

La ciudad de Lima y la gobernanza metropolitana fragmentada en la gestión pública

Nestor Neptali Carpio Soto
Roque Juan Espinoza Casco

La ciudad de Lima y la gobernanza metropolitana fragmentada en la gestión pública

Nestor Neptali Carpio Soto
Roque Juan Espinoza Casco

Este libro ha sido debidamente examinado y valorado en la modalidad doble par ciego con fin de garantizar la calidad científica del mismo.

© Publicaciones Editorial Grupo Compás
Guayaquil - Ecuador
compasacademico@icloud.com
<https://repositorio.grupocompas.com>

Diseño de la portada es de: Ariadna Tirado Pereira



Carpio, N., Espinoza, R. (2024) La ciudad de Lima y la gobernanza metropolitana fragmentada en la gestión pública. Editorial Grupo Compás

© Nestor Neptali Carpio Soto
Roque Juan Espinoza Casco

ISBN: 978-9942-33-858-7

El copyright estimula la creatividad, defiende la diversidad en el ámbito de las ideas y el conocimiento, promueve la libre expresión y favorece una cultura viva. Quedan rigurosamente prohibidas, bajo las sanciones en las leyes, la producción o almacenamiento total o parcial de la presente publicación, incluyendo el diseño de la portada, así como la transmisión de la misma por cualquiera de sus medios, tanto si es electrónico, como químico, mecánico, óptico, de grabación o bien de fotocopia, sin la autorización de los titulares del copyright.

ÍNDICE

ÍNDICE.....	4
PRÓLOGO	5
INTRODUCCIÓN.....	7
ANTECEDENTES Y MARCO TEORICO	12
EL APORTE QUE LA INVESTIGACIÓN SE PROPONE	28
ENFOQUE METODOLÓGICO	31
RESULTADOS.....	38
DISCUSION	58
CONCLUSIONES	67
RECOMENDACIONES: REINVENTAR LA GOBERNANZA DE LA CIUDAD	68
REFERENCIAS	73

PRÓLOGO

La investigación que se muestra en las próximas páginas respondió al Objetivo de Desarrollo Sostenible 11, Ciudades y Comunidades Sostenibles. Tuvo como propósito describir los factores del modelo de gobernanza fragmentada metropolitana que inciden sobre la gestión de la ciudad de Lima, 2024. Su enfoque fue cualitativo y de estudio de caso; la técnica fue de entrevista semi estructurada, a través de preguntas aplicadas a 10 personas, entre autoridades, funcionarios y representantes de la sociedad civil, todos ellos conocedores e involucrados en la problemática del objeto de estudio tratado. Los resultados de la tesis, basados en el arraigo de 21 códigos y 64 palabras relacionadas a las categorías, gobernanza metropolitana fragmentada y gestión pública, demostraron que el vigente Régimen Especial de Lima, está desfasado e inviable frente a los cambios de la ciudad y frente a la necesidad de modernizar la gestión pública, revelando que los factores intrínsecos de gestión pública metropolitana no funcionan, tienden a la deformación o no se pueden aplicar, afectando la gobernabilidad, debilitando la autoridad; así como agudizando la escases de recursos para el desarrollo de la ciudad.

El estudio concluye afirmando que la aplicación normativa de los factores que corresponden a las subcategorías, régimen especial; competencias y funciones; régimen fiscal; planificación y servicios, requieren ser replanteadas en la legislación sobre la gobernabilidad de Lima, a través de una reforma

institucional que recoja otras experiencias desarrolladas en ciudades metropolitanas a nivel internacional.

Esta tesis fue presentada en el programa de Maestría de Gestión Pública de la Universidad Cesar Vallejo de Lima-Perú, habiendo obtenido la alta calificación de *Summa Cum Laude*, por parte del Jurado Calificador.

INTRODUCCIÓN

El ámbito de estudio de la presente investigación estuvo referido al análisis de los factores de la gobernanza metropolitana fragmentada en la gestión pública de la ciudad de Lima, una cuestión institucional gravitante para el futuro de la capital peruana. Su propósito se sitúa en la Línea de Investigación General, Desarrollo Sostenible, Emprendimiento y Responsabilidad social.

Durante las últimas décadas, se han hecho cada vez más evidentes los dilemas que tiene la Municipalidad Metropolitana de Lima para gobernar un territorio de cerca de 3,000 km² de extensión, con una población actual de 10 millones 292 mil 408 habitantes y que representan el 30,2% de la población total del país (34 millones 38 mil 457), de acuerdo con las proyecciones de población al 30 de junio de 2024, según el Instituto Nacional de Estadística (INEI). Es un reto a encarar por parte de los enfoques modernos de la gestión pública por tratarse de una de las 50 megas urbes más pobladas del planeta, presentando cada vez tendencias de ingobernabilidad, con autonomías de 43 municipalidades distritales, divorciadas, además, de la Provincia Constitucional de Callao, que tiene, además, otros 7 distritos y con el cual existe un alto nivel de conurbación.

