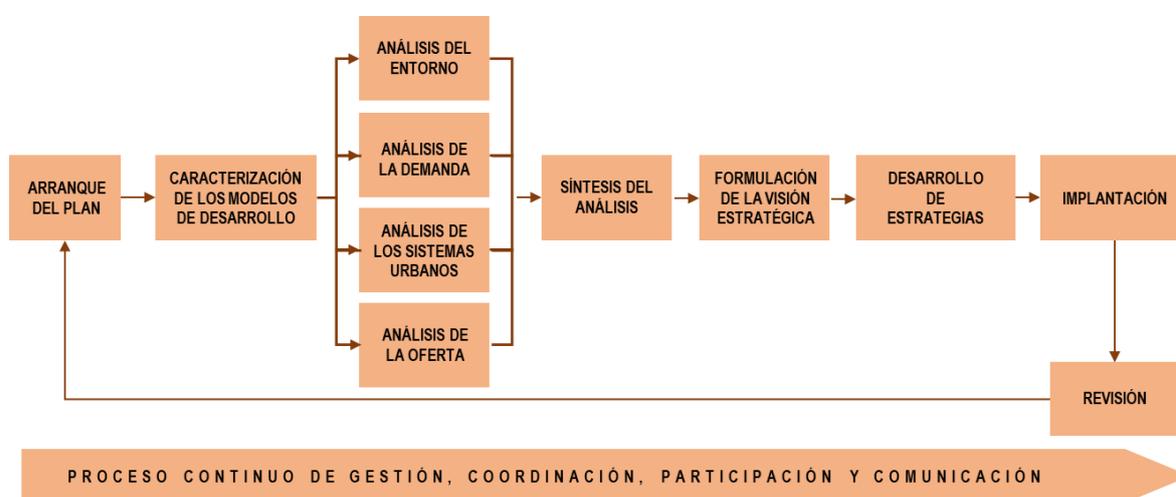
En el año 1997, el Consejo Nacional del PUA utilizó en la elaboración del Plan Urbano Ambiental de la CABA, metodología de planeamiento estratégico con una doble operatividad, es decir, incluyendo el alcance participativo con el fin de caracterizar la problemática desde una manera práctica y documentaria, recopilando y sistematizando estudios existentes, abandonando los estudios tradicionales de carácter sectorial e identificando los ejes prioritarios desde el ambiente de participación municipal mediante talleres con temas específicos, con mucha discusión previa con representantes de la ciudad, con una orientación integral, transectorial y transdisciplinaria con un desarrollo, en torno al clásico FODA: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas. (Novick y Lamborn, 2014)

Fernández-Güell (1997) nos explica que una aproximación a la planificación estratégica empresarial con los conceptos y herramientas del ámbito urbano, hacer un paralelismo entre el “sistema empresa” y el “sistema ciudad”, donde aspectos como Propiedad, Alta Dirección, Productos, Clientes y Competidores/Colaboradores pueden reemplazarse con Ciudadanos/Empresas e Instituciones, Corporación Municipal, Empleo/Servicios y Calidad de Vida, Ciudadanos/Inversores y Visitantes, así como, otras ciudades respectivamente; como actores claves representativos en la propuesta metodológica para intervenir la ciudad.

La decisión de utilizar la planificación estratégica en las ciudades, tiene la secuencia siguiente: “(...) se detecta la problemática que probablemente producirá amenazas y oportunidades en el futuro, se asume la necesidad de formular estrategias para guiar las acciones públicas y privadas

en la ciudad, se evalúa el riesgo de llegar al consenso y el esfuerzo participativo para desarrollarla; y por último, se obtiene el convencimiento de tener un plan estratégico para la ciudad, una vez tomada la decisión, se asume con liderazgo, e integración de los agentes económicos y sociales, con un modelo de organización y estrategia de comunicación”. Se valora la cultura de la planificación estratégica como mecanismo eficaz para definir roles y articular necesidades, intereses y actores económicos, sociales e institucionales con respecto a los nuevos escenarios del futuro. Actualmente, considerada como parte del ordenamiento jurídico urbanístico y vinculante, es una herramienta que evoluciona constantemente y resuelve cohesionadamente los problemas de gobernabilidad en el territorio.

Gráfico 10. Metodología General de la Planeación Estratégica de las Ciudades



Fuente: Plan Estratégico de las Ciudades de Fernández-Güell, 1997.

Para el año 2000, según el equipo que lideró el pre diagnóstico, funcionarios de la Secretaría de Planeación del Gobierno Autónomo de la CABA, proponían métodos tradicionales y rechazaban la participación comunitaria y representativa, con un plan más técnico, clásico, sin actores y sin conflicto social, lo que retraso en mayor medida la formulación del PUA, a pesar de llegar a la Asamblea Legislativa, en el año 2004 fue rechazado por la Comisión Asesora Permanente del PUA, debido a la poca representatividad de la opinión popular en el documento propuesta, y a la carencia y limitada participación de la población en las consultas comunitarias establecidas en la Ley 71 y el artículo 29 de la Constitución de la Ciudad. Para cuando se aprobó el PUA en el 2008, la Academia señaló que muchos temas quedaron pendientes como puntos críticos: *“la ausencia de una caracterización problematizada sin alcance, la falta de escenarios a corto y largo plazo, poca priorización de estrategias, proyectos y programas de actuación, la ausencia de plazo con mecanismos de monitoreo y control, la poca definición de orientaciones sobre temas centrales, entre otros más”* (Novick y Lamborn, 2014)

Para asegurar el recurso financiero el artículo 30° del PUA aprobado, encomienda al Poder Ejecutivo del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, a dotar al Consejo del Plan Urbano Ambiental de los recursos institucionales, humanos, técnicos, operativos y económicos que resulten necesarios para el cumplimiento de las funciones otorgadas en la Ley N°71, y en general las disposiciones contenidas en el citado Plan. Publicaciones recientes del Gobierno de la CABA, señalaron que en septiembre del año 2020 se inició el proceso de actualización del PUA, después de 12 años de su emisión, con el propósito de mejorar la normativa, con cambios recientes en el desarrollo de las ciudades, incluyendo conceptos de sostenibilidad, resiliencia, perspectiva de género, equidad y diversificación, cambio climático, digitalización y gobernanza metropolitana, que no fueron considerados en el plan vigente, desde el 2008.

3.2. Política Nacional de Modernización de la gestión Pública

Según la “Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública”, la gestión pública tiene como objetivo lograr resultados que afecten positivamente el bienestar de los ciudadanos y el desarrollo nacional. Esta política tiene cinco (5) pilares: (i) políticas públicas, planes estratégicos y operativos; (ii) presupuesto por resultados; (iii) gestión por procesos; (iv) servicio civil meritocrático; y (v) seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento.

La planificación institucional juega un papel fundamental en la asignación de prioridades de política pública (en diferentes niveles de gobierno) y en la asignación de recursos. El Planeamiento Estratégico Institucional (PEI) vincula las metas nacionales, sectoriales y regionales (según sea el caso) con los objetivos y acciones estratégicas de la entidad, expresadas como resultados esperados. Luego, el Plan Operativo Institucional (POI) establecerá un conjunto más específico de actividades operativas e inversiones. El valor de estas inversiones es asegurar la producción de bienes o servicios que ayudan a lograr resultados.

Bajo el método de gestión de procesos, se distinguen dos tipos: (i) El proceso operativo que permite la producción de bienes o servicios; y (ii) El proceso de soporte aplicable a todas las actividades supervisadas por el sistema administrativo nacional. Un proceso es una serie de actividades que transforman insumos en bienes o servicios, por lo que, están incluidos en la cadena de valor. Las entidades optimizan su proceso para producir de manera efectiva y eficiente bienes o servicios valorados por la población, como el que detallaremos a continuación:

1. La primera fase del planeamiento institucional considera lo siguiente: 1) El conocimiento de las necesidades a satisfacer; 2) Identifica los bienes y servicios a entregar y las brechas a cubrir, estas últimas se dividen en tres categorías: estructura, resultado y producto. Las brechas estructurales están relacionadas con obstáculos y limitaciones en la estructura económica, social y ambiental que dificultan el desarrollo sostenible del país. La brecha de desempeño

está relacionada con los obstáculos y limitaciones de las condiciones de vida de las personas. Al mismo tiempo, la brecha de producto está relacionada con restricciones a la provisión de bienes y servicios que brinda el país; 3) Analiza el diseño y funcionamiento de sus procesos operativos y por último identifica la capacidad operativa para cerrar esas brechas.

2. La segunda fase, es identificar cual es futuro deseado al que quiere llegar la Entidad para reconocer riesgos asociados.
3. En la tercera fase, la entidad define su política institucional y determina las metas que orientan su diseño de PEI y POI, permitiendo así el cierre de las brechas encontradas en el corto, mediano y largo plazo, además analiza y elige las alternativas de acción más adecuadas.

3.2.1. Políticas y planes

De acuerdo con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) al año 2021, aprobada mediante Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, la gestión pública moderna tiene como objetivo el logro de resultados que impacten de manera positiva en el bienestar del ciudadano y el desarrollo nacional. Por tanto, se establece como el primer pilar de la gestión pública orientada a resultados a “las políticas públicas nacionales y el planeamiento”.

“En el marco de la modernización de la gestión pública, las políticas nacionales deben formularse sobre problemas priorizados de acuerdo a las necesidades y demandas ciudadanas, y reflejarse en los planes sectoriales, institucionales y operativos del SINAPLAN. En tal sentido y, en concordancia con el Ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua, es en la Fase de Políticas y Planes coordinados que las políticas nacionales deben concretarse en planes con objetivos, indicadores y metas (claras, alcanzables y acordes con las políticas de Estado, políticas nacionales, sectoriales y multisectoriales) y en acciones de orden estratégico priorizadas. De este modo, el Estado podrá actuar como un todo coherente y articulado” (CEPLAN 2018)

Entonces podemos decir que la articulación de las políticas en los planes se da de la siguiente manera:

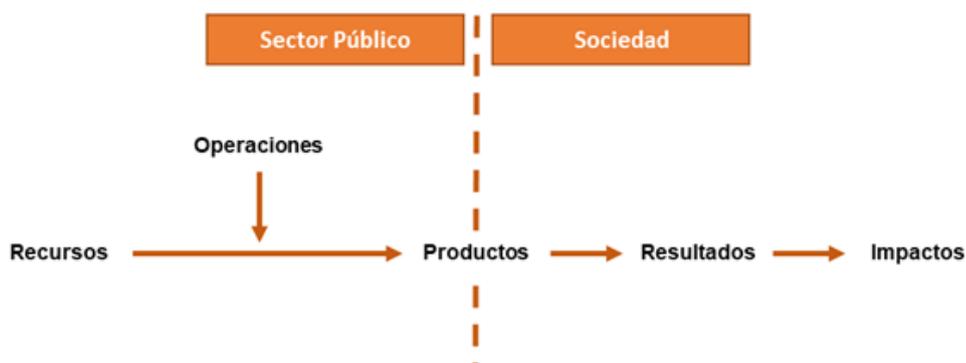
- A nivel nacional, de acuerdo con su ámbito de competencia, los ministerios formulan políticas nacionales, acordes con la política de estado. Las políticas sectoriales se reflejan tanto en el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) como en el PEI de las entidades responsables del logro del objetivo priorizado.
- A nivel territorial, los gobiernos regionales y locales formulan políticas en sus respectivos ámbitos jurisdiccionales, en concordancia con las políticas nacionales conforme a lo dispuesto en sus respectivas Leyes Orgánicas, las políticas regionales se concretan en el

3.3. Cadena de valor público

El valor, según Porter (1985), es la suma de beneficios percibidos que el cliente recibe, menos los costos percibidos por él, al adquirir o usar el producto o servicio. En gestión pública existen bienes y/o servicios y clientes (usuarios, beneficiarios, etc.) quienes reciben o desean recibir ciertos beneficios como resultado de la acción del Estado que impacte en su bienestar (valor).

Según Sotelo (2012), la Cadena de Valor Público (CVP) es un modelo descriptivo, ayuda a entender y descubrir las políticas y el accionar del sector público más que a determinar qué es lo que debe ser; el núcleo del modelo lo constituye la cadena de producción pública donde el sector público es un conjunto de instituciones dedicado a generar productos (bienes o servicios) que se entregan a la población, estos productos constituyen la razón de ser de una Entidad pública ya que a través de ellos satisfacen necesidades sociales las mismas que contribuyen de forma directa al logro de las políticas; a su vez los objetivos de las políticas se reflejan en resultados e impactos los que son medibles y susceptibles de realizarles seguimiento.

Gráfico 12. Cadena de Valor Público



Fuente: Sotelo Macial, Aníbal Jorge, 2012. *“La Cadena de Valor Público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica”*

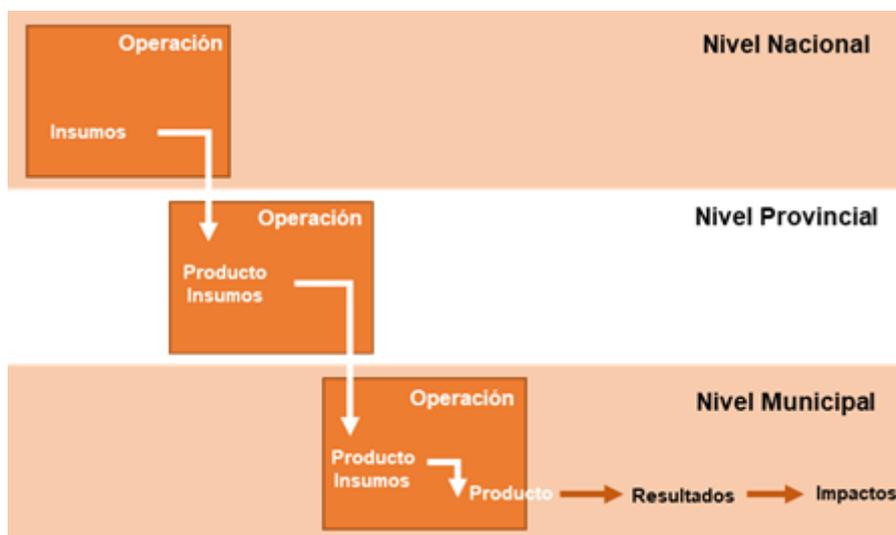
Si utilizamos la cadena del Valor Público en el proceso de formulación del Plan, tendríamos lo siguiente: *“Si el sector público produce bienes y servicios es porque espera modificar situaciones sociales que son objeto de la política institucional. La producción pública adquiere sentido cuando contribuye de manera efectiva a lograr efectos esperados que reviertan los problemas que definen esas situaciones”*, es decir, el producto denominado Plan contribuye a solucionar las necesidades de los ciudadanos en el área metropolitana de Lima y Callao.

3.3.1. La cadena de valor público y los niveles de gobierno

La cadena de valor público tal como se mostró anteriormente no expresa las políticas públicas en relación con los distintos niveles de gobierno (gobierno nacional, gobierno regional y gobierno local), sin embargo, una política comienza a desplegarse desde el gobierno nacional a través de medidas e iniciativas para el proceso de producción pública, hasta su culminación en resultados e impactos en la sociedad mediante el último nivel de gobierno local o regional, con injerencia en el valor agregado y directo hacia los ciudadanos.

De acuerdo a lo señalado por Sotelo (2012), políticas iniciadas en el gobierno nacional cuya cadena de valor se extiende hasta el gobierno local pueden dejar de pasar por el gobierno regional de acuerdo al siguiente gráfico:

Gráfico 13. Cadena de Valor Público y los niveles de gobierno



Fuente: Sotelo Macial, Aníbal Jorge, 2012. *“La Cadena de Valor Público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica”*

La iniciativa de incluir el proceso metodológico de la cadena de valor público en la propuesta de la investigación, permitirá alinear las diferentes políticas estratégicas instauradas por los niveles de gobiernos superiores al organismo responsable de la formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao, lo que permitirá adecuar los mecanismos de gestión municipal hacia resultados que se orientan al cumplimiento de resultados mayores al gobierno local y que contribuyen en todo el sistema administrativo de gobierno.

Capítulo IV. Resultados

Este capítulo presenta los resultados obtenidos en el estudio de las variables contempladas en la investigación, que como se mencionó en la metodología, es de corte cualitativo. El rigor científico de la investigación considera el método de la triangulación como técnica de análisis de datos basada en la validación de las variables mencionadas anteriormente con las entrevistas semi – estructuradas aplicadas y el análisis documental realizado para cada hipótesis específica, nuestro propósito es confirmar cada supuesto que finalmente responderá a la Hipótesis General planteada en esta investigación. (Ruth y Finol, 2009).

Los resultados se han organizado en función a los objetivos específicos de la investigación, cada sección presenta el análisis de la información documental, posteriormente los resultados de las entrevistas, para finalizar con la confirmación de la hipótesis correspondiente.

4.1. Ventajas comparativas para la gestión de la formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao.

Respecto al primer objetivo específico: *“Identificar las ventajas comparativas que pueden favorecer la gestión del proceso de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao”*; los resultados derivados del análisis de las entrevistas y el análisis documental realizado indican que existen variables que resultan ser homogéneas y que nos permiten realizar una evaluación comparativa respecto a la formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao:

Las evidencias y opiniones de especialistas de los países latinoamericanos estudiados como Brasil, Colombia y Argentina, remarcan situaciones relevantes para el desarrollo de procesos estratégicos en la formulación de los “Planes Urbanos” con diversos factores y aspectos priorizados, coincidentemente con los componentes utilizados en el proceso de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao.

De la información analizada sobre los procesos de formulación de los planes urbanos latinoamericanos (casos Brasil, Argentina y Colombia), descritos por expertos internacionales y que también se han evidenciado en literatura descrita en capítulos anteriores, se han identificado las siguientes variables que inciden en la formulación de un Plan Urbano: 1) *Instrumentos de Planificación*, 2) *Gobernanza Metropolitana*, 3) *Condiciones y Requisitos para la formulación de planes*, 4) *Plazos, Vigencias y Revisiones de los planes*, 5) *Metodología utilizada para la formulación de los planes*, 6) *Unidades responsables en la formulación, gestión e implementación de los planes*, 7) *Representatividad con actores principales*, 8) *Participación ciudadanía como*

mecanismo de integración del Plan; por último, el 9) Financiamiento como propuesta de sostenimiento económico del Plan.

Las autoras de la investigación, consideramos que la herramienta del Benchmarck, describe un proceso sistemático y continuo de evaluación comparativa con variables detalladas en cada caso (Abbott Navarrete- 2018), lo que nos permitió comparar variables identificadas, con cada componente del proceso de formulación de planes urbanos de Brasil, Colombia, Argentina con relación al caso de Perú considerando lo esencial que constituiría un cambio efectivo y discriminando aquello que es más válido y participativo en Lima Metropolitana.

Cada una de las variables señaladas en el gráfico siguiente, se utiliza para construir los lineamientos que mejorarán el proceso estratégico de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao, que en resumen se desarrolla lo siguiente:

1. El Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao es un instrumento urbano esencial para el adecuado crecimiento de la metrópoli, prevaleciendo la integridad del territorio con el cambio de las políticas urbanas, siempre se analizará sobre un espacio físico y un espacio de gestión administrativa, hasta la actualidad.
2. Requiere de un marco legal de base como una Ley marco para el desarrollo urbano de las ciudades, que otorgue autonomía, independencia, régimen económico y funcional, entre otros roles y responsabilidades.
3. Es imprescindible que se genere un mecanismo de control, seguimiento y evaluación de los Planes Urbanos Locales que deriven del Plan Metropolitano, con el propósito de mantener las orientaciones y lineamientos de política urbana formulados para la metrópoli.
4. Los plazos ya no son determinados teóricamente, los plazos o vigencias deben ir en función al sistema de gobierno municipal, con el propósito de generar obligaciones con cada cuatro años de renovación o cambio de autoridades municipales.
5. Es importante fortalecer al Instituto Metropolitano de Planificación o al órgano que haga sus veces, sin un responsable de la planificación de la metrópoli, no hay mecanismos ni gestión administrativa que genere, procese o realice el seguimiento de este proceso.
6. Los actores claves y la participación ciudadana es prioritaria en la formulación de planes urbanos, concertar o gestionar conflictos de intereses, resulta importante para que el proceso no retroceda ni genere cuellos de botella en su formulación, evaluación y aprobación.
7. Por último, el financiamiento es primordial, encontrar el mecanismo financiero es clave para la realización de estudios, investigación e inclusive las actualizaciones del Plan.

Gráfico 14. Benchmark Urbanístico

Aspectos	Sao Paulo Brasil	Bogotá Colombia	Buenos Aires Argentina	Lima Perú	Benchmark Urbanístico
Instrumento de Planificación	Plan de Desarrollo Urbano Integrado (PDUI)	Plan de Ordenamiento Territorial (POT)	Plan Urbano Ambiental (PUA)	Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano (PLAN MET)	El instrumento urbano debe incluir todas el área metropolitana: Lima y Callao, para prevalecer la integridad del territorio.
Gobernanza Metropolitana	Estatuto de las Ciudades (2001) Estatuto de las Metrópolis (2015) <i>Aprobado por el Congreso Nacional de Brasil</i>	Ley N°388 (1997) Ley N°1454 (2011) <i>Aprobado por el Congreso de la República de Colombia</i>	Constitución de la Ciudad (1996) <i>Congreso de la Nación Argentina</i> Ley N° 71 (1998) Ley N°2.930 (2008) Modelos Territoriales (2012) <i>Asamblea Legislativa de la CABA</i>	Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible – RATDUS (2016) <i>Ministerio de Vivienda, Const. y San.</i> Ordenanza N°1862-MML (2014) <i>Concejo Metropolitano de Lima</i>	<ul style="list-style-type: none"> Promover una Ley marco para el desarrollo urbano de las ciudades, en especial de Lima Metropolitana, con la cual se le otorgue autonomía, independencia, régimen económico y funcional al gobierno metropolitano. Promover una Política Sectorial de Desarrollo Urbano emitida por el MVCS, para utilizar de manera transversal en todos los niveles de gobierno. Promover normas complementarias transversales de desarrollo urbano para todas las unidades orgánicas..
Condiciones o Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> Proceso de planificación permanente, con viabilidad y gestión económica financiera. El proceso de elaboración del PDUI deberá garantizar la promoción de audiencias y debates públicos con participación de la sociedad civil, en general y los Municipios. 	Obligatoriedad de los POT mediante la condicionante de restringir el otorgamiento de licencias urbanísticas sin que el plan se haya aprobado, para ello, la propuesta de elaboración del POT utiliza una metodología dinámica con cinco etapas.	<ul style="list-style-type: none"> El PUA deberá ser elaborado con participación transdisciplinaria de las entidades académicas, profesionales y comunitarias, a la que se ajusta el resto de normativa urbanística y obras públicas. Principal instrumento regulatorio de índole urbanístico para el desarrollo de las ciudades conformantes de la provincia y al área metropolitana de Buenos Aires. 	<ul style="list-style-type: none"> Es un instrumento técnico normativo de la planificación urbana que orienta y regula la gestión del desarrollo urbano sostenible de la Provincia de Lima y del área metropolitana, y las jurisdicciones distritales correspondientes. El IMP podrá emitir las directivas que considere pertinente para coadyuvar con el procedimiento de formulación y aprobación. 	<ul style="list-style-type: none"> Proponer un mecanismo de control, seguimiento y evaluación de la obligatoriedad de los Planes Urbanos Locales que deriven del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao.
Plazo o Vigencia	10 años Formulación sin definir Revisión no define	12 años Formulación variable Revisión cada 4 años	Sin vigencia Formulación sin definir Revisión cada 5 años	20 años Formulación y Revisión periódica (Ord. 1862) Previsiones de mediano plazo (10 años) y de corto plazo (02 años)- RATDUS	<ul style="list-style-type: none"> Proponer un plazo de vigencia de 12 años o 3 periodos de gestión municipal. Proponer revisiones obligatorias por cada periodo municipal (4 años).
Metodología en la formulación del PLAN	Guía metodológica por cada Plan y RM, aprobado por la Comisión Técnica.	Guía practica de actuación: ABC del Ordenamiento Territorial (2016)	Sin proceso metodológico <i>Utilizó como referente la planificación estratégica (Fernández – Guell) y Análisis FODA</i>	Manual para la elaboración del Plan de Desarrollo Metropolitano del MVCS Sin proceso metodológico específico a nivel del IMP	<ul style="list-style-type: none"> Promover una guía metodológica cada vez que se quiera elaborar un Plan, con el propósito de flexibilizar el proceso de formulación, participación y aprobación.
Unidades Responsables	Comisión Técnica, Comité Ejecutivo, Consejo del PDUI, y Grupos de Trabajo	Concejo Municipal, Secretaría Distrital de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Consejo Territorial de Planeación	Concejo Nacional del PUA, Comisión Asesora Permanente del PUA, Unidad de Coordinación del Consejo de Planeamiento Estratégico y Dirección General de Antropología Urbana	Instituto Metropolitano de Planificación (IMP), Unidad orgánica responsable del planeamiento territorial de la Municipalidad Provincial, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Concejo Metropolitano de Lima	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer al Instituto Metropolitano de Planificación (IMP) en competencias funcionales, administrativas. Proponer un Concejo o Comisión Multidisciplinaria Permanente para el acompañamiento al IMP en todas las etapas de formulación e implementación del Plan.
Representatividad	<ul style="list-style-type: none"> Empresa Paulista de Planeamiento Urbano S.A. Representantes del Gobierno del Estado de Sao Paulo Representantes de las 5 Sub-regiones Representantes de la Prefectura de Sao Paulo. Prefectos de los 39 Municipios y Sociedad Civil de la RMSP 	<ul style="list-style-type: none"> Actores Públicos: Alcaldía, Consejo de Gobierno, Corporación Autónoma Regional o Autoridad Ambiental Competente, Junta Metropolitana, Representantes de los Municipios, Consejo Territorial de Planeación, Concejo Municipal. Actores Privados: Gremios Económicos, Inversionistas, Promotores y Propietarios. Actores Comunitarios: Población Civil, Resguardos Indígenas, Comunidades Negras y Otros. 	La autoridades miembros del Consejo de Planeamiento Estratégico, representan los diversos sectores de la ciudad relacionados a: <ul style="list-style-type: none"> Trabajo, Producción Religión, Cultura Educación Partidos Políticos ONG's, Otras Instituciones Sociedad Civil Organizada 	Según el Manual de PDM (MVCS), tenemos: Estado: <ul style="list-style-type: none"> Gobierno Local (Provincial o Distrital, ODS, Empresas, etc.) Gobierno Regional (Direcciones, ODS, UGEL, etc.) Gobierno Central (Ministerios, Organismos adscritos, Proy. Especiales, etc.) Sector Privado: <ul style="list-style-type: none"> Entidades prestadoras del servicio, Grupos Empresariales y Organismos Internacionales Sociedad Civil: <ul style="list-style-type: none"> Grupos Sociales (Org. Base, Asociaciones, Sindicatos, etc.) Actores del conocimiento (Institutos, Universidades, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> Mantener los actores representativos propuestos por el Manual para la elaboración del PDM aprobado por el MVCS.
Participación Ciudadana	Proceso participativo liderado por la Comisión Técnica, inicia después de la Visión de la Metrópoli y el Cuaderno de Propuestas Preliminares	Proceso participativo es posterior a la formulación en la etapa de concertación y consulta. Mecanismo de participación democrática.	No esta definido el proceso de participación ni el momento, según referencias es continuo desde el inicio hasta la aprobación.	Según el Manual de PDM (MVCS), tenemos: el proceso de participación inicia en la etapa de diagnóstico y culmina con el programa de inversiones, así como del proceso de aprobación.	<ul style="list-style-type: none"> Mantener la participación ciudadana propuesta por el Manual para la elaboración del PDM aprobado por el MVCS.
Financiamiento	Fondo de Desarrollo Metropolitano de Sao Paulo Ley Est. Comp. N°1.139	Fondo de Desarrollo Regional Ley N°1454	Ley N°2.930 (PUA) Artículo 30° - Dota de recursos financieros al Concejo Nacional del PUA	Recursos propios de la Municipalidad Recursos del Gobierno Central Recursos de fuente mixta o privada	<ul style="list-style-type: none"> Proponer un Fondo (Fiduciario) de Desarrollo Metropolitano de Lima, para la formulación, revisión e implementación del Plan, y otros proyectos o programas que devengan de él.

Fuente: Elaboración Propia, 2021 (información recabada en mayo 2021)

Las autoras de la investigación consideramos que los casos comparados con el contexto peruano ayudan a contrastar las variables enunciadas en los párrafos anteriores y que son materia de análisis en el contenido del presente estudio, permiten confirmar nuestra primera hipótesis de la investigación: *“Existen ventajas comparativas que pueden mejorar la gestión del proceso de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao”*, construye el alcance y el marco de desarrollo del proceso estudiado y evita desagregarnos a otros acápite que no son relevantes para la investigación, esta característica es validada y confrontada con las entrevistas realizadas a nuestros expertos internacionales, utilizando la técnica de matrices y categorización derivada, lo que posteriormente no sirvió para confirmar nuestra hipótesis, conforme se precisa a continuación:

Ver gráfico 15.

Resultados derivados de la entrevista:

Gráfico 15. Matriz de Entrevistas del Grupo 1 de participantes

PREGUNTAS DE ENTREVISTAS	ENTREVISTADO 1 Arq. Heliana Artigiani Ciudad de Sao Paulo en Brasil	ENTREVISTADO 2 Ing. Natalí Duarte Ciudad de Bogotá en Colombia	ENTREVISTADO 3 Arq. Eduardo Reese Ciudad de Buenos Aires en Argentina	Categorías derivadas
¿Cuál es la estructura funcional y competencial del gobierno con relación a los planes urbanos?	<i>El Gobierno del Estado no tiene nada que ver, los diputados que tienen una intervención en el Gobierno del Estado, del Gobierno Federal, para la ciudad solamente los alcaldes.</i>	<i>Los Ministerios realizan asistencia técnica, para que apliquen bien la norma, pero la toma de decisiones es únicamente del Municipio, uno los puede guiar, hacer cosas, pero nunca tomamos como nación decisiones, a menos de que sean proyectos de interés social y nacional como proyectos grandes de minería o infraestructura, porque los municipios deciden por el suelo, pero el subsuelo lo decide la nación.</i>	<i>Argentina es un país federal que tienen una estructura de provincias o de distritos autónomos con constitución propia. La región metropolitana se despliega en dos jurisdicciones, una es la ciudad de Buenos Aires, el asiento de las autoridades nacionales, del gobierno nacional, y por supuesto de las principales oficinas públicas y también privadas y de la localización de las empresas privadas. Hay coordinación con el gobierno federal, pero de ninguna manera este maneja el área metropolitana.</i>	<i>El Municipio tiene autonomía funcional y competencial para la formulación de los planes urbanos. El Gobierno Nacional realiza asistencia técnica y coordinaciones.</i>
¿Cuál es la norma en su ciudad respecto a la formulación del plan urbano?	<i>Una ley más grande que sería del Gobierno Federal, es el Estatuto de la Ciudad dice que todas las ciudades que tienen más de 1000 habitantes tendrían que hacer un Plan urbano. Es una obligación, necesaria para la ciudad, para tener el control, porque si no se ponen las reglas se pueden hacer lo que quiera, es importante que se haga y bien hecho, ahora más el impacto en la ciudad es bastante grande.</i>	<i>La Ley Novena de 1989, es la primera norma que regula sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones; en el año de 1997, es cuando sale la Ley N°388, es la ley territorial de nuestro país que ya le empieza a decir a los municipios: “ustedes tienen que hacer una planeación de su territorio en diferentes niveles: un componente general, un componente urbano y un componente rural”</i>	<i>La Ley 14449 que es la del 2012, los Municipios tienen su marco legal de provincia de Buenos Aires, todos los que forman parte del área metropolitana o no tienen las normas y tienen los artículos que los obligan a planificar territorialmente, en la Constitución de la ciudad de Buenos Aires establece obligatoriamente tener un plan estratégico y un plan urbano ambiental y unas normas regulatorias de esas materias, tanto en lo ambiental como en lo urbanístico.</i>	<i>Las normas nacionales (Leyes) establecen la obligatoriedad de formular Planes Urbanos en las ciudades.</i>
¿Los planes urbanos tienen una vigencia específica o se adaptan al crecimiento de la ciudad?	<i>El plan urbano tiene una vigencia de 10 años, pero se puede hacer un ajuste a los 05 años y solo en algunas cosas; pero a los 10 años se formularía uno nuevo, debido a las transformaciones de la ciudad, mas no de la metodología en la formulación.</i>	<i>El plan de ordenamiento territorial (POT) tiene una vigencia de tres periodos constitucionales; es decir 12 años, los primeros 04 años hay cambio de gobierno lo cual supone que hay que hacer una revisión del componente al corto plazo que son 04 años, a mediano plazo son 8 años, y a largo plazo son 12 años.</i>	<i>La ciudad de Buenos Aires, esa es la ley 2930, el plan ambiental de la ciudad de Buenos Aires que en este momento está en revisión porque ya cumplió 10 años, la Ley N°29930, dice que la revisión se tiene que hacer cada 4 años.</i>	<i>Los planes urbanos tienen una vigencia entre 10 a 12 años, con revisiones periódicas entre 4 a 5 años.</i>
¿Existe una guía	<i>Si tenemos reglas, pero no son de</i>	<i>Si existe una guía metodológica, el Decreto N°1037 y</i>	<i>Tiene unos trazos gruesos de metodología que</i>	<i>Existen guías</i>

<p>metodológica para la formulación, con mayor flexibilidad en dicho proceso?</p>	<p>formulación, son del proceso participativo, de la aprobación de leyes, y otras más en exceso, <i>un guía no estoy segura</i>, pero es probable que la <i>academia haya propuesto como referencia</i>.</p>	<p>también <i>el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, genera unas guías metodológicas</i>, para la aplicación del POT, pero como tal la norma que se consulta para hacer el ordenamiento territorial en el marco de la Ley N°1098 de 1997, es la Ley N°1077 que es el compila todas las normas.</p>	<p>están en la página web del gobierno de la ciudad, bastante pobre.</p>	<p><i>metodológicas para la formulación e implementación de los Planes Urbanos.</i></p>
<p>¿Por qué hacer un monitoreo, revisión y/o control es importante? ¿Utilizan recursos propios o contratan consultorías para ello?</p>	<p><i>Nosotros como recurso humano hacemos las revisiones</i>, a veces es difícil medir, verificar, porque no tenemos toda la información, y <i>solamente verificamos, hacemos los indicadores situacionales</i>, pero no producimos. <i>No hay como hacer una consultoría para tener la información externa de la alcaldía, es bastante complicado.</i></p>	<p>Cuando se emiten planes, programas, proyectos y presupuestos con relación a la dinámica del territorio cambiante, <i>se realizan las revisiones, en el corto, mediano y largo plazo</i>, donde posiblemente tengan que hacerse algunas modificaciones. <i>Al final, es decisión del Municipio</i>, en el año 2013 Bogotá utilizó su propio recurso humano, una alcaldía con varias secretarías; en el año 2019 fue mixto, contrataron consultores, para apoyar el proyecto.</p>	<p>El receso de <i>la revisión no respondió a un problema en particular si no a la desidia del gobierno de la ciudad</i> que es el mismo de hace 10 años atrás, no tenían ninguna excusa, ningún argumento, en realidad, lo que a ellos le interesó fue sacar el Código Urbanístico del año 2019.</p>	<p><i>La realización de revisiones periódicas es necesario a corto, mediano y largo plazo, con recursos humanos propios o mixto (consultores externos).</i></p>
<p>¿Cuál es la importancia de la participación ciudadana en la formulación de planes urbanos? ¿Cuál es el proceso para la validación del instrumento con la sociedad?</p>	<p><i>Los procesos participativos están incluidos en todo el plan</i> desde su promoción está disponible y se puede hacer comentarios, recomendaciones con <i>un trabajo muy grande, son muchas reuniones</i>, hay sitios donde las personas se inscriben, ponen sus demandas, pero este tiene que ser compilado, tiene que ser pasado en un documento, para la disponibilidad de las personas que son los expertos en el asunto en la alcaldía y volver para la población; es un trabajo bien grande que demanda mucho tiempo.</p>	<p><i>Luego de la concertación pasamos a un proceso de participación ciudadana, en la parte de evaluación, diagnóstico y formulación</i> siempre tiene que ir la participación ciudadana, y no es solamente socializar, si no, que la gente también tenga la oportunidad de participar y dar sus opiniones; <i>si no se declara ilegítimo el proceso</i>. Últimamente, la ciudadanía ha prestado mucho interés en los POT, tiene que ver con las redes sociales, yo creo que el manejo de <i>los medios de comunicación ha sido indispensable para que la gente empiece a interesarse en temas de ordenamiento territorial.</i></p>	<p><i>En la Constitución de la ciudad de Buenos Aires, la participación ciudadana es obligatoria y establece una serie de mecanismos que tiene que cumplir el Gobierno de la Ciudad</i>. La metodología para su implementación se define como la mejor manera de hacer participativo el proceso, luego cuando pasa a discusión parlamentaria en el Concejo Municipal (Legislatura) con una serie de consultas públicas en toda la ciudad, y de allí volver a tratarlo y votarlo, como mecanismo es un proceso participativo de audiencias públicas.</p>	<p><i>Los procesos de participación ciudadana son necesarios desde la formulación del plan, es una obligación que establece las leyes como proceso de validación del plan urbano</i></p>
<p>¿Con relación al financiamiento del Plan Urbano se gestiona con recursos propios o con otro tipo de presupuesto, canon, regalías, etc.?</p>	<p><i>El plan urbano es un trabajo con recursos propios de la alcaldía.</i></p>	<p><i>Hay programas nacionales que financian y ayudan al municipio</i>, pero también hay otra forma de financiamiento de los POT, y es <i>mediante regalías al Municipio del petróleo y minería, dependiendo de su productividad</i>, le dicen que le asignan tanto dinero que lo pueden usar en ciertos proyectos, se llaman proyectos tipo para hacer ordenamiento territorial, si se aprueba le desembolsan los recursos.</p>	<p><i>Los distritos son autónomos y tienen una constitución propia</i>, como es el régimen político norteamericano, <i>el gobernante tiene una enorme capacidad de disposición de recursos</i>, cada distrito tiene su propio plan, la ciudad de Buenos Aires tiene un plan urbanístico que articula más o menos con los planes y las normas de los municipios de la región metropolitana que la rodea.</p>	<p><i>Los Municipios elaboran los planes urbanos con recursos propios u otras formas de financiamiento presupuestal directo y en algunos casos subvencionado.</i></p>