Los enfoques de gobernanza metropolitana frente al fenómeno de la fragmentación institucional de ciudades, son materia de discusión e investigación a nivel internacional (Villacañas, et al, 2024). Se define a la primera como la articulación de múltiples formas de acción a través de los cuales los ciudadanos, entidades

públicas y privadas, armonizan soluciones para una mejor gestión pública de la ciudad (Beghelli, et al 2019). En ese proceso, las autoridades actúan como moduladores de bastos intereses, dando forma a un régimen específico para abordar la gestión pública de la ciudad, reconocido por ley (Costa, 2022 y Kitchin & Moore-Cherry, 2021).

En cambio, la fragmentación institucional, es concebida como un fenómeno donde existen muchas municipalidades distritales y otras entidades del gobierno nacional, actuando sobre un mismo territorio y población. (Duque, et al 2019). Esta diversidad de actores en ciudades de alta población y territorio termina por afectar el ejercicio de la gestión pública, afectando el desempeño económico, social y la gobernabilidad (Coimbra y Beloto, 2020). Denominada también atomización, escisión o segmentación, como dificultad hace que los esfuerzos de los operadores públicos encuentren muchas trabas para modernizar la gestión de la ciudad (Barwick y Gross, 2019).

La gobernanza metropolitana, tiene diversas formas jurídicas: régimen de capitalidad (Madrid), constitución de la ciudad (México), alcaldía mayor (Bogotá), distrito metropolitano (Quito) o Régimen Especial (Lima). (León y Urabayen, 2020), Esta variedad fue analizada por cientos de representantes de ciudades en Canadá, dando lugar a la Declaración de Montreal sobre las Áreas Metropolitanas (2015). Acogiendo el Objetivo 11 de los “Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030”, esta declaración afirmó que se requiere promover innovadoras estructuras de

gobierno metropolitano (Gómez-Álvarez, et al 2019). En algunos casos, las grandes ciudades requieren de gobiernos supramunicipales (Mattioli, 2021).

El llamado régimen jurídico especial para las ciudades que son capitales de la república, siempre ha sido una preocupación de los juristas especializados en el derecho municipal o regional comparado (Membrado, et al 2023). Se viene dando un gran impulso hacia prácticas de gobernanza durante los últimos años, pero aún existen obstáculos significativos en vista que los gobiernos metropolitanos en muchas ciudades son débiles y con escaso presupuesto (Breen, et al 2020). Empero, se reconoce también que, además de la segmentación de la gestión del territorio, por responsabilidad de los legisladores en crear más entidades estatales, una gobernanza integradora se ve muchas veces neutralizada por los propios intereses inmobiliarios, comerciales y de otro tipo de grupos privados (González-Redondo, 2022).

Estableciendo el vínculo entre la gestión pública y los efectos de la gobernanza fragmentada esta última crea escenarios poco propicios para la integración y la concertación de políticas públicas (Rajala & Laihonen, 2022). Otro efecto es la restricción de la transparencia y acceso a la información pública por el crecimiento de la desconfianza (Molyneaux & Head, 2020); mientras que los operadores en gestión pública siempre constatan que a mayor asimetría de territorios urbanos fragmentados, mayor desigualdad y segregación social (Aguilar y Hernández-Lozano, 2024).

En el caso del régimen especial de Lima, los efectos negativos de la segmentación institucional, muestran una variedad de fragilidades institucionales y políticas, falta de presupuesto en el contexto de un proceso de regionalización con problemas de diseño, situación que se agudiza por la excesiva intervención del Poder Ejecutivo, a través de 18 ministerios, irrumpiendo sobre funciones que son municipales (Bensa, 2017). En esa misma orientación la segmentación termina siendo funcional al centralismo estatal, configurando una situación donde a mayor segmentación municipal, mayor capacidad de discreción del Poder Ejecutivo (Ayala, 2023)

La existencia de 43 municipalidades distritales con excesivas autonomías es una traba que impide al gobierno metropolitano de Lima ejercer el gobierno de la ciudad (Dammert y Noguero, 2023). Es una situación que genera ingobernabilidad y rápido desgaste de la autoridad metropolitana (Freemark, et al 2020). Por tanto, estamos ante el imperativo de modificar o reinventar los modelos de gobierno en ciudades fragmentadas, teniendo en cuenta que es un tema complejo de resolver, tal como ha sucedido en otras ciudades del mundo (Vásquez et al, 2017 y Zafarullah y Ferdous, 2024).