<p>¿Cuál sería el impacto del plan urbano sobre un nuevo gobierno municipal, es necesario formularse nuevamente o realizar ajustes?</p>	<p>El monitoreo es interesante, <i>cambiar todo es muy trabajoso, es mejor avalar y hacer ajustes</i>, nosotros estamos en la mitad hasta fin de año, hoy un nuevo plan es muy difícil, si no se hace, el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia aplican auditorías de acuerdo a las leyes para rendir cuentas, todo el tiempo.</p>	<p>Cuando definimos un POT se tiene como objetivo claro a dónde queremos ir y la finalidad, <i>una modificación ordinaria del POT, se evalúa si sirve o no, el modelo de ciudad no puede estar cambiando cada año, sino que tiene que estar sujeta a las decisiones</i>, ahora en Bogotá no tenemos un POT vigente, pero, aunque estén vencidas las decisiones, la ley es la norma a seguir.</p>	<p>En la ciudad de Buenos Aires en general los planes y las normas tienen impactos bastante mayores que los municipios de la región metropolitana, <i>tienen algunos problemas de estructuración, de hacer cumplir las normativas y las planificaciones que en general suelen ser bastante débiles.</i></p>	<p><i>Realización de revisiones y ajustes para no cambiar todo es necesario, pero depende de las decisiones del gobierno local.</i></p>
---	---	--	---	---

Confirmación de la hipótesis: En la matriz de análisis de entrevistas sobre las condicionantes comparativas que mejoran el proceso de formulación del Plan, los expertos internacionales consideran que el Municipio debería mantener su autonomía funcional y competencial para la formulación de los planes urbanos, al Gobierno Nacional con un rol de asistencia técnica y coordinaciones institucionales, a las normas nacionales (Leyes) con la debida obligatoriedad de formular Planes Urbanos en las ciudades, y a los planes urbanos mantener la vigencia entre 10 a 12 años, con revisiones periódicas entre 4 a 5 años; preservar las guías metodológicas para la formulación e implementación de los Planes Urbanos, con revisiones periódicas de corto, mediano y largo plazo, con recursos humanos propios o mixto (consultores externos). Los procesos de participación ciudadana son necesarios desde la formulación del plan, es una obligación como proceso de validación del plan urbano; finalmente, los Municipios deben utilizar los recursos propios u otras formas de financiamiento presupuestal directo e indirecto para su elaboración.

En ese contexto, se confirma la hipótesis enunciada, es decir, que sí existen ventajas comparativas que pueden mejorar la gestión del proceso de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao, los mismos que coadyuvarán no solo en su formulación sino también en su aprobación, un adecuado mecanismo de gestión administrativa respaldando al instrumento urbano denominado “Plan”, prevalece la integridad del territorio, su carácter legal le da la obligatoriedad de una nueva formulación sin intromisiones políticas, asegurará los recursos financieros, integrará con mayor participación a la ciudadanía e incrementará el rol fundamental que cumple el Instituto Metropolitano de Planificación (IMP) en la metrópoli.

4.2. Cadena de Valor Público en el proceso estratégico de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao

Respecto al segundo objetivo específico: “Establecer los aspectos de la cadena de valor público que condicionan el proceso de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao”, los resultados derivados del análisis documental evidencian tres variables que nos permitirá determinar si existe una cadena de valor pública definida para la formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao:

Uno de los procesos de gestión pública que afecta a las instituciones del estado, es la cadena de valor pública incompleta o parcialmente desarrollada, o en su defecto inexistente; en el presente estudio, consideramos que actualmente las limitaciones y carencias del plan se encuentran circunscritas en esta suposición, por lo que, nos apoyamos en las siguientes variables de análisis: 1) Evaluación FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao, con el propósito de caracterizar el contexto y su desarrollo; 2) Mecanismos de gestión presupuestal que financian los Planes Metropolitanos para Lima y Callao, creemos convenientemente que todo esfuerzo de recursos humanos, se sitúa en paralelo con el suministro o soporte del presupuesto asignado y/o generado por y para los Gobiernos Locales; y por último, 3) Analizar la metodología de formulación de los planes metropolitanos elaborados por la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, nos permitió evidenciar procesos implementados y vigentes, incompletos dentro de la cadena de valor pública del Plan.

Gráfico 16. Cadena de Valor Público debilitada del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao



Fuente: Elaboración Propia, 2021

Análisis FODA del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao

La Evaluación con el método de Análisis FODA, permite la evaluación de variables fuertes y débiles, que en su conjunto caracterizan la situación externa (oportunidades y amenazas) como las internas (fortalezas y debilidades) de una organización o de un proceso, que en perspectiva permite obtener una situación estratégica para lograr equilibrio o ajuste de su estructura. (Sarli, Rosana *et al.* 2015).

El Análisis FODA del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao, permite identificar las debilidades de carácter interno del proceso de formulación, como, por ejemplo:

- Existe *pocos profesionales capacitados con experiencia en urbanismo y/o planificación urbana* desde la década del 90', es decir, expertos y funcionarios con poca experiencia limitan la mejora de capacidades en el análisis y estudio del territorio y de las ciudades, la disminución de recursos humanos, y la renovación de cuadros especializados en conocimiento, investigaciones, proyectos de desarrollo urbano a nivel nacional, dificulta el el proceso de formulación del plan, desde su etapa inicial.
- *Desconocimiento y poca participación de la ciudadanía en temas relacionadas a la planificación urbana de la ciudad*, requiere mayor esfuerzo institucional de forma transversal y coordinada con todos los actores que forman parte del proceso, con el propósito de minimizar los conflictos de intereses en la gestión del uso del suelo.

Gráfico 17. Análisis FODA del Plan

	<p>Fortalezas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento del territorio por parte de los actores involucrados en la formulación del Plan. • Existe una entidad especializada en la planificación del territorio, en este caso, el IMP. • Profesionales especializados para realizar la primera etapa de la formulación del Plan • Utilizar la elaboración del Plan para fortalecer la estructura funcional del IMP. • Se incluye nuevos conceptos, metodologías e instrumentos normativos en la gestión del desarrollo urbano de las ciudades: sostenibilidad, gestión de riesgo de desastres, ciudades inteligentes, economía naranja, entre otros. 	<p>F</p>
	<p>Debilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desconocimiento y poca participación de la ciudadanía en temas de planificación urbana de la ciudad. • Pocos profesionales capacitados con experiencia en urbanismo y/o planificación urbana. • Se mantienen vigentes los planes urbanos formulados hace más de treinta (30) años en Lima y Callao. • Falta de capacidad de las autoridades políticas en tomar decisiones referentes a los instrumentos de gestión de suelo o planificación urbana. • Limitada representatividad del IMP en la gestión del proceso de formulación y aprobación del Plan. 	<p>D</p>
	<p>Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concebirse como un referente técnico para que otros gobiernos locales formulen sus planes urbanos, así como, iniciativas privadas y/o público – privadas. • Participación de la ciudadanía mediante colectivos, entidades privadas y públicas para la formulación, seguimiento y monitoreo del Plan. • Respaldo institucional y económico del gobierno nacional para la formulación del Plan. • Fortalecimiento del instrumento de planificación urbana para la priorización de proyectos de inversión pública. 	<p>O</p>
	<p>Amenazas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Injerencia del gobierno nacional en el proceso de formulación del plan a cargo de las Municipalidad Metropolitana de Lima, presupuestalmente o a nivel de competencias. • Intereses económicos de algunos actores participantes en la formulación del Plan. • Los plazos de corto tiempo disminuyen la capacidad de integración del Plan con la ciudadanía. • Los manuales para formulación del Plan solo hacen referencia a un tipo de metrópoli, quitando protagonismo a la capital. • El poder legislativo emite normas urbanas sin participación de las entidades técnicas competentes de carácter local en la elaboración de Planes Urbanos 	<p>A</p>

Las amenazas de carácter externo y las debilidades de carácter interno influyen en el débil proceso de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao, pueden considerarse las siguientes:

- *Injerencia del gobierno nacional en el proceso de formulación del plan a cargo de la Municipalidad Metropolitana de Lima*, tanto en la gestión del presupuesto como en el uso de las competencias establecidos por Ley en la gestión del uso del suelo de la metrópoli, ha generado retraso y superposición de procesos administrativos, funcionales y políticos en la estructura del gobierno local.
- *Los plazos de corto tiempo disminuyen la capacidad de integrar el Plan con la ciudadanía*, mientras la metrópoli siga creciendo descontroladamente, las exigencias y demandas de la población se incrementan y dispersan, las prioridades se diversifican sin obtener resultados que mayoritariamente respondan eficientemente a la mayor cantidad de problemas urbanos.
- *El poder legislativo emite normas urbanas sin participación de las entidades técnicas competentes de carácter local*, no hay representatividad de los planes urbanos en el sistema legislativo peruano, como instrumento clave para la toma de decisiones en el territorio, el esfuerzo es individualizado por aspectos o por territorios, como por ejemplo, emitir leyes para la defensa del espacio público pero sin una Ley marco sobre el desarrollo urbano de las ciudades, no tiene el respaldo suficiente para obtener resultados integrales.

Mecanismos de gestión presupuestal

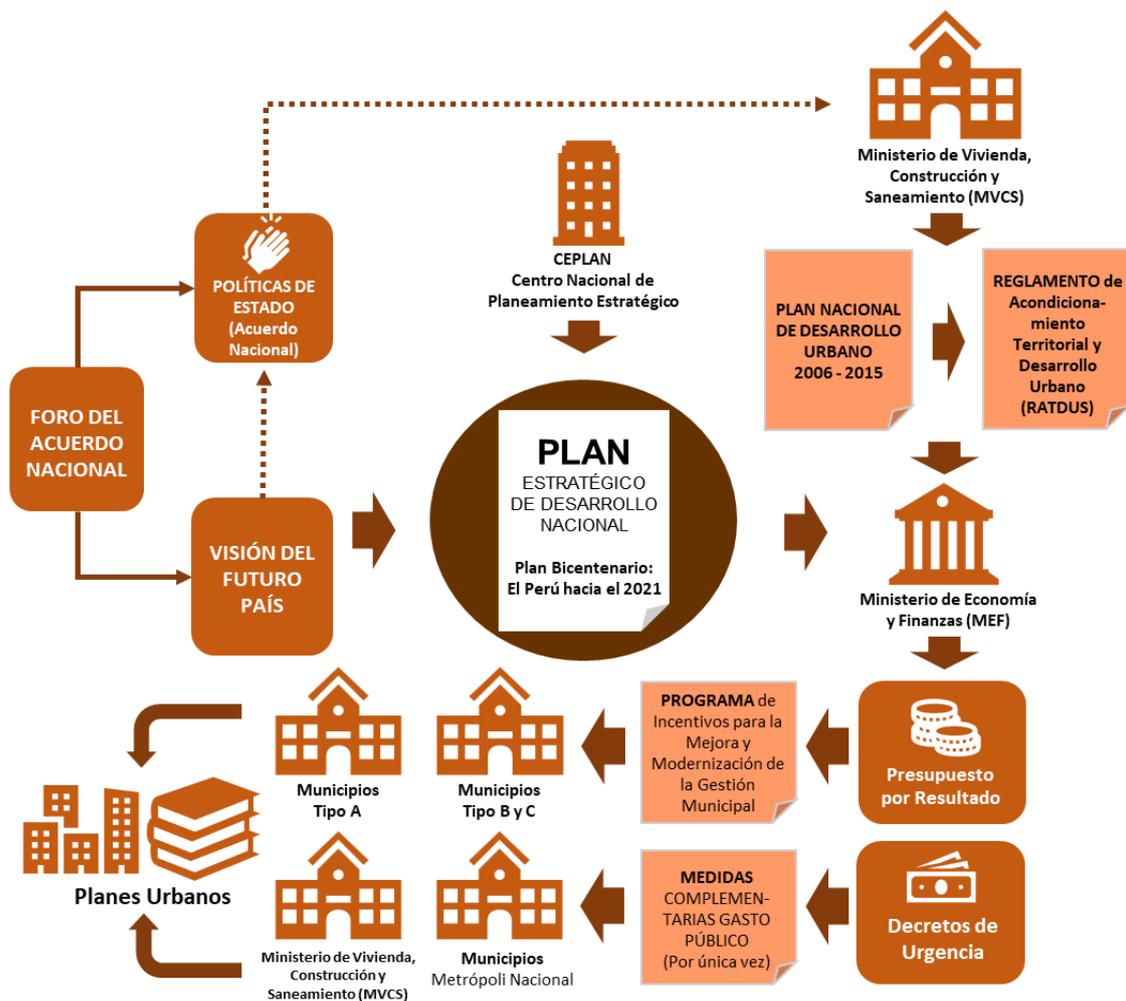
Los Mecanismos de gestión presupuestal que financiaron los Planes Metropolitanos de Desarrollo Urbano de Lima y Callao; en el año 2014, con el gobierno municipal de la señora Susana Villarán, denominaron al instrumento como “PLAM al 2035”, la Municipalidad Metropolitana de Lima utilizó recursos propios de la entidad para el financiamiento del equipo técnico, recursos administrativos y otros gastos operativos para su desarrollo. La desactualización del “PLANDEMET 1990-2010”, no ha permitido mejorar las condiciones operativas de elaboración del Plan, el último esfuerzo funcional y económico fue realizado en el 2014 pero sin voluntad política para su aprobación.

Por otro lado, con la Ley N° 30970 (2019) “Ley que aprueba diversas medidas presupuestarias complementarias para coadyuvar a la calidad y ejecución del gasto público y dicta otras medidas”, que aprueba en su artículo 13 lo siguiente: “*Financiamiento de Planes Urbanos con cargo a los recursos autorizados por los decretos de Urgencia 004 y 010-2017*”, referidos a medidas extraordinarias que estimulan la economía, así como, para la atención de intervenciones ante la ocurrencia de lluvias y peligros asociados, en zonas declaradas en estado de emergencia, para la

intervención del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento para la mejora de las condiciones de ocupación o reasentamiento de viviendas vulnerables a los riesgos de índole natural. Con el Decreto de Urgencia N° 033-2019 de fecha de publicación el 29 de diciembre de 2019 se “Autoriza el financiamiento de planes urbanos con cargo a los recursos señalados en el numeral 13.1 del artículo 13 de la Ley N°30970”, en este caso autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) transferir a favor del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) la suma de 12 millones de soles.

Para la actualización del Plan, con fecha del 31 de diciembre de 2019, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento suscribe Convenios Marco de Cooperación Interinstitucional con la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) y la Municipalidad Provincial del Callao (MPC), con el objeto de promover la formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao, en aras del desarrollo urbano sostenible, optimizar el uso del suelo, el financiamiento urbano, la implementación de proyectos urbanos y programas de vivienda.

Gráfico 18. Asignación de Recursos Presupuestales para Planes Urbanos



Fuente: Elaboración Propia, 2021

El 17 de julio de 2020, el MVCS y la MPC suscribieron el convenio Específico de Cooperación, en el que el MVCS se compromete a financiar el Convenio por el monto de más de 3.5 millones de soles cuyo objeto es que el MVCS a través de la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo (DGPRVU), en coordinación con la MPC, desarrollen el Plan de Desarrollo Metropolitano del Callao. Posteriormente, un mes después se suscribió el convenio Específico de Cooperación, en el que el MVCS se compromete a financiar el Convenio por el monto de 5 millones de soles, cuyo objeto es que la MML elabore el PLAN MET al año 2040, para lo cual el MVCS brindará asesoría y asistencia técnica necesaria, para el cumplimiento del objetivo, aprobar el Plan para Lima y Callao.

Para las autoras de la investigación los mecanismos de gestión presupuestal son esenciales para un proceso estratégico de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano, constante y vigente, la asignación de los recursos económicos pasan por diversos procesos de planificación y administración como etapas y organismos – apalancando y/o dilatando – la transferencia del presupuesto total para el desarrollo de planes urbanos a los gobiernos locales desde el gobierno central; a la fecha, existen tres mecanismos que infieren en su financiamiento: el 1) Programa de Incentivos para la Mejora y Modernización de la Gestión Municipal, las 2) Medidas Complementarias al Gasto Público; y, los 3) Recursos propios de los gobiernos locales. Los gobiernos locales, son el último eslabón de la estructura organizacional del Estado, se mantienen insostenibles, con baja recaudación de impuestos, sistemas administrativos y operacionales deficientes a medida que la necesidad de los ciudadanos se incrementa con el crecimiento desmedido de las áreas urbanas de las principales ciudades del país.

Análisis del proceso metodológico del Plan

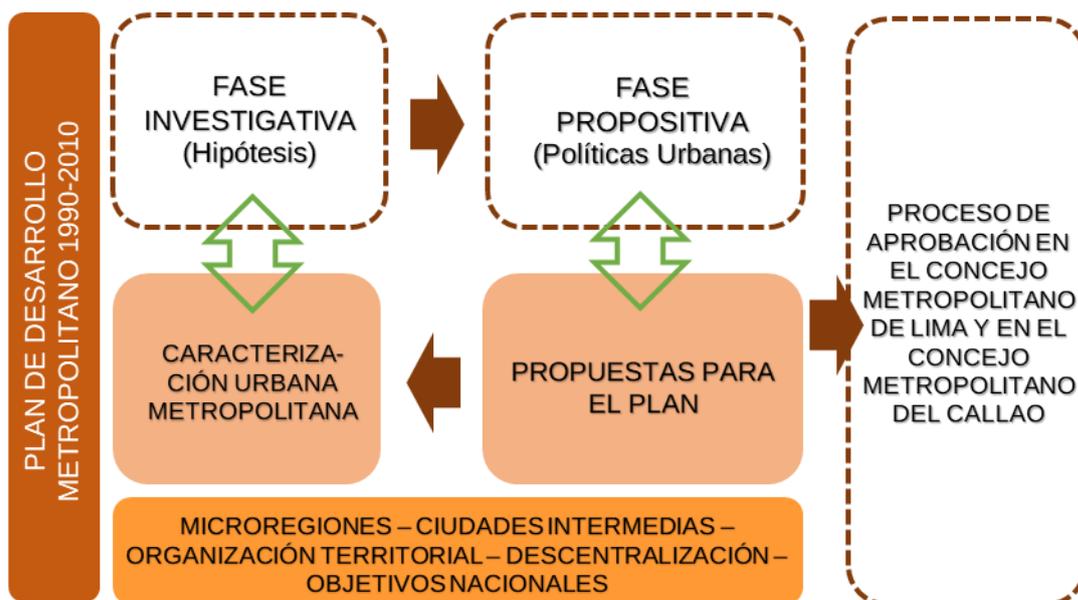
En el presente estudio analizamos las metodologías que se utilizó en el último Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao aprobado hace 30 años, del PLAM al 2035 (sin aprobación), y por último, la señalada en el Manual para la elaboración de Planes Metropolitanos aprobado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, utilizada en el proceso de formulación del PLANMET al 2040 (en evaluación), nuestro propósito es identificar la variable que no permite continuar con el proceso “operativo” de la cadena de valor público del Plan.

a) Plan de desarrollo metropolitano 1990-2010

La Metodología que se utilizó para la elaboración del Plan de Desarrollo Metropolitano 1990-2010, tiene dos grandes fases: la “*fase investigativa*”, referida al contenido analítico del Plan; y la “*fase propositiva*”, referida a las propuestas del Plan.

A fin de cumplir con la primera, se realizaron indagaciones con la metodología “*investigación de tipo científico - evaluativa*”, debido a que trata el problema con datos empíricos y comprobados científicamente, de otro lado, es evaluativa porque describe y explica diversos aspectos o características más importantes de la dinámica urbana y la desorganización físico espacial del área metropolitana de Lima y Callao, e indaga las causas con las cuales generaron conflictos urbanos en el territorio.

Gráfico 19. Metodología del PLANDEMET 1990 - 2010



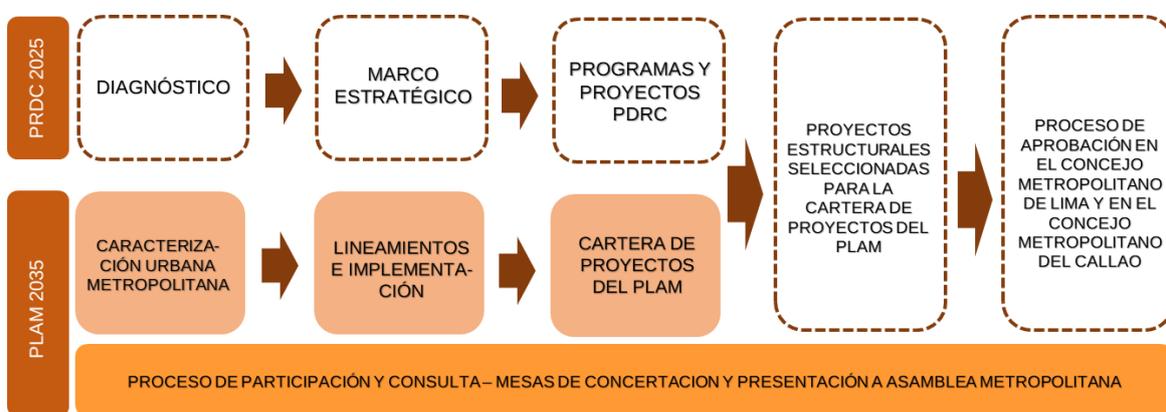
Fuente: Elaboración propia, 2021

La segunda fase, se formuló la concepción y doctrina del plan, pensando en objetivos globales, políticas generales y específicas, así como, estrategias necesarias que se acercan a la visión objetivo que la Metrópoli aspira; además, de construir un mecanismo eficaz con un conjunto de normas y reglamentos específicos, para el cumplimiento de las propuestas del Plan. Fue considerado como un plan muy tecnicista y de carácter científico, que espero a su aprobación para lograr integrarse con la población, aún no quedó claro, la fase previa a la formulación del Plan, sin embargo, Pasquel (2005) nos comenta que hubo varios intentos de aprobar la actualización realizada entre los años 1987 hasta 1989 durante la Alcaldía del Sr. Jorge del Castillo, con modificaciones que fueron recogidas y actualizadas nuevamente con la gestión municipal del Sr. Ricardo Belmont, quien puso en vigencia el “PLANDEMET 1990-2010” en el año 2012, a pesar de todas las variaciones sufridas.

b) Plan metropolitano de desarrollo urbano (PLAM al 2035)

Para la elaboración del PLAM al 2035, se construyó una estrategia metodológica ad hoc, basado en principios de planificación estratégica iniciada desde el Plan Regional de Desarrollo Concertado hacia la estructuración de un modelo de planificación urbanística integral. El PLAM propone un cambio de paradigma en la forma afrontar la planificación urbana, pasando de un planeamiento general prescriptivo, a un planeamiento que fomenta la institucionalización de una propuesta urbana y territorial, una cartera de programas y proyectos, territorializados en función a lineamientos y visión de ciudad, con instrumentos de desarrollo, ejecución y gestión del territorio, elaborados de manera compartida con los diversos actores institucionales y de la sociedad civil, por tanto, abierto a evaluarse y ajustarse en su tiempo de implementación.

Gráfico 20. Metodología del PLAM al 2035



Fuente: Elaboración propia, 2021

La metodología flexible que tienen los Planes Urbanos permitió al equipo técnico, alinear diversos instrumentos de gestión pública como el Plan Regional de Desarrollo Concertado al 2025 (PRDC), que sirvió de insumo para el diagnóstico del Plan, evitando superposiciones o diferencias entre dos instrumentos de carácter metropolitano y de índole público, una propuesta innovadora que pudo aprobarse en su momento, ahora sirve de referente para evidenciar la capacidad del equipo técnico en promover acciones estratégicas metodológicas para la formulación del Plan. Aseguró la participación ciudadana desde el diagnóstico hasta su aprobación, demuestra la capacidad del equipo en realizar actividades de negociación e integración con los principales actores conformantes del Plan, así como, con la ciudadanía.

c) Manual para la elaboración de Planes de Desarrollo Metropolitano (MVCS)

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a solicitud de las municipalidades pertenecientes a las ciudades identificadas como metrópoli nacional y regional, suscribe convenios de cooperación interinstitucional para brindar asesoría, asistencia técnica y capacitación en la elaboración, implementación y ejecución del Plan de Desarrollo Metropolitano de cada metrópoli, que forma parte del Sistema Nacional de Centros Poblados (SINCEP) del país.

El proceso de formulación y aprobación de planes se considera como un proceso cíclico que inicia en la Municipalidad seleccionada, permite constituir un equipo técnico que se encarga de llevar y hacer seguimiento al Plan, tomando como referencias aspectos relacionados a la Exhibición pública, la participación ciudadana, la representatividad ante el Concejo Metropolitano, y por ende hasta su culminación con la aprobación del mismo.

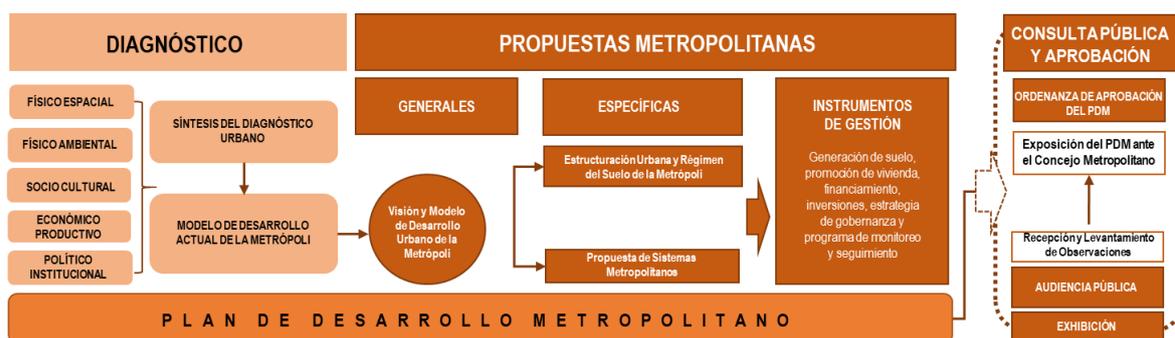
Gráfico 21. Resumen del proceso de formulación y aprobación de los planes



Fuente: Elaboración propia, 2021

La metodología para elaborar el Plan, se define en el Plan de Trabajo a cargo del Equipo Técnico, en un proceso integral ordenado, articulado y sistemático, optimiza los recursos disponibles (humanos, materiales, financieros, tecnológicos y otros recursos adicionales) según el plazo asignado. Detalla las acciones y metodologías que serán utilizadas para el desarrollo del Plan, con especificaciones para cada uno de los especialistas que intervendrán en cada etapa, a través de 3 fases: 1) Diagnóstico, 2) Propuestas Metropolitanas: Generales, Específicas e Instrumentos de Gestión; y, por último, 3) Consulta Pública y Aprobación.

Gráfico 22. Metodología propuesta para la elaboración del PDM



Fuente: Elaboración propia, 2021

Utiliza una metodología compacta con pocas posibilidades de mostrar flexibilidad, abocada a cumplir con la presentación de cada producto conformante del Plan, con participación sesgada de la población, y con el mecanismo de audiencia pública únicamente al finalizar el proceso, lo que puede evidenciar orientaciones técnicas sin que la población esté representada o informada en su totalidad, es importante, precisar los roles, la representatividad y la injerencia de la población como tomadores de decisiones dentro del proceso de formulación del Plan.

En ese contexto, respecto a la operatividad de la cadena de valor público del Plan resumimos lo siguiente:

Gráfico 23. Metodología de los Planes Metropolitanos de Desarrollo Urbano

Plan de desarrollo metropolitano 1990-2010	Plan metropolitano de desarrollo urbano al 2035	Manual para la elaboración de PDM (MVCS)
<p>Construyo un mecanismo eficaz con un conjunto de normas y reglamentos específicos, para el cumplimiento de las propuestas del Plan.</p> <p>Fue considerado como un plan muy tecnicista y de carácter científico, que espero a su aprobación para lograr integrarse con la población.</p>	<p>Metodología flexible que permitió al equipo técnico, alinear diversos instrumentos de gestión pública como el Plan Regional de Desarrollo Concertado (PRDC), sirvió de insumo para el diagnóstico del Plan, evitando superposiciones o diferencias entre dos instrumentos de carácter metropolitano y de índole público, sin embargo, no logro aprobarse a tiempo.</p>	<p>Metodología compacta con pocas posibilidades de mostrar flexibilidad, abocada a cumplir con la presentación de cada producto conformante del Plan, con participación sesgada de la población, y con el mecanismo de audiencia pública únicamente al finalizar el proceso, la población no está informada en su totalidad.</p>

Fuente: Elaboración propia, 2021

Las autoras de la investigación consideramos que la propuesta metodológica del Plan, cumple un rol fundamental en el proceso de formulación, constituye un mecanismo efectivo que permite analizar diferentes componentes: políticas urbanas, procesos de gestión, recursos financieros, responsabilidades y roles de los participantes, no obstante, la falta de seguimiento y la variabilidad

(tecnicismo, compacto o flexible) de la estructura, debilita el proceso “operacional” de la cadena de valor del plan, que finalmente nos permita obtener un producto aprobado y en vigencia, en ese contexto nos permite confirmar la segunda hipótesis de la investigación: *“La cadena de valor no está claramente definida lo que dificulta la formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao, la realidad contrastada con los resultados de las entrevistas formuladas a los participantes del estudio, que se detalla a continuación, nos ayuda a confirmarla,*

Ver gráfico 24.

Desde las entrevistas realizadas se encuentra los siguientes resultados:

Gráfico 24. Matriz de Entrevistas del Grupo 2 de participantes

PREGUNTAS DE ENTREVISTA	ENTREVISTADO 1 Economista Hernán Navarro Franco Ex Director General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo - MVCS	ENTREVISTADO 2 Arq. Tamara Cusi Alva Olortegui Ex Directora de la Dirección de Urbanismo y Desarrollo Urbano - MVCS	ENTREVISTADO 3 Arq. Claudia Amico Tudela Coordinadora Técnica del Plan de Desarrollo Metropolitano del Callao al 2040 - MVCS	Categorías derivadas
<p>¿Cuál es el rol del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento con relación a la formulación del Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima y Callao?</p>	<p>El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento es <i>el ente rector, el articulador sobre todo el supervisor</i>, para que se desarrolle el Plan con una buena calidad, que tenga una sola mirada territorial.</p> <p>Mediante la aprobación de manuales <i>pormenorizamos a detalle la metodología para la elaboración del Plan</i>, de modo tal que se pueda estandarizar el territorio.</p> <p>El MVCS no solo financia el Plan sino es el supervisor de todo esto para que el <i>instrumento sea de calidad, como una especie de garante bajo la propia supervisión de nuestros especialistas</i>.</p>	<p>El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento <i>interviene para apoyar en el cumplimiento de las funciones del IMP, en esta ocasión a través de financiamiento, formulación y supervisión de la elaboración de los planes urbanos</i> de Lima y Callao.</p> <p>No se puede pensar la planificación de la metrópoli nacional solo considerando Lima y Callao sino pensar en el Perú, también es pensar en provincias, es decir debes pensar más allá del alcance del IMP.</p>	<p>El apoyo del MVCS resulta ser un gran <i>respaldo al momento de la formulación del Plan no solo por el tema de financiamiento sino también para la formación de un buen equipo técnico</i>, además ayuda en la <i>articulación con otros sectores o entidades que deben intervenir para la formulación del Plan</i>.</p> <p><i>El rol que cumple el MVCS fortalece el proceso de formulación del Plan</i>, su acompañamiento y supervisión nos da un <i>respaldo institucional y político</i> que coadyuva al proceso de formulación del Plan para su éxito.</p>	<p><i>El sector Vivienda representa el rol articulador y supervisor, establece una metodología, apoya al IMP e interviene para la formación del equipo del Plan, como respaldo institucional y político.</i></p>
<p>¿En ese contexto, para el cumplimiento de la formulación de los planes urbanos podría utilizar mecanismos obligatorios o penalizaciones por incumplimiento?</p>	<p>Es importante <i>impulsar una política para hacer de carácter obligatorio la elaboración y aprobación del Plan, hemos estamos trabajando en una política nacional de vivienda y urbanismo, articulando con CEPLAN los procesos que exige la ley</i>, con ello estableceremos la necesidad de desarrollar instrumentos de planificación, es probable hasta la modificación de la LOM para que se plantee medidas de planificación a nivel Macro.</p>	<p>El desinterés del gobierno central y de las municipalidades respecto a la planificación urbana se ha mantenido por muchísimo tiempo; una respuesta a ello <i>es trabajar una norma para generar la obligatoriedad de formular un plan urbano, debiendo tener siempre presente los procesos de planificación a largo plazo</i>. La norma propuesta por el MVCS con roles del sector, municipalidades y gobiernos regionales, <i>incluso podríamos crear una entidad con alcance nacional que funcione para acciones de fiscalización y seguimiento de los planes urbanos y de ser el caso realice el financiamiento para las actualizaciones de los planes o para su formulación</i>.</p>	<p>Un plan de desarrollo metropolitano para Lima y Callao, necesita el respaldo de una institución como el MVCS, no solo económico sino también de gestión, <i>debería impulsarse una legislación de Desarrollo Urbano no solo para Lima y callao sino a nivel nacional, una sola norma en donde se establezca competencias, plazos, financiamiento, actualizaciones, etc.</i> para hacer obra necesitas tener una ciudad ordenada para saber en dónde puedes intervenir, eso es planeación del territorio.</p>	<p><i>Desinterés de las autoridades para implementar los planes urbanos, se requiere una política, normativa o ley para la elaboración y aprobación del Plan, así como crear una entidad de alcance nacional para fortalecer la implementación de los planes urbanos en todo el país.</i></p>