Surgió el interés por auscultar que tan determinante es este tema para la ciudad de Lima, señalando como **problema general**: ¿Cuáles son los factores de la gobernanza metropolitana fragmentada que influyen sobre la gestión pública de la ciudad de Lima? Como problemas específicos: 1. ¿Cómo repercute

el actual modelo de gobernanza en la legitimidad, gobernabilidad y los recursos con que cuentan las autoridades de la ciudad de Lima? 2. ¿De qué forma el modelo fragmentado de gobernanza metropolitano incide sobre la planificación del territorio de la ciudad de Lima? 3. ¿Cómo influye el vigente modelo fragmentado de gobernanza metropolitano sobre el funcionamiento de los servicios, programas sociales e inversiones de la ciudad de Lima?

En torno a la justificación metodológica, este estudio aporta bases conceptuales y técnicas para comprender el actual modelo fragmentado de gobernanza metropolitana de Lima. En cuanto a su justificación teórica se propone, sobre la base de las teorías y antecedentes y el estudio de la realidad institucional municipal de la ciudad de Lima, aportar al fundamento de para una reforma del modelo de gobierno de la ciudad, a fin de modernizar la gestión pública metropolitana, tomando como base las teorías sobre la materia en el Derecho Municipal y Regional y, en cuanto a su justificación aplicativa, en la necesidad de aportar al conocimiento y alternativas para mejorar la gestión pública de la ciudad, a fin de modernizarla a favor de su desarrollo sostenible.

Se planteó como objetivo general, describir los factores del vigente modelo de gobernanza fragmentada metropolitana que repercuten sobre la gestión de la ciudad de Lima, 2024. A lo que le corresponden como objetivos específicos: 1. Explicar el modo en que el actual modelo fragmentado metropolitano incide sobre la gobernabilidad, legitimidad y los recursos de las

autoridades metropolitanas de la ciudad de Lima, 2024.

2. Exponer la manera en que el actual modelo fragmentado metropolitano influye sobre la planificación y el orden urbano en la ciudad de Lima, 2024.

3. Identificar de qué forma el vigente modelo fragmentado metropolitano impacta sobre los servicios, el presupuesto e inversiones de la ciudad de Lima, 2024.

ANTECEDENTES Y MARCO TEORICO

Antecedentes internacionales

Frente a la realidad problemática planteada y los objetivos de la investigación abordados, se exponen ahora los antecedentes y estudios previos que sustentan esta investigación. A nivel internacional, Wu & Zhang (2022), en su artículo investigaron el fenómeno de la fragmentación en ciudades de China tomando como referencia estudios de Europa y Estados Unidos. Plantearon como objetivo repensar el modelo de gobernanza de las ciudades del país oriental mediante la revisión de diversos modelos. Obtuvieron como resultado la existencia de cuatro modelos de gobernanza comunes en diversas ciudades, cada cual con su propio enfoque para abordar el problema de la excesiva segmentación. Concluyeron afirmando que para este tipo de ciudades se requiere un modelo supramunicipal de autoridad muy fuerte y articuladora.

Marchant y Monje-Hernández, (2023), en su artículo, tuvieron como objetivo describir el crecimiento de instituciones municipales y nacionales de la ciudad de Valdivia en Chile en tres sectores:

Quitac, Torobayo-Estancilla y Cabo Blanco. Resultado, encontraron siete factores de inconexión entre instituciones encargadas de gobernar la ciudad y brindar servicios. Determinaron que el desorden urbano es directamente proporcional a la existencia de muchas entidades estatales, tanto municipales como nacionales. Como conclusión, señalaron que una ciudad institucionalmente escindida genera exclusión y segregación, reduciendo lugares para la socialización integradora de los ciudadanos.

Por otro lado, Serrano y Duran (2020), en su artículo, se trazaron como objetivo analizar los desafíos de la gobernanza metropolitana en cuanto a políticas públicas en las centralidades de Cumbayá Tumbaco y San Antonio de Pichincha de la ciudad de Quito-Ecuador. Resultado, los indicadores de segregación y desigualdad urbana coinciden con la cantidad de instituciones estatales que actúan sobre el territorio estudiado. Como conclusión: frente a la fragmentación un modelo de gobernanza debería atribuir instrumentos de concertación que encauce los intereses de la variedad de actores referidos al número y características, actuando en el mismo espectro metropolitano.