<p>¿Cuál es el rol de la ciudadanía en la formulación del Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima y Callao?</p>	<p><i>Le ha pasado a Lima, equipo técnico bueno, pero en la parte social no logró avanzar mucho. Si las instituciones como los colegios profesionales, universidades, se hubieran comido el pleito, para hacer presión a las autoridades y de esta manera, para aprobar el Plan, hubiese sido diferente. Lo más importante de un plan es el acompañamiento social. Se debe involucrar a los actores claves, identificarlos, hacerlos partícipes, definitivamente habrá algunos que tienen mayor participación que otros. Muy fuerte la parte técnica pero muy débil la parte social.</i></p>	<p><i>Entidades públicas y privadas, colegios profesionales, municipalidades, asociaciones de vecinos o colectivos además de la sociedad representada por todos los ciudadanos, es importante su participación, todos tienen algo que decir frente a un Plan que de una u otra manera los afecta no en la formulación del Plan sino en su ejecución, entonces si no escuchamos a todos los afectados podemos tomar decisiones que más adelante causen retrasos o vacíos en lo planificado.</i></p>	<p><i>Se debe coordinar con los colegios profesionales, otros sectores involucrados como (MTC, MINAM, MINEM, el mismo VIVIENDA) SEDAPAL, EDELNOR, APN, empresas privadas (Concesiones); así como, la participación con colectivos y ciudadanía en general, en el acompañamiento e intervención resultan relevantes.</i></p>	<p>La participación ciudadana es importante en el acompañamiento social del plan, que permita finalmente su aprobación. Es necesario la participación de los colegios profesionales.</p>
<p>¿Con relación al fortalecimiento del equipo técnico para la elaboración del Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima y Callao, contamos con especialistas para la elaboración de estos instrumentos?</p>	<p><i>A raíz de los trabajos desarrollados se ha evidenciado déficit de personal especializado para la formulación de planes, razón por la cual venimos impulsando un marco normativo para promover la participación de los estudiantes de últimos ciclos de las universidades públicas y privadas de las carreras de arquitectura, urbanismo e ingeniería en programas impulsados por el MVCS con miras a la planificación de territorio con el propósito de fortalecer capacidades.</i></p>	<p>Los profesionales del IMP a la fecha, han trabajado desde que en el país había Institutos de Urbanismo, son profesionales que no están capacitados ni actualizados en las nuevas tendencias de planificación urbanística, por ello es necesario contar con profesionales que tengan una mirada distinta si queremos abordar el desarrollo urbano.</p> <p><i>Es relevante e importante contar con un equipo técnico que conozca de planificación urbana no solo arquitectos, ingenieros, sociólogos, geógrafos, asistentes sociales, entre otros, formar un buen equipo es el inicio de un buen proceso de planificación.</i></p>	<p><i>No hay suficiente personal especializado para la formulación del plan, hemos tenido contacto con foros nacionales e internacionales para hablar de la problemática y potencialidades del Callao incluso tenemos una consultoría con el Arquitecto y urbanista Fernando De Emilio Franco del Banco Mundial, para la elaboración de diversos instrumentos urbanos que forman parte del Plan.</i></p>	<p><i>Déficit de personal especializado en la formulación de planes, requiere nuevas estrategias de fortalecimiento de capacidades en el proceso de planificación urbana.</i></p>

Fuente: Elaboración Propia, 2021

Confirmación de la Hipótesis: La matriz de análisis de entrevistas y la selección de categorías sobre la cadena de valor público del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao, confirma la poca claridad y deficiencia en la articulación de los componentes que conforman la citada cadena de valor pública del Plan, los especialistas del sector Vivienda consideran al Ministerio con un rol articulador y supervisor que establece una “metodología” – *a pesar de sus carencias y bajo alcance de articulación con los actores que forman parte de la formulación* - igualmente apoya al IMP e interviene en diversos aspectos de la estructura, sin embargo, coinciden que los instrumentos requieren un respaldo político, normativo o con rango de ley absolutamente imprescindible e inclusive, la creación de una entidad de alcance nacional para fortalecer la implementación de los planes urbanos en todo el país; además, de reconocer a la participación ciudadana como un rol importante en el acompañamiento social del plan, que permita finalmente su aprobación, lo que finalmente debilita el proceso estratégico de formulación al no encontrarse alineado a otros procesos de soporte u operacionales que nos permitan obtener una adecuada formulación del Plan.

4.3. Capacidad Funcional del Instituto Metropolitano de Planificación para la formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao

Respecto al objetivo específico: *“Determinar la capacidad funcional del Instituto Metropolitano de Planificación para la formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao”*, los resultados derivados del análisis documental de algunos instrumentos de gestión del IMP, nos permitirá determinar cuál es la capacidad funcional de esta Entidad para la formulación del Plan:

En el análisis documental encontramos que, el rol del Instituto Metropolitano de Planificación es intrínseco en la formulación del Plan, nació de la aprobación del ultimo vigente, y ha sido blanco de opiniones diversas en la academia, por su débil capacidad en las decisiones de política urbana que desarrolla la Municipalidad Metropolitana de Lima, por la falta de recursos presupuestales, así como, de un bajo alcance de integración o concertación con municipios distritales, es un organismo que no visibiliza ni comunica resultados a la población, ni forma parte, de los procesos participativos del gobierno municipal metropolitano.

Es responsable y orientador en las decisiones del crecimiento urbano de la ciudad de Lima; es el único ente de carácter técnico (a excepción del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento) con la capacidad de gestionar políticas urbanas para la metrópoli a cargo de la Municipalidad Metropolitana de Lima, comparado con otras unidades orgánicas que forman parte de la estructura del corporativo, su estructura y relación con el territorio metropolitano, es

esencial para cualquier iniciativa local, provincial, metropolitana e inclusive de alcance nacional.

Las autoras de esta investigación describimos a la Entidad, analizamos la capacidad presupuestal, la gestión de recursos humanos, la estructura funcional organizacional, el análisis FODA y la Cadena de Valor Institucional generada por el organismo para la mejora de sus procesos, con el propósito de contrastarla con las entrevistas y confirmar nuestra hipótesis específica denominada: *Existe poca capacidad funcional del Instituto Metropolitano de Planificación para la formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao*, nos brindaran los elementos necesarios para evaluar nuestra afirmación.

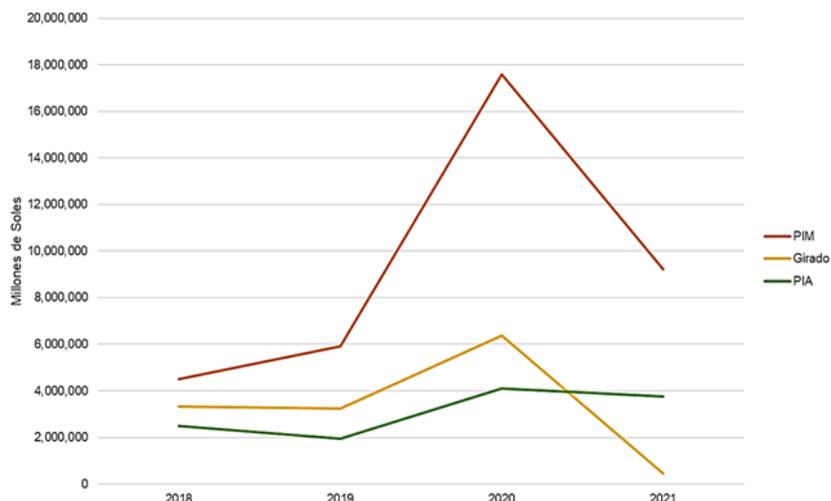
4.3.1. Instituto Metropolitano de Planificación (IMP)

El Instituto Metropolitano de Planificación (IMP), es un Organismo Público Descentralizado de la Municipalidad Metropolitana de Lima, con personería jurídica y autonomía administrativa, técnica y económica, creado el 07 de febrero de 1991, por Acuerdo de Concejo N° 032-MML, tiene como función pública y específica la planificación del desarrollo integral y sustentable de la Provincia de Lima y del conjunto de distritos que la conforma; asimismo, actúa como asesor del Alcalde de Lima Metropolitana y del Concejo Metropolitano.

El IMP en los años 2018 y 2019 mantuvo el total del presupuesto aprobado y asignado de los últimos cinco (05) años anteriores, con una ejecución presupuestal del PIM Modificado entre el 73.5% y 54.7%, respectivamente; lo que demuestra capacidad operativa de gasto institucional en el sistema administrativo de soporte interno.

Para el año 2020 el presupuesto inicial mantenía la tendencia de años anteriores, sin embargo, el presupuesto total asignado para ese año se elevó considerablemente, a consecuencia de transferencias realizadas por la Municipalidad Metropolitana de Lima, llegando a los 17.5 millones de soles, siendo que al final del año sólo ejecutó el 36.3% de su presupuesto, prevaleciendo el ritmo de capacidad de ejecución con años anteriores. En este caso particular, no tenemos la información de que fecha se transfirió al IMP un presupuesto considerable, pero teniendo en cuenta la poca ejecución entendemos que la transferencia presupuestal pudo haberse realizado en el último semestre del año 2020, debemos señalar que de la revisión del portal consulta amigable del MEF se evidencia parte de esos recursos no ejecutados fueron considerados como saldo de balance e incorporados en el presupuesto del año 2021.

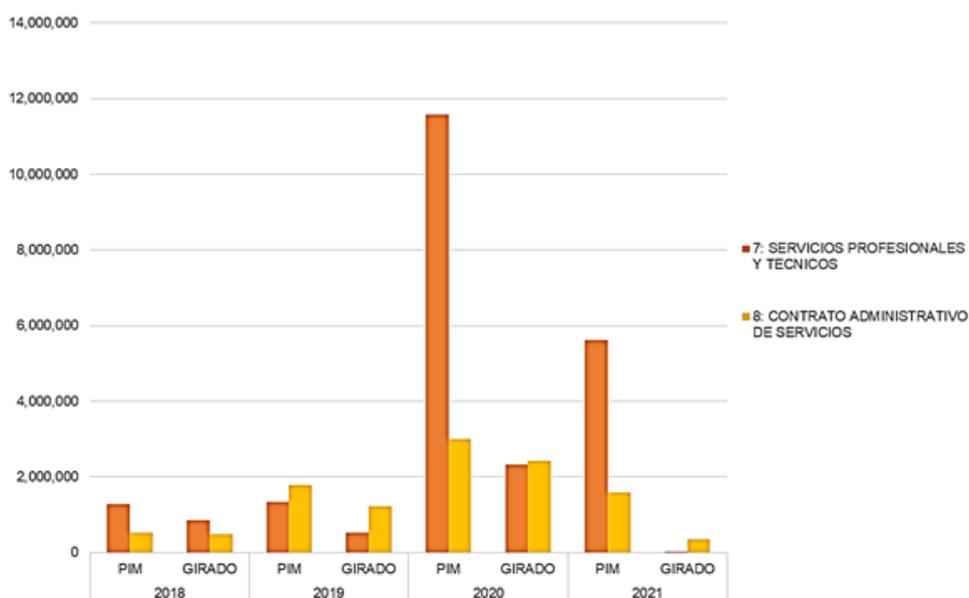
Gráfico 25. Ejecución Presupuestal 2018 – 2021 del IMP



Fuente: Elaboración propia, 2021

Con relación a la ejecución presupuestal de recursos transferidos entre los años 2018 al 2021, para contratación de personal, el IMP incremento ligeramente el presupuesto programado para la contratación CAS entre los años 2018 y 2019, situación diferente se evidencia en el año 2020 incrementando al 100% la programación de este gasto, es decir de 1.2 millones de soles a 3 millones de soles, finalmente al término del año ejecutó 2.4 millones de soles, en planillas CAS, a pesar de contar con diversos factores exógenos (Crisis Sanitaria COVID-19) y endógenos (rotación del Director Ejecutivo) en el desarrollo de sus funciones administrativas y técnicas.

Gráfico 26. Ejecución Presupuestal de Recursos Transferidos 2018 – 2021 IMP (Contratación de Servicios y CAS)



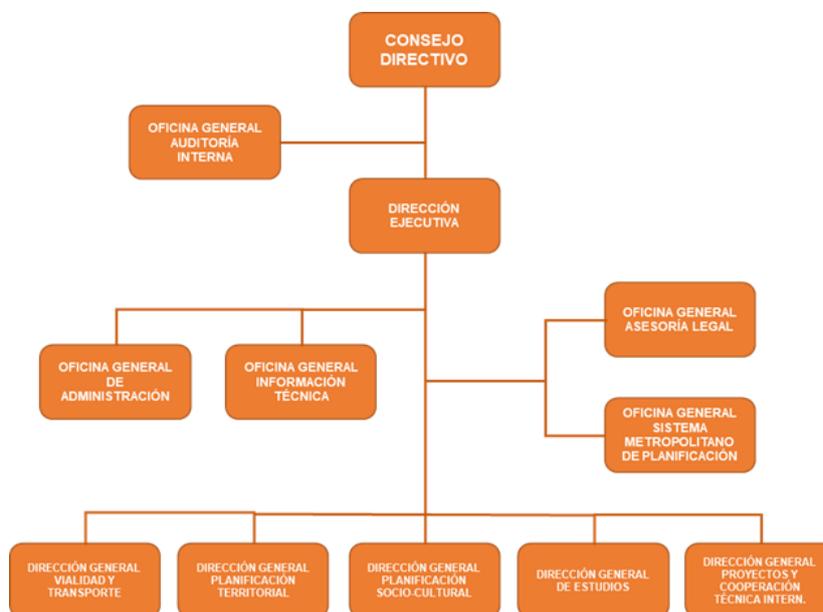
Fuente: Elaboración propia, 2021

Con relación al presupuesto programado para Contratación de Servicios Profesionales y Técnicos (Consultorías Especializadas y Servicios Específicos), entre los años 2018 y 2019, el IMP mantuvo el presupuesto programado por encima de los 1.2 millones de soles, pero con poca capacidad de ejecución del gasto de 66% a 40%, para el año 2020 el presupuesto programado se elevó a 11.5 millones de soles, es decir a 1000%, sin embargo, se mantuvo la baja ejecución del gasto en 20% de avance anual, evidencia una carente inacción del IMP respecto a la contratación de estos servicios, en el marco de la formulación del Plan, considerando las referencias establecidas por los Convenios suscritos con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) desde diciembre del 2019.

4.3.2. Estructura Organizacional

El Organigrama funcional del Instituto Metropolitano de Planificación se encuentra publicado en su portal institucional, según entrevistas realizadas a funcionarios de dicha institución, se ha evidenciado la falta de implementación de algunas unidades orgánicas, como por ejemplo, la Oficina General de Auditoría Interna, con similares funciones a la Oficina de Control Institucional, la Oficina General del Sistema Metropolitano de Planificación, la Dirección General de Planificación Socio Cultural y la Dirección General de Proyectos y Cooperación Internacional.

Gráfico 27. Organigrama Institucional del IMP



Fuente: Plan Estratégico Institucional 2019 – 2021 del IMP

4.3.3. Plan Estratégico Institucional

El Instituto Metropolitano de Planificación tiene las siguientes perspectivas a mediano y largo plazo en la gestión institucional durante el periodo del 2019 al 2021.

Gráfico 28. Visión y Misión del IMP

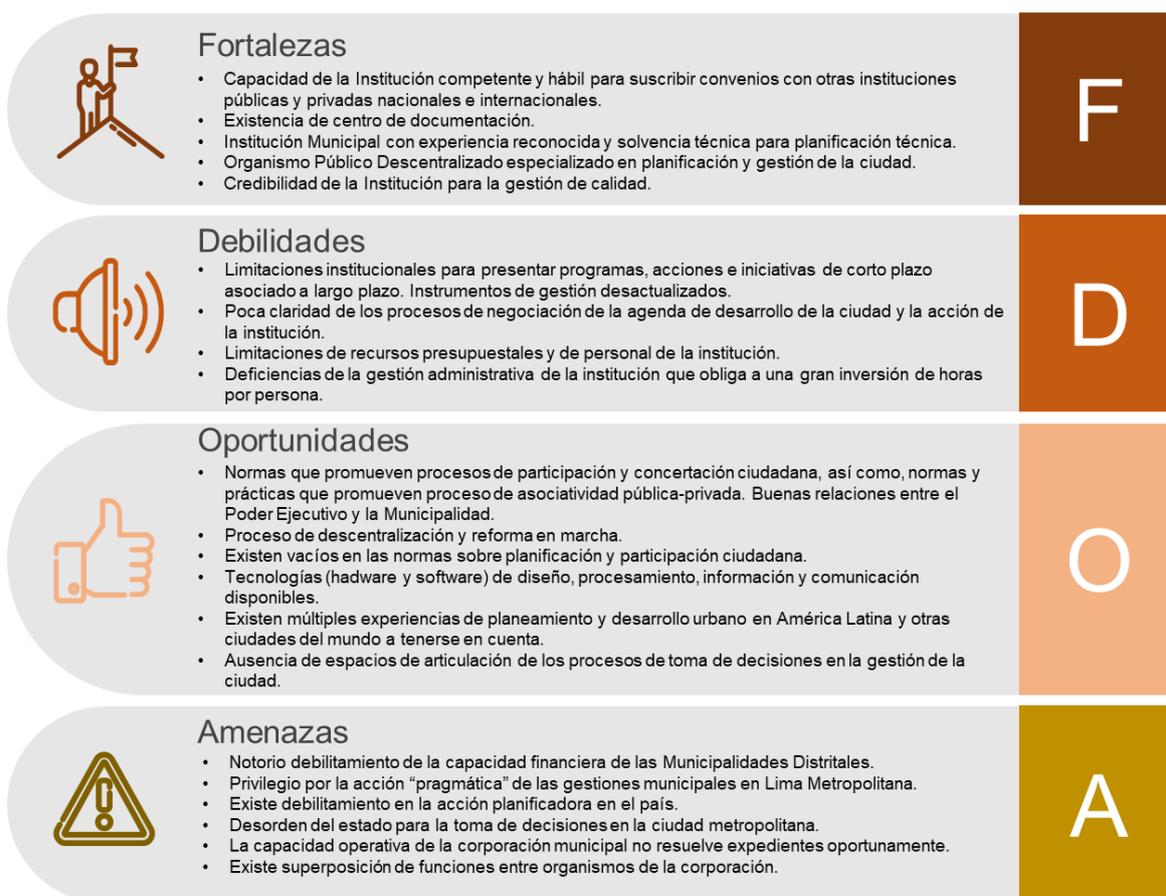


Fuente: Plan Estratégico Institucional 2019 – 2021 del IMP

Los Lineamientos de política institucional del Instituto Metropolitano de Planificación, considera lo siguiente: 1. *Impulsar el proceso de planificación de desarrollo integral de Lima Metropolitana de mediano y largo plazo*, y, 2. *Fortalecer la institución*; siendo responsable de: *"Elaborar y mejorar de forma continua los instrumentos de planificación para el desarrollo territorial, integral y sostenible de Lima Metropolitana"*.

El Plan Estratégico Institucional 2019-2021 del Instituto Metropolitano de Planificación, contiene el análisis FODA, con deficiencias importantes en la formulación del Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima-Callao, por ejemplo: el debilitamiento de su capacidad representativa y de negociación; la falta de profesionales, recursos técnicos y económicos, para el desarrollo de sus funciones; por otro lado, aspectos optimistas con entrevistas a funcionarios de municipalidades distritales, señalan que la coordinación es necesaria como entidad especializada y encargada de la formulación los instrumentos urbanos en el área metropolitana y reconocen de la experiencia en planeamiento urbano de la ciudad, como organismo público descentralizado para la planificación y gestión de la Ciudad.

Gráfico 29. Análisis FODA del IMP relacionados con su capacidad funcional



Fuente: Elaboración propia, 2021

4.3.4. Cadena de valor pública del IMP

El proceso de mejora desarrollado en el IMP, identificó los siguientes macro - procesos institucionales, tres procesos misionales que determinan el “deber ser” de la institución a través del desarrollo de estudios y caracterización del territorio; el proceso de elaboración de los planes urbanos; y, el proceso normativo con orientaciones técnicas vinculadas al sistema de planificación urbana y de capacitación técnica a los usuarios finales, como Municipalidades Distritales, ciudadanos e instituciones públicas y privadas, emplazadas dentro del área metropolitana.

Gráfico 30. Cadena de Valor Institucional del IMP



Fuente: Elaboración propia, 2021

Los procesos misionales (de competencia y función orgánica del IMP) sustentan las actividades principales de gestión pública del uso del suelo de la Municipalidad Metropolitana de Lima delegadas a la institución, los cuales son apoyados por procesos estratégicos (gestión de la dirección y control) y de soporte (administrativa, financiera, legal y tecnológico). Sin embargo, la relación entre ellos no evidencia carencias o limitaciones a gran escala en el desarrollo de contrataciones de personal o implementación de nuevos proyectos, desde el contexto interno al exterior.

No obstante, el debilitamiento institucional interno depende mayormente de injerencias externas a la función y administración del IMP, al depender de la Municipalidad Metropolitana de Lima, la rotación constante de los funcionarios de Alta Dirección e influencia de agentes externos en la gestión vigente, así como, las transferencias presupuestales inconstantes con limitados recursos humanos y logísticos en los procesos de soporte, disminuyen la capacidad operativa en el desarrollo de servicios y productos que benefician a las instituciones y usuarios directos como output de la cadena de valor institucional del IMP.

En ese sentido, la realidad contrastada con las entrevistas formuladas a los participantes del estudio, nos derivan las siguientes categorías presentadas en la matriz:

Respecto a los resultados de la entrevista tenemos:

Gráfico 31. Matriz de Entrevistas del Grupo 3 de participantes

PREGUNTAS DE ENTREVISTA	ENTREVISTADO 1 Urbanista Augusto Mendoza Castillo Ex Director Ejecutivo Imp	ENTREVISTADO 2 Arq. José Granda Valenzuela Ex Director General de Planificación Territorial	ENTREVISTADO 3 Arq. José García Calderón Ex Director General de Estudios	Categorías derivadas
<p>¿Crees que el Instituto Metropolitano de Planificación (IMP) tiene un papel importante en la planificación territorial?</p> <p>¿Cuáles son los problemas que tendría el IMP para realizar sus funciones o qué debería mejorar?</p>	<p>El IMP <i>es una institución que a pesar de su fortaleza y a pesar de sus funciones, es muy poco identificada</i>, reconocida fuera de los espacios especializados en planificación urbana.</p> <p>En los últimos diez años <i>existe una disminución de la capacidad del IMP para intervenir públicamente</i>; tiene poca capacidad sobre procesos de planificación territorial.</p> <p><i>El IMP debería generar políticas públicas y promoverlas, presentándolas al sistema político, social y académico</i>; mejorando las condiciones de calidad de sus procesos administrativos.</p>	<p><i>Es una entidad representativa para la gestión urbanística de Lima Metropolitana, actualmente está limitada, no tiene la fuerza suficiente para empoderar el tema de planificación territorial dentro de cada distrito.</i></p> <p><i>Es relevante que el IMP tenga autonomía, no solo presupuestaria, sino también en diferentes aspectos de la propia planificación interna</i>, independiente de la misma Municipalidad Metropolitana de Lima.</p>	<p><i>El IMP es una instancia técnica que resulta ser débil para la responsabilidad que tiene asignada</i>, no cuenta con un equipo técnico suficiente ni con los recursos necesarios para desarrollar su función lo que la hace una entidad manipulable a nivel político.</p> <p><i>Además, el Concejo de Lima tiene un papel preponderante sobre el IMP, por decisión política puede obviar las opiniones del IMP y continuar con sus proyectos</i>, lo que le quita el papel de entidad responsable de la Planificación territorial de Lima Metropolitana</p>	<p><i>El IMP es una entidad representativa en la planificación urbana actualmente debilitada, limitada y disminuida en su capacidad funcional. El IMP debería ser autónomo presupuestal y políticamente.</i></p>
<p>¿Cuál es la responsabilidad de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) en la formulación del Plan Urbano?</p>	<p>Un tema es la Municipalidad de Lima y otra el territorio de la metrópoli de Lima, y queramos o no, <i>hay muchos gobiernos distritales locales que prefieren no ver la metrópoli de Lima, para poder desarrollar sus propias políticas de planeamiento urbano</i>, lo que debe considerarse es todo el accionar de la gestión del suelo urbano en la metrópoli.</p>	<p><i>Se tiene una incidencia fuerte de la Municipalidad Metropolitana de Lima, dentro de la formulación del Plan, existe escasos recursos administrativos en la administración del IMP</i>, lo que genera limitaciones en la dotación de recurso humano (capacidad limitada), la adquisición de bienes u otros para el cumplimiento de nuestras funciones.</p>	<p>Los responsables principales en este momento son: el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Provincial del Callao, siendo <i>el Ministerio el articulador entre estos dos municipios</i>; sin embargo, considero que <i>la formulación debería estar a cargo de la MML debido al continuo urbano de la metrópoli.</i></p>	<p><i>Actualmente la entidad responsable del Plan es la Municipalidad Metropolitana de Lima, a través del Instituto Metropolitano de Planificación (IMP)</i></p>

<p>¿Cree Usted que el Gobierno Nacional interfiere en el proceso de formulación de los Planes Urbanos, en especial del Plan Metropolitano de Lima y Callao?</p>	<p><i>Es importante que la función de planificación territorial se mantenga, y eso es algo desarrollado en coordinación mediante convenio con el Ministerio de Vivienda.</i></p> <p>La planificación territorial, es entender qué instrumentos utilizamos para regular el uso del suelo, existen varios instrumentos urbanos que ayudarían como reajustes de suelos, la reurbanización, la renovación urbana, los fideicomisos de suelos, los fideicomisos de desarrollo urbano, las viviendas cooperativas, los mecanismos de gestión de valor de suelos, entre otros; <i>sería necesario desarrollar y promover en coordinación con el Gobierno Nacional.</i></p>	<p><i>El IMP debe mantenerse autónomo para planificar, para generar instrumentos urbanos de aplicación en todos los distritos que conforman Lima Metropolitana, para organizar el territorio, en donde se puede ubicar proyectos, ubicar la vialidad, dar prioridades, y mantener la planificación territorial como base.</i></p>	<p>Se debe tener en cuenta que <i>los gobiernos municipales es el nivel de gobierno más débil, no tienen capacidad de inversión-ejecución y todo se focaliza en el gobierno central</i>; es decir para el caso específico, no han sido capaces de invertir en temas de planificación urbana entonces, es el gobierno a través del Ministerio de Vivienda quien interviene para cubrir estos vacíos, en este caso a través de Convenios para la formulación o para financiar la formulación de los planes urbanos, entendiéndose que el gobierno central tiene la capacidad técnica y económica.</p> <p>Sin embargo, <i>el gobierno nacional debería crear una entidad con la autonomía suficiente, para ejercer la responsabilidad técnica y política en la gestión de la planificación territorial</i>; o en su defecto utilizar los recursos propios de la Municipalidad Metropolitana de Lima.</p>	<p><i>Los gobiernos locales es el nivel de gobierno debilitado dentro del sistema nacional de gestión pública.</i></p> <p><i>El IMP y la planificación territorial debe mantenerse autónoma para ejercer sus funciones técnicas, políticas y de articulación territorial.</i></p>
<p>¿Con relación a la vigencia del Plan Metropolitano de Lima y Callao, cuál sería la incidencia del plazo en su formulación como responsabilidad del IMP?</p>	<p>Los procesos regulatorios de desarrollo urbano son un gran paquete para su implementación a través de los órganos de línea; para el IMP <i>es importantísimo diseñar sus instrumentos y la aplicación inmediata del proceso regulatorio con el propósito de ejecutarlos con celeridad.</i></p>	<p>Al margen de la gestión de un Alcalde y de su periodo de gobierno, al margen de que sea bueno o malo siempre hay un mensaje político; es decir el mensaje político puede calzar, con el hecho de que es elegido por la mayoría de la población, pero el desarrollo de la ciudad es para todos, no solo para los que eligieron, <i>la ciudad de Lima debe tener un marco regulatorio, un plan de cómo crecer, y eso va más allá de lo político o de los 4 años de una gestión, un plan debe durar más años por lo menos 3 gestiones municipales.</i></p>	<p>En los siguientes cinco años es una realidad innegable que la ciudad metropolitana de Lima va a cubrir cinco provincias en un continuo urbano: Callao, Lima, Huarochiri, Cañete y Huaral, entonces al día de hoy no existe una entidad que tenga un rango supraprovincial que le permita planificar sobre ellas, entonces <i>la planificación del territorio a formularse debe extenderse por lo menos en plazos mayores a 10 años.</i></p>	<p><i>La vigencia del Plan debe exceder las gestiones municipales, con un proceso regulatorio inmediato y con celeridad, en plazos mayores de 10 a 12 años.</i></p>

<p>¿Cuáles serían para Usted los mecanismos de control, revisión o monitoreo que debería tener el IMP para la formulación del Plan Metropolitano de Lima y Callao?</p>	<p>Resulta necesario regular la implementación del Plan a través de las funciones específicas del IMP; <i>es importante diseñar un proceso regulatorio general que realiza seguimiento y evaluación a los procesos y cómo implementarlos.</i></p>	<p>El conjunto de productos elaborados por el IMP, como en el caso del Plan, cambian la realidad de las personas, la lógica, es primero verificar esto, que problemas tiene el ciudadano y como se va desagregando para convertir e identificar los insumos que se requieren para cumplir la actividad; este proceso se desarrolla precariamente en el IMP, <i>los funcionarios resuelven a medida que surge una emergencia, que quizá no está contenida en el sistema administrativo,</i> y como no lo sabemos, decimos resolverla, con ello es probable la desviación de recursos, dejando de hacer lo programado, sin planificar ni pensar.</p>	<p>Actualizar todo, es casi un plan nuevo tomando insumos anteriores, <i>no hay un monitoreo constante de los instrumentos de gestión de desarrollo urbano, no ha existido hasta ahora, es por ello que se necesita un marco legal de planteamiento urbano</i> que acompañe las iniciativas privadas y que encuentren equilibrio entre lo público y lo privado.</p>	<p><i>Los mecanismos de control, revisión o monitoreo son necesarios para la evaluación de los procesos e implementación del Plan.</i></p>
--	---	--	---	--

Fuente: Elaboración Propia, 2021

Confirmación de la Hipótesis: En la matriz de análisis de entrevistas y el análisis documental realizado confirman nuestra hipótesis enunciada sobre la “poca” capacidad funcional del Instituto Metropolitano de Planificación para seguir el proceso estratégico de formulación del Plan, los especialistas funcionarios públicos mencionan al organismo como una entidad representativa en la planificación urbana actualmente debilitada, limitada y disminuida en funcionamiento y rol como actor clave para la planificación urbana de la metrópoli; consideran que el IMP debería ser autónomo presupuestal y políticamente, siendo la entidad responsable del Plan, en un contexto donde los gobiernos locales son el nivel de gobierno más debilitado dentro del sistema nacional de gestión pública. El IMP y la planificación territorial debe mantenerse autónomo para ejercer funciones técnicas, políticas y de articulación territorial; así como, implementar mecanismos de control, revisión o monitoreo necesarios para la evaluación de los procesos e implementación del Plan.

4.4. Lineamientos para el proceso estratégico de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao

Respecto al objetivo específico: “Proponer lineamientos para el proceso estratégico de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao”, las autoras de la investigación luego de confirmar las hipótesis específicas, consideramos que nuestro estudio ha validado fehacientemente la hipótesis general denominada: “La deficiente gestión administrativa y la débil capacidad de recursos limitan el proceso estratégico de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao”, con una cadena de valor público debilitada e incompleta, un órgano representativo institucional con baja capacidad funcional y con ventajas comparativas internacionales relevantes en la gestión administrativa del proceso estratégico de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao, resulta clave proponer lineamientos que permitan a la metrópoli, obtener el resultado esperado con impactos deseados, un proceso estratégico que respalde al instrumento denominado “Plan” que permita el ordenamiento urbano constante, continuo, ágil y atemporal, con el debido seguimiento, evaluaciones y actualizaciones periódicas, evitando intromisiones políticas, fortaleciendo a la Entidad técnica como una de sus principales funciones y atribuciones específicas dentro de la estructura funcional del gobierno local.

Es por ello que, proponemos tres lineamientos principales para obtener el adecuado proceso estratégico de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao, detallados a continuación:

Gráfico 32. Matriz de Lineamientos

Lineamientos Estratégicos	Acciones Estratégicas	Características Específicas
1.- Fortalecer el marco normativo para planificación y gestión del desarrollo urbano de las ciudades metropolitanas a nivel nacional	Instrumento de Planificación Gobernanza Metropolitana	<ul style="list-style-type: none"> El instrumento urbano debe incluir todas las provincias del área metropolitana: Lima, Callao y Lima Regiones, para prevalecer la integridad del territorio. Promover una Ley marco para el desarrollo urbano de las ciudades, en especial de Lima Metropolitana, con la cual se le otorgue autonomía, independencia, régimen económico y funcional al gobierno metropolitano. Promover una Política Sectorial de Desarrollo Urbano emitida por el MVCS, para utilizar de manera transversal en todos los niveles de gobierno. Promover normas complementarias transversales de desarrollo urbano para todas las unidades orgánicas.
2.- Implementar la cadena de valor público del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao que promuevan una metodología ágil con mecanismos de revisión, participación ciudadana y control	Condiciones o Requisitos Plazo o Vigencia Metodología	<ul style="list-style-type: none"> Proponer un mecanismo de control, seguimiento y evaluación de la obligatoriedad de los Planes Urbanos Locales que deriven del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao Proponer un plazo de vigencia de 12 años o 3 periodos de gestión municipal. Proponer revisiones obligatorias por cada periodo municipal (4 años). Promover una guía metodológica cada vez que se pretenda elaborar un Plan, con el propósito de flexibilizar el proceso de formulación, participación y aprobación.
3.- Fortalecer la estructura funcional del Instituto Metropolitano de Planificación en el ejercicio de sus competencias para la formulación e implementación del Plan	Unidad Responsable Representatividad Participación Ciudadana Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer al Instituto Metropolitano de Planificación (IMP) en competencias funcionales y administrativas. Proponer un Concejo o Comisión Multidisciplinaria Permanente para el acompañamiento en todas las etapas de formulación e implementación del Plan Mantener los actores representativos y la participación ciudadana propuestos por el Manual para la elaboración del PDM aprobado por el MVCS. Mantener la participación ciudadana propuesta por el Manual para la elaboración del PDM aprobado por el MVCS Proponer un Fondo (Fiduciario) de Desarrollo Metropolitano de Lima, para la formulación, revisión e implementación del Plan, y otros proyectos o programas que devengan de él.

4.4.1. Lineamiento 1: Fortalecer el marco normativo para planificación y gestión del desarrollo urbano de las ciudades metropolitanas a nivel nacional

A la pregunta formulada en la investigación: ¿Cuáles son las ventajas comparativas que pueden favorecer la gestión del proceso de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao?, las autoras señalamos que, de la evidencia teórico – normativa y las entrevistas con expertos internacionales, tendríamos las siguientes condicionantes:

En primer lugar, las Municipalidades deben mantener su autonomía funcional y competencial en la formulación e implementación de los planes urbanos debiendo – en principio - procurar el financiamiento con recursos propios autosostenibles con fondos presupuestales intangibles y exclusivos la iniciativa y gestión del proceso estratégico de formulación del plan dentro de los sistemas de administración pública nacional.

En segundo lugar, el rol del gobierno nacional es única y exclusiva de brindar asistencia técnica y emitir las propuestas de ley o iniciativas legislativas que permitan la obligatoriedad del proceso estratégico de formulación de los planes urbanos, debiendo tener una vigencia hasta máximo de doce (12) años, para lo cual, mantendrá vigente las guías metodológicas para su formulación o revisión periódica con recursos humanos propios, consultores externos, o mixtos, siendo el proceso de participación ciudadana necesario y obligatorio desde el inicio.

En tercer lugar, el fortalecimiento del marco normativo en materia de planificación, gestión y financiamiento del desarrollo urbano a nivel nacional para las ciudades metropolitanas, en las diferentes escalas y sectores de gobierno, es esencial, para obtener resultados acordes a las políticas nacionales y sectoriales en el desarrollo sostenible de las ciudades del país, la propuesta debe marcar un precedente a través de un Proyecto de Ley de Suelo Urbano o Desarrollo Urbano Sostenible, o, mediante la aprobación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano a largo plazo impulsado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, con el propósito de preservar continuamente la formulación de los planes urbanos y establecer su transversalidad con los diferentes sistemas de gobierno nacional, regional y local.

Por último, en cuarto lugar, se deben prever los mecanismos de financiamiento de los planes urbanos como prioridad para la sostenibilidad y continuidad del instrumento en las ciudades, en especial, de las áreas metropolitanas (Lima y Callao); con el propósito de disminuir las limitaciones existentes como: la polarización política de las autoridades locales, la inestabilidad de los ingresos propios, y a la atemporalidad de los programas del estado, requieren establecer un Fondo Económico Clave que financie, desarrolle y sostenga estudios, programas y proyectos que devienen de la formulación y la implementación del instrumento.

Para ello proponemos las siguientes acciones estratégicas:

- a) Instrumento de planificación. - Impulsar la emisión de una norma superior que cree un sistema de gestión de desarrollo urbano que permita otorgar a los gobiernos metropolitanos autonomía, independencia, régimen económico y funcional respecto de sus territorios.
- b) Gobernanza metropolitana. - El sector vivienda, en el marco de una norma superior, deberá implementar políticas sectoriales en desarrollo urbano transversales a todos los actores primordiales en el crecimiento de las ciudades.

4.4.2. Lineamiento 2: Implementar la cadena de valor público del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao que promuevan una metodología ágil con mecanismos de revisión, participación ciudadana y control

A la pregunta formulada en la investigación: ¿Cuáles son los aspectos de la cadena de valor público que condicionan el proceso de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao?, las autoras señalamos que, de la evidencia teórico – normativa y de las entrevistas con expertos nacionales del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y CEPLAN; consideran que no existe a la fecha una cadena de valor pública con respaldo político, normativo y administrativo que fortalezca el proceso estratégico de formulación del citado Plan.

Las principales características de la propuesta de cadena de valor público del Plan, es el alineamiento de los procesos de producción de bienes y servicios, así como, de soporte y apoyo, con los objetivos, estrategias y políticas de los diversos instrumentos de planeación estratégica desde el Plan Operativo Institucional del Instituto Metropolitano de Planificación (IMP) hasta el Plan Bicentenario del Perú.

La cadena de valor público del Plan, debe establecer condiciones, requisitos y plazos para el proceso estratégico de formulación de los planes urbanos metropolitanos, manteniendo la continuidad, estableciendo responsabilidades en los funcionarios públicos, y, en especial en la ciudadanía, participación activa de los ciudadanos en los procesos de planificación del territorio.

La propuesta de lineamiento propone la revisión de los planes por cada periodo de gestión municipal, como una de las estrategias de mejora de la cadena de valor público del Plan, la actualización debe ser perenne, aun cuando exceda el plazo de su formulación, evitar regresar a foja “cero”, es decir, evitar nuevamente condicionar o construir nueva data para el Plan, disminuyendo gastos operativos superiores debido a la inconsistencia del diagnóstico por exceso de años en desactualización.

Mantener las guías metodológicas nacionales elaboradas por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, como pautas y procedimientos generales para todas las etapas del Plan hasta su aprobación; sin embargo, adaptándolas al contexto inmediato a desarrollar el Plan, en especial de las áreas metropolitanas, evidencias de las entrevistas expusieron que la elaboración del Plan requiere estrategias locales de gestión institucional y representatividad con los actores prioritarios, tiempo para el desarrollo e implementación, así como, recursos activos y funcionales de gran alcance con incidencia a la participación activa de la población.

Del lineamiento propuesto, a continuación, se representa la cadena de valor pública, en la que se muestra como producto principal (la razón de ser de la Entidad, en este caso, el IMP) el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima y Callao, con el que se pretende lograr resultados esperados de manera inmediata y también resultados a mediano y largo plazo.

Para obtener el producto deseado la Entidad debe desplegar todos los recursos (insumos) con los que cuenta y realizar las actividades correspondientes alineadas a conseguir la aprobación del Plan, por parte del Concejo Municipal; debiendo tener en cuenta que, para el desarrollo de esta etapa es muy importante el soporte de los sistemas administrativos de la Entidad, entre ellos, el sistema financiero, razón por la cual y a efectos de que todo este proceso se mantenga fluido, debe contar con el financiamiento adecuado y asegurado, que de acuerdo a nuestra propuesta debería constituirse una partida presupuestal especial como Fondo de Desarrollo Metropolitano de Lima y Callao.

Para ello proponemos las siguientes acciones estratégicas:

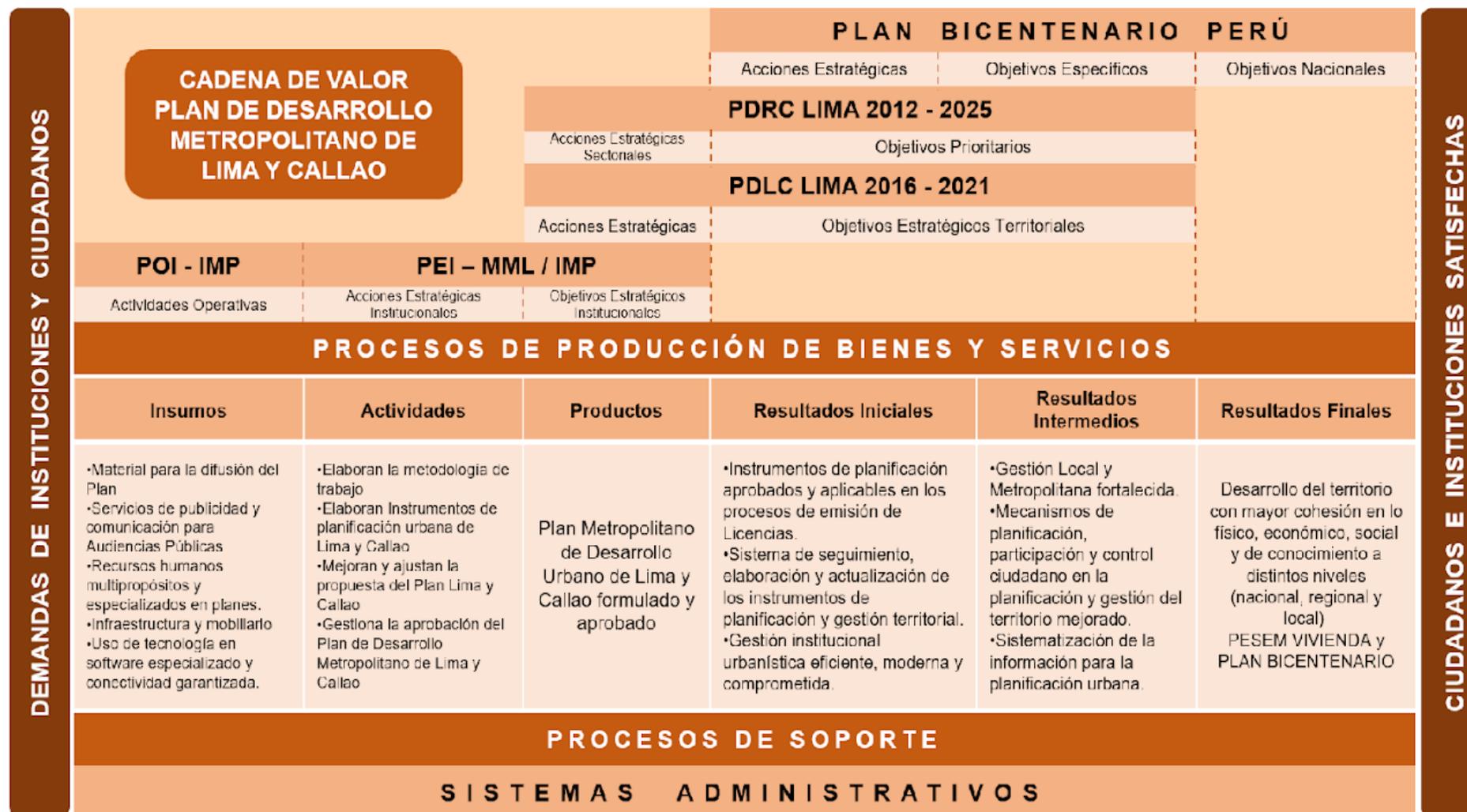
- a) Condiciones o requisitos. - Proponer un mecanismo de control, seguimiento y evaluación de la obligatoriedad de los Planes Urbanos Locales que deriven del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao.
- b) Plazo o vigencia. - Modificar la vigencia del Plan de Desarrollo Urbano, en este caso, se propone que la vigencia sea de 12 años o tres periodos de gestión municipal; además, se debe implementar una revisión del Plan cada cuatro (4) años lo que permitirá ser más ágiles al momento de la actualizar un Plan o que se formule uno nuevo.
- c) Metodología. - Impulsar desde el sector vivienda la elaboración de una guía metodológica cada vez que se elabore un nuevo Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano, esto teniendo en cuenta el crecimiento acelerado de las metrópolis por lo que para poder adaptarse a una metrópoli es más eficiente elaborar una metodología en función de lo que ya existe.

La cadena de valor pública del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao, propuesta por las autoras de la investigación, muestran como producto principal al “Plan” (incluye contenidos de carácter técnico, normativo y de gestión), se encontraría alineado a las políticas nacionales establecidas por el Plan Bicentenario del Perú, al Plan de Desarrollo Regional Concertado de Lima Metropolitana al 2025, al Plan de Desarrollo Local Concertado de Lima Metropolitana al 2021 (en proceso de actualización), al Plan Estratégico Institucional y los Planes Operativos Institucionales del Instituto Metropolitano de Planificación (IMP) como órgano responsable de la formulación del Plan, con resultados basados en plazos tentativos (iniciales, intermedios y finales) durante la vigencia del mismo, nos asegurara ciudadanos e instituciones satisfechas, debido a que las demandas fueron incluidas como inicio del proceso de formulación del mismo.

Para obtener el producto deseado la Entidad desplegara todos los recursos (insumos) con los que cuenta y realizar las actividades y/o gestiones correspondientes alineadas para conseguir la aprobación del Plan, por parte del Concejo Municipal; debiendo tener en cuenta que, para el desarrollo de esta etapa es muy importante el soporte de los sistemas administrativos de la Entidad, entre ellos, el sistema financiero, razón por la cual y a efectos de que todo este proceso se mantenga fluido, debe contar con el financiamiento adecuado y asegurado, acorde a nuestra propuesta previamente deberá constituirse una partida presupuestal especial como Fondo de Desarrollo Metropolitano de Lima y Callao, para el desarrollo del mismo.

Este mecanismo asegurara el seguimiento por parte de las autoridades en la gestión de los recursos (financieros, administrativos y humanos), así como, en la obtención de los resultados esperados.

Gráfico 33. Cadena de Valor Público del Plan



Fuente: Elaboración propia, 2021

4.4.3. Lineamiento 3: Fortalecer la estructura funcional del Instituto Metropolitano de Planificación en el ejercicio de sus competencias para la formulación e implementación del Plan.

A la pregunta formulada en la investigación: ¿Cuál es la capacidad funcional del Instituto Metropolitano de Planificación para la formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao?, las autoras señalamos que, las evidencias administrativas y las entrevistas con funcionarios de la referida institución señalaron que el IMP es una entidad representativa en el planeamiento urbano actualmente debilitada, limitada y disminuida en su capacidad funcional, consideran que debería ser una entidad autónoma económica y políticamente para ejercer sus funciones técnicas y de articulación territorial que le permita implementar mecanismos de control y monitoreo necesario para los procesos de formulación e implementación de los planes urbanos metropolitanos.

El fortalecimiento del ente rector responsable del Plan, es fundamental en la gestión, implementación, revisión y actualización, ello requiere autonomía funcional, administrativa y económica, para el desarrollo de funciones en materia de planificación urbana de la ciudad metropolitana de Lima y Callao.

Su presencia es clave para la organización y seguimiento de todas las etapas del plan, inclusive, etapas previas y posterior a la formulación del mismo, para mantener la sostenibilidad y preservación de la gestión urbanística en Lima y Callao.

Para ello proponemos las siguientes acciones estratégicas:

- a) Unidad responsable. - Promover el fortalecimiento del Instituto Metropolitano de Planificación en competencias funcionales y administrativas, que reciba el acompañamiento de un Concejo o Comisión Multidisciplinaria en todas las etapas de formulación e implementación del Plan.
- b) Representatividad. - Participan los actores señalados en el Manual para la elaboración del Plan de Desarrollo Metropolitano aprobado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- c) Participación ciudadana. - Implementar espacios de participación en todas las etapas de la formulación del Plan de Desarrollo Urbano, en este caso, desde el inicio (diagnóstico) hasta la aprobación del Plan.
- d) Financiamiento. - Creación de un Fondo (Fiduciario) de Desarrollo Metropolitano de Lima, para la formulación, revisión e implementación del Plan y otros proyectos o programas que devengan de él.

Capítulo V. Conclusiones y Recomendaciones

5.1. Conclusiones

Las deficiencias y limitaciones en los avances del proceso de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao, han afectado el desarrollo inversiones (públicas y privadas), ha incrementado la brecha de infraestructura de servicios públicos, ha prevalecido los niveles de desigualdad en la población con la falta de cobertura en las necesidades básicas insatisfechas, y ha mantenido un sostenido crecimiento de ocupación informal en el territorio sin ningún tipo de planificación ni fiscalización. Los últimos planes urbanos aprobados en la metrópoli fueron hasta el año 1990, logró generar expectativa con propuestas de ordenamiento físico espacial, que finalmente no generó resultados en el ordenamiento de la ciudad, fragmentando la institucionalidad en la gestión del proceso, debilitó el sistema de planificación metropolitana e incrementó la injerencia política en el desarrollo urbano de la metrópoli; este escenario constituyó el alcance del estudio, lo que nos permitió evaluar de forma coherente e integral las variables descritas en el contenido de la investigación.

Los resultados del estudio, inician con el análisis de las ventajas comparativas del proceso de formulación de planes urbanos, generó variables importantes a ser consideradas, como por ejemplo: 1) Mantener la autonomía funcional y competencial de las Municipalidades con recursos propios autosostenibles con fondos presupuestales intangibles y exclusivos; 2) Mantener el rol del gobierno nacional como única y exclusiva de asistencia técnica y emisión de propuestas de ley o iniciativas legislativas que permitan la obligatoriedad del proceso estratégico de formulación de los planes urbanos; 3) Mantener las guías metodológicas con revisiones periódicas por cada periodo municipal; 4) Fortalecer el marco normativo en materia de planificación, gestión y financiamiento del desarrollo urbano en la metrópoli, con las diferentes escalas y sectores de gobierno; 5) Proveer los mecanismos de financiamiento de los planes urbanos como prioridad para la sostenibilidad y continuidad del instrumento en las ciudades.

Del análisis de la cadena de valor público del Plan, se determinó al producto principal de la función planificadora denominado “Plan” que satisface las necesidades de los ciudadanos, es el Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao, formulado y aprobado, cuyo proceso de producción debe promover metodologías y herramientas que agilicen la elaboración del instrumento, mejoren y ajusten la propuesta y gesten su aprobación, el resultado inicial es obtener políticas urbanas que mejoren los procesos de implementación de proyectos urbanos y el adecuado funcionamiento de las edificaciones, así mismo, sistematice la mejora continua del proceso, y por último, permita perfeccionar la gestión institucional urbanística de forma eficiente, moderna y comprometida.

La debilitada representatividad y capacidad funcional del Instituto Metropolitano de Planificación en la formulación del Plan, se mantiene y empeora, la carencia de recursos humanos, presupuestales y administrativos, generan deficiencias y limitan la capacidad de integrar actores claves al proceso, así mismo, la fragmentación de la función planificadora del organismo – por los gobiernos metropolitanos de turno - , permite superposiciones, contradicciones, brechas y duplicidades en el desarrollo de sus competencias, redirige prioridades en intereses aislados y cortoplacistas que no permiten la adecuada conducción, orientación, actualización, gestión y aprobación de nuevos planes urbanos en la metrópoli.

La propuesta de lineamientos desarrollada por las autoras de la investigación, construye el proceso estratégico para la formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao, para nosotras, es primordial fortalecer el marco normativo para planificar y gestionar el desarrollo urbano de la metrópoli, con el propósito de implementar gobernanza metropolitana con autonomía e independencia, y con un régimen económico y funcional estable; instaurar la cadena de valor público del Plan, coadyuvaría a visibilizar el proceso con un mecanismo funcional y ordenado con capacidad de ser controlado, evaluado y actualizado constantemente; y por último, fortalecer la estructura y capacidad funcional del Instituto Metropolitano de Planificación, permitirá reforzar la base de la institucionalidad, representatividad e integración con la ciudadanía en la gestión del territorio.

La función planificadora en la metrópoli, ha sido olvidada por más de veinte años, no solo por las autoridades políticas sino por la ciudadanía, mejorar las condiciones actuales que constituyen el proceso de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao, es clave para la mejora continua del sistema de gestión pública municipal y sectorial, permitirá alinear políticas públicas, priorizar proyectos y programas, y finalmente, obtener los resultados esperados.

5.2. Recomendaciones

Se recomienda a los principales actores en la formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao, tener en cuenta los lineamientos propuestos, pues permitirán establecer normas, guías, roles de participación ciudadana, seguimiento y control además de fortalecer a la entidad especializada responsable en la gestión e implementación del instrumento urbano, para garantizar un proceso estratégico eficiente.

Se recomienda al gobierno central, a través del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, establecer mecanismos de gestión y normativa específica con plazos y roles para la formulación, aprobación e implementación del Plan, otorgando responsabilidades y funciones de los actores claves del proceso, y en el caso específico, promover la autonomía íntegra del Instituto

Metropolitano de Planificación (IMP) como referente técnico de suma importancia en la gestión del desarrollo urbano de la metrópoli.

Nos permitimos recomendar a los funcionarios del sector, implementar nuevas políticas sectoriales en urbanismo y planificación urbana, que permitan orientar recursos, esfuerzos y prioridades de las instituciones públicas en toda la estructura funcional del estado, que promuevan acciones y estudios sobre el crecimiento de las ciudades y los resultados sean considerados para el desarrollo de los planes urbanos, como mecanismo transversal que sustenten las inversiones públicas y privadas, integrándose con equidad social, política y económica,

Finalmente, recomendamos a la Municipalidad Metropolitana de Lima, fortalecer integralmente el Instituto Metropolitano de Planificación, pues constituye un factor clave en la gestión, implementación, revisión y actualización del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao, con autonomía funcional, administrativa y económica, para ejercer la función planificadora en la ciudad. Su presencia es esencial en las diferentes etapas de formulación del Plan, mantiene la sostenibilidad y preserva los recursos, responde a las injerencias políticas del Concejo Metropolitano de Lima, se mantiene como mediador con los diversos actores e instituciones representativas participantes, permite abrir mesas de diálogo con la sociedad civil y requiere sostenibilidad financiera para los estudios, instrumentos urbanos y la fiscalización exhaustiva del orden urbanístico en la metrópoli.

Bibliografía

- Abbott, R. (2018). *Benchmark de resiliencia a través del mundo*.
- Abrucio, E. G. J. H. F. (2017). El gobierno de las grandes ciudades. In *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (Issue 1).
- Arias Arbeláez, F. A., & Vargas, G. M. (2010). *Instituciones, gobernanza y sustentabilidad en la política colombiana de ordenamiento territorial municipal*.
- Bensa, J. (2017). Lima: los retos de la gobernanza urbana en contextos de fragmentación y debilidad institucional. *CIUDADES*, 241.
- Colmenares, M. E. B. (2018). *La gobernanza en el ordenamiento territorial local: presencias y ausencias de la participación ciudadana*. *Diálogos de saberes*, (48), 133-154.
- Costa, M.; Lui, L. & Rebello, S. (2021). *Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada*. Recuperado https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=38863&Itemid=466.
- Dalla Torre, M. A. (2017). *Gobernanza territorial y los Planes de Ordenamiento Territorial: el caso de la provincia de Mendoza, Argentina*. *Bitácora Urbano Territorial*, 27(1), 47-54.
- Deak, C., & Schiffer, S. T. R. (1999). *O processo de urbanização no Brasil*. EdUSP.
- Durand, M. (2008). *Organización y gestión de la ciudad de Lima*. Instituto francés de Estudios Andinos (IFEA), 16.
- Escolano, C. L., & Campos, Á. P. (2019). *Medidas básicas de accesibilidad territorial. Enfoques, evolución y utilidades*. *Bitácora Urbano-Territorial*, 29(3), 49-57.
- Fajre, S. M. (2001). *Plan urbano ambiental de la ciudad de Buenos Aires. La ciudad construida*. Quito: Flacso.
- Fernández, J. M. (1997). *Planificación estratégica de ciudades*. Editorial Reverté, S.A., 1997.
- García, R. F. C. (2013). *La planificación urbana de Lima-callao 1949-2013: del urbanismo funcionalista a la planificación del desarrollo urbano sostenible*. *Paideia XXI*, 3(4), 20-32.

- García, R., Miyashiro, J., Santa Cruz, P., Rubio, D., & Marces, R. (2015). *Desarrollo o crecimiento urbano en Lima: el caso de los distritos del Sur*. *Perú Hoy*, 28, 225-247.
- Garnier, J. P., & Masip, M. (1976). *Planificación urbana y neocapitalismo*. Grupo de Geografía Humana, Departamento de Geografía, Facultad de Geografía e Historia, Universidad de Barcelona.
- Grin, E. J., Bonivento, J. H., & Abrucio, F. L. (2017). *El gobierno de las grandes ciudades: gobernanza y descentralización en las metrópolis de América Latina*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Gusta, M. E. (2021). *La Zonificación, la Ciudad y la propiedad predial | Parthenon*. 1–7. Recuperado de <http://www.parthenon.pe/esp/privado/la-zonificacion-la-ciudad-y-la-propiedad-predial/>
- Hernández-Sampieri, R., Fernández, C., & Baptista, L. (2014). *Metodología de la Investigación*. Editorial McGraw Hill, 2014.
- Herrera, R. C. (2014). *La contribución del urbanismo en la generación de mayores oportunidades y en la mejora de nuestra calidad de vida: desafíos urbanos para el 2021*. *Revista de Derecho Administrativo*, (14), 65-79.
- John Fredy, R. R. (2011). *La planeación urbana en Colombia: años sesenta-ochenta. Discursos, consultores y comunidades académicas*. *Revista de Estudios Sociales*, 40, 115–125. Recuperado de <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/10.7440/res40.2011.11>
- Maricato, E. (2010). *El Estatuto de la ciudad periférica. El Estatuto de la Ciudad: un comentario*. Sao Paulo, Brasil: Alianza de las Ciudades.
- Moschella, P. (2014). *La planificación urbana en el desarrollo de centralidades en Lima Metropolitana. August 2014*.
- Novick, A., & Lamborn, W. (2014). *Temas y problemas de la planificación en Buenos Aires. Notas sobre el Plan Urbano Ambiental. Planificación Estratégica. Nuevos Desafíos y Enfoques En El Ámbito Público*, 367–393.
- Pasquel, E. (2005). *Lima la horrible: Propiedad, zonificación y el mito del planeamiento urbano*. *Revista de Economía y Derecho*, 2(7), 67-82.

- Puente Frantzen, K. (2018). El plan metropolitano de desarrollo urbano de Lima y Callao 2035. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 13, 111–134. https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/108619/13_06_RIURB_Puente.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Rosas-Ferrusca, F. J., Calderón-Maya, J. R., & Campos-Alanís, H. (2012). *Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial*. Quivera. *Revista de Estudios Territoriales*, 14(2), 113-135.
- Sabiote, C. R., Llorente, T. P., & Pérez, J. G. (2006). *La triangulación analítica como recurso para la validación de estudios de encuesta recurrentes e investigaciones de réplica en Educación Superior*. RELIEVE. *Revista electrónica de Investigación y Evaluación Educativa*, 12(2), 289-305.
- Sotelo, A. (2012). *La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica*. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, 80.
- Sarli, R.R., González S. I., Ayres. N. (2015). *Análisis FODA: Una herramienta necesaria*. *Revista de la Facultad de Odontología*, 9(1), 17-20.
- United Nations. Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Environment and Human Settlements Division. (2002). *Las nuevas funciones urbanas: gestión para una ciudad sostenible*.

Leyes, Decretos, Resoluciones, Acuerdos y Ordenanzas

- Del Perú, C. P. (1993). *Constitución política del Perú*. Lima, Perú.
- Argentina, C. (1999). *Constitución Nacional*.
- De Bogotá, C. D. C. (1997). *Ley 388 de 1997*.
- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996)*.
- Ley N°71 (1998), *Establece el organismo encargado de la formulación y actualización del Plan Urbano Ambiental*.
- Ley N° 27972 (2003), *Ley Orgánica de Municipalidades*.

Ley N° 30970 (2019), Ley que aprueba diversas medidas presupuestarias para coadyuvar a la calidad y la ejecución del Gasto Público y dicta otras medidas.

Ley N° 2.930 (2008), Ley que constituye el Plan Urbano Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Lei N° 10.257 (2001), Ley denominada Estatuto da Cidade, establece normas de orden pública e interés social que regulan el uso de la propiedad urbana a favor del bien colectivo, la seguridad y bienes de los ciudadanos, así como el equilibrio ambiental.

Lei N° 13.089 (2015), Ley denominada Estuto da Metr pole, establece lineamientos generales para la planificación, gestión y ejecución de las funciones públicas de interés común en las regiones metropolitanas y aglomeraciones urbanas instituidas por los Estados.

Lei Complementar N° 1.139 (2011), Reorganiza la Región Metropolitana del Gran Sao Paulo como unidad regional del territorio del estado.

Lei N° 17.056 (2019), se autoriza al Poder Ejecutivo a adoptar las medidas necesarias con miras a la disolución, liquidación y extinción de la Empresa Paulista de Planeamiento Metropolitano S.A. – EMPLASA.

Ley N° 1454 (2011), Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de Colombia.

Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires (1997). Actualización (2018).

Guía Metodológica del Plan de Desarrollo Urbano Integral de la Región Metropolitana de Sao Paulo (2016).

Decreto de Urgencia N°004-2017, Decreto de Urgencia que aprueba medidas para estimular la economía, así como para la atención de intervenciones ante la ocurrencia de lluvias y peligros asociados.

Decreto de Urgencia N°010-2017, Decreto de Urgencia que aprueba medidas extraordinarias para el otorgamiento de subsidios destinados a la reconstrucción en las zonas declaradas en emergencia por la ocurrencia de lluvias y peligros asociados del 2017.

Decreto de Urgencia N°033-2017, Decreto de Urgencia que autoriza el financiamiento de planes urbanos con cargo a los recursos señalados en el numeral 13.1 del artículo 13 de la Ley N°30970.

Decreto Supremo N°004-2013-PCM, Aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

Decreto Supremo N°018-2006-VIVIENDA, Aprueba *Plan Nacional de Desarrollo Urbano, “PERÚ: Territorio para Todos”*, Lineamientos de Política 2006 – 2015.

Decreto Supremo N°022-2016-VIVIENDA, Aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible.

Resolución Ministerial N°325-2009-VIVIENDA, Aprueba *Manual para la Elaboración de Planes de Desarrollo Urbano*, el mismo que consta de seis (06) capítulos y dos (02) anexos, y forma parte integrante de la presente Resolución.

Resolución Ministerial N°354-2015-VIVIENDA, Aprueba el “Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2016 – 2021 del Sector Vivienda, Construcción y Saneamiento”, 2015.

Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N°00016-2019/CEPLAN/PCD, que modifica la sección 6 de la Guía de Planeamiento Institucional, modificada por la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N°053-2018/CEPLAN/PCD y establecer el 30 de abril como plazo máximo para el registro y aprobación del Plan Operativo Institucional (POI) Multianual por parte de los titulares de las entidades de los tres niveles de gobierno.

Ordenanza N°1862-MML (2014), Que regula el proceso de planificación del Desarrollo Territorial – Urbano del Área Metropolitana de Lima, 2014. Modificada por la Ordenanza N°2288-MML (2021).

Ordenanza N°1702-MML (2013), Que prorroga la vigencia del Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima – Callao 1990 – 2010 hasta la aprobación de un nuevo Plan de Desarrollo Metropolitano.

Decreto de Alcaldía N°127-MML (1992), Pone en vigencia el *Plan de Desarrollo Metropolitano Lima – Callao 1990 – 2010*. Actualizado por el Instituto Metropolitano de Planificación, en cumplimiento de los Acuerdos de Concejo N°287-89 y N°167-91.

Acuerdo N°307 (1998). 128° Sesión del Consejo Directivo del IMP, Aprueba *Estructura Orgánica del Instituto Metropolitano de Planificación*, 1998.

Acuerdo de Concejo N°089 (1998), Aprueba los *Estatutos del Instituto Metropolitano de Planificación – IMP* que constan de dos títulos, cinco capítulos, veinte artículos y tres disposiciones transitorias y finales.

Reglamento de Organizaciones y Funciones del Instituto Metropolitano de Planificación.

Plan Estratégico Institucional 2019 – 2021 del Instituto Metropolitano de Planificación.

Anexos

Anexo 1: Matriz de Consistencia

Título de la investigación: LINEAMIENTOS PARA EL PROCESO ESTRATÉGICO DE FORMULACIÓN DEL PLAN METROPOLITANO DE DESARROLLO URBANO PARA LIMA Y CALLAO

PREGUNTA	OBJETIVO PRINCIPAL	HIPÓTESIS GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	HIPOTESIS ESPECIFICAS	LINEAMIENTOS
¿Cuáles son las deficiencias y avances en el proceso de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao?	Evaluar el proceso de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao	La deficiente gestión administrativa y la débil capacidad de recursos limitan el proceso de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao	Identificar las ventajas comparativas que pueden favorecer la gestión del proceso de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao.	Existen ventajas comparativas que pueden mejorar la gestión del proceso de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao.	Fortalecer el marco normativo para planificación y gestión del desarrollo urbano de las ciudades metropolitanas a nivel nacional.
			Establecer los aspectos de la cadena de valor público que condicionan el proceso de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao.	La cadena de valor pública no esta claramente definida lo que dificulta la formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao.	Implementar la cadena de valor público del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao que promuevan una metodología ágil con mecanismos de revisión, participación ciudadana y control.

Fuente: Elaboración propia, 2021.

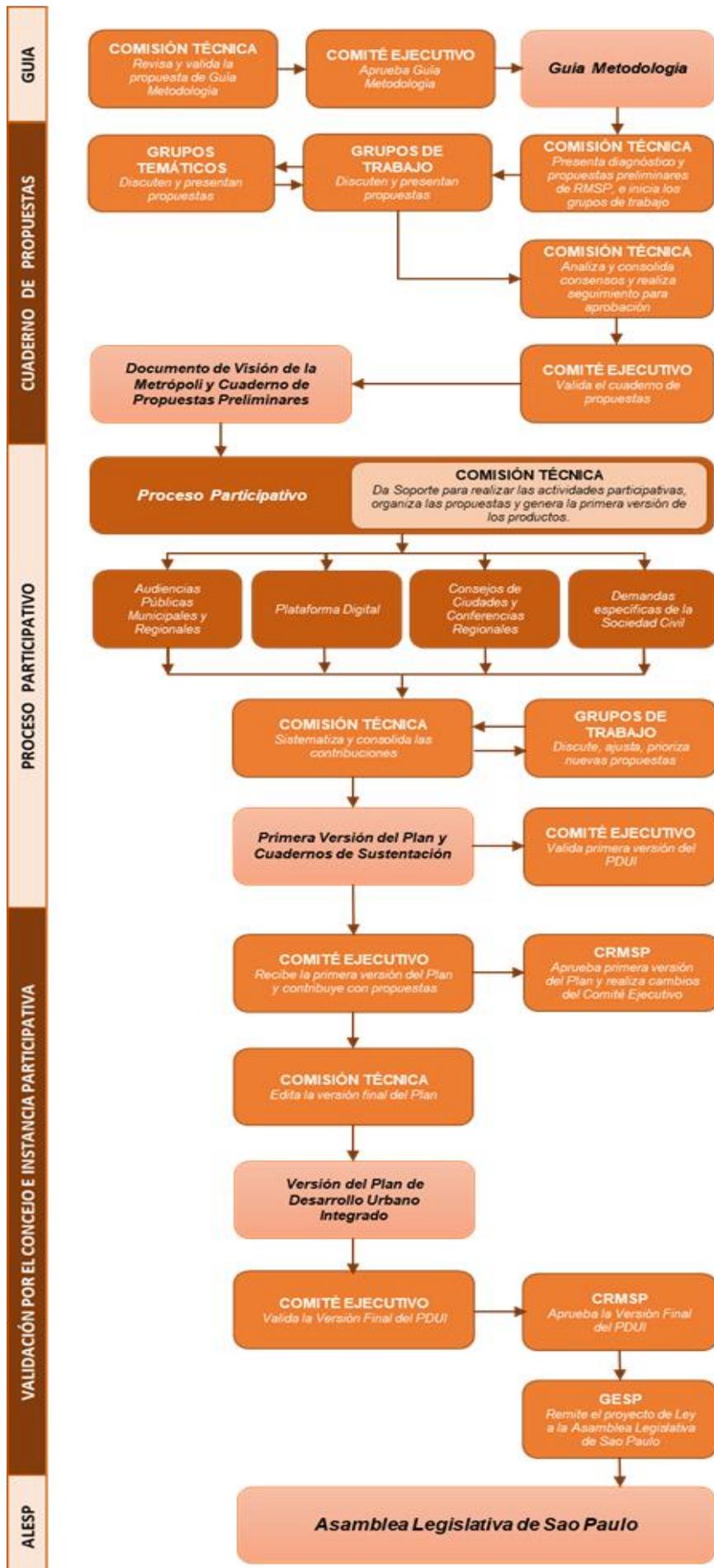
Anexo 1: Matriz de Consistencia

Título de la investigación: LINEAMIENTOS PARA EL PROCESO ESTRATÉGICO DE FORMULACIÓN DEL PLAN METROPOLITANO DE DESARROLLO URBANO PARA LIMA Y CALLAO

PREGUNTA	OBJETIVO PRINCIPAL	HIPÓTESIS GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	HIPOTESIS ESPECIFICAS	LINEAMIENTOS
¿Cuáles son las deficiencias y avances en el proceso de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao?	Evaluar el proceso de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao	La deficiente gestión administrativa y la débil capacidad de recursos limitan el proceso de formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao	Determinar la capacidad funcional del Instituto Metropolitano de Planificación para la formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao	Existe poca capacidad funcional del Instituto Metropolitano de Planificación para la formulación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao	Fortalecer la estructura funcional del Instituto Metropolitano de Planificación en el ejercicio de sus competencias para la formulación e implementación del Plan.
			Proponer Lineamientos para el proceso estratégico de formulación del Plan Metropolitano de desarrollo Urbano para Lima y Callao	-----	-----

Fuente: Elaboración propia, 2021.

Anexo 2. Proceso de elaboración y aprobación del PDUI-SP (2016-2019)



Nota biográfica

Routh Castillo Escudero

Licenciada en Administración de Empresas por la Universidad Nacional del Callao, Abogada por la Universidad San Martín de Porres y egresada de la Maestría de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico, con especialización en Contrataciones del Estado (ESAN, PUCP), en Inversión Pública (UPC) y Supply Chain Management (ESAN). Con 16 años de experiencia en el sector público y privado, habiendo desempeñado funciones como Directora de Abastecimiento en los Ministerios de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ministerio de Economía y Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, también ha realizado funciones como especialista y asesora en contratación estatal en el Ministerio del Ambiente, Ministerio de la Producción y Ministerio de Transporte y Comunicaciones. Actualmente se desempeña como Subgerente de Compras del Banco de la Nación.

Carmen Santillán Sarmiento

Arquitecta por la Universidad Privada César Vallejo. Maestra en Docencia Universitaria de la Universidad Privada César Vallejo. Egresada de la Maestría en Gestión Pública de la Universidad del Pacífico, cuenta con un Diplomado de Alta Especialización en Gestión de Proyectos BIM (IPAPPG), un Diplomado Especializado en el Sistema Nacional de Programa Multianual y Gestión de Inversión (CEPEG), con Especializaciones en Contrataciones del Estado, Gestión de Proyectos de Desarrollo (BID), Planificación Territorial (PUCP), Instrumentos Urbanísticos y Plusvalía Urbana (Lincoln Institute Of Land Policy), Smart Cities (CEDDET, ETH Suiza, IAT Korea) y de Gestión Urbana para el Desarrollo Urbano Sostenible (JICA – Kitakyushu International Techno Cooperative Association). Profesional con dieciocho años de experiencia laboral en el sector público y privado, ha desarrollado su experiencia profesional en urbanismo y desarrollo urbano, gestión de proyectos, infraestructura, contrataciones públicas y docencia universitaria, desempeñando cargos funcionales en la Municipalidad Metropolitana de Lima, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio del Ambiente, Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, entre otros. Actualmente labora como Especialista en Planeamiento Urbano del Instituto Metropolitano de Planificación y como Docente Universitaria e Investigadora de la Universidad Privada César Vallejo (Sede Lima Este).