Nieto, (2021), en su artículo, tuvo como fin describir en qué dimensión la Zona Metropolitana de la Ciudad de México presta adecuados servicios públicos en 59 municipalidades, tomando como casos el transporte, el agua y la recolección de residuos, a través de economías de escala. Encontró como resultado 15 propuestas de desarrollo que estaban en entredicho o

conflicto con una normatividad rígida de gestión, con los intereses del poder político y el sistema bancario, lo cual, terminaba por trabar la implementación de propuestas surgidas desde la sociedad civil. Conclusión: un componente transversal de un nuevo modelo de gobernanza para este tipo de ciudades con muchas municipalidades y entidades es la articulación intergubernamental.

Refieren, los estudios coincidentes de Kübler y Rochat (2019) y Shan, et al (2024), artículos similares planteándose como objetivo de abordar los factores de la gobernanza metropolitana que generan desigualdades sociales en áreas metropolitanas, ahí donde las medidas de redistribución de los gobiernos metropolitanos tienen dificultades por la atomización institucional. Luego de estudiar las determinantes del gasto social, donde los sistemas de participación en los ingresos son comunes; concluyen señalando que las subvenciones intergubernamentales hacen una contribución significativa pero limitada para reducir el desajuste entre necesidades y recursos en áreas metropolitanas fragmentadas dependiendo de los esfuerzos redistributivos realizados por los niveles estatales superiores.

En el artículo de Martínez de Aza (2020), se propuso como propósito analizar comparativamente los modelos de gobernanza en diversas ciudades latinoamericanas. Luego de realizar una revisión de 47 artículos internacionales concluye de manera lapidaria que la ciudad fragmentada parece condenada a un destino inexorable de islotes de progreso enquistados

en el escenario urbano donde los bordes constituyen la materialización de servicios públicos desarticulados como expresión de la desigualdad y la exclusión emergente, también como efecto del modelo macroeconómico vigente.

Dammert y Lozada, (2021) y Brasington, (2024), convergen en describir las dimensiones institucionales y normativas de la gobernanza metropolitana de Lima, utilizando cuatro categorías de análisis: financiamiento, servicios, planificación e inversiones. Analizaron la normatividad y la realidad práctica del Régimen Especial de Lima Metropolitana, definiéndolo como un sistema de 43 municipalidades distritales y un gobierno metropolitano con competencias débiles y muy poco presupuesto. Conclusión: la segmentación institucional de este modelo dificulta las posibilidades de una planificación sostenible, promueve una gestión desarticulada de los servicios y dispersión de recursos económicos, Añade que el régimen especial de Lima, vigente hasta hoy y reforzado durante el proceso de descentralización del Estado ha generado ingobernabilidad y deslegitimación de las autoridades elegidas.

Dávila, (2021) en su artículo, se propuso como objetivo explorar la vinculación entre crecimiento desordenado de la capital y la segmentación. Resultado: en Lima no se evidencia un crecimiento urbano planificado; sino múltiples formas de expansión urbana y des configuración, surgiendo variados contextos de segmentación y desigualdad. Conclusión: existe una indiferencia del Estado para abordar una solución

estructural de la capital peruana y la necesidad de conocer y reconocer la problemática urbana y desarticulación institucional de nuestra ciudad.

Antecedentes nacionales

Medina Sotelo, et al (2023), se propusieron como objetivo describir la situación de descentralización en la capital peruana y el examen del régimen especial otorgado. Los hallazgos revelaron que el proceso descentralización en Lima está bloqueada. Solo el 26.48% de las funciones han sido transferidas (de un total de 185) del Gobierno Nacional a la MML, lo cual implica proponer una consistente reforma. Se concluye como evidencia que el proceso de descentralización que se aprobó el 2002, no se ha aplicado a Lima, revelando la apremiante necesidad de encarar las deficiencias y restricciones de una gran urbe que requiere cambios a través de un marco regulatorio adecuado.

Por otro lado, Laguna y Tello (2018) y Costa, et al (2022), al analizar el servicio de transporte de Lima y la capacidad regulatoria de la MML, coinciden en el objetivo de analizar las competencias del gobierno metropolitano para resolver problemas derivados de las concesiones en el transporte público. Resultados: existen dos situaciones jurídicas no resueltas: la MML no tiene capacidad ni competencia suficiente para dirigir el transporte público y las discrepancias con el Callao impidieron crear una sola autoridad sobre el transporte. Conclusión: una salida institucional sobre la gobernabilidad de Lima debe abordar tres cuestiones: definir si Lima tiene el alcance de ciudad-región; si se opta por un arreglo institucional de rango

supramunicipal y tejer formas de integración territorial para impulsar una planificación duradera.

El artículo de Camarena (2019), se propuso como objetivo estudiar el proceso institucional limeño mediante el estudio del comportamiento de las municipalidades distritales y las condiciones en que obtuvieron sus niveles de autonomía. Al recoger evidencias de la relación existente entre la autonomía municipal de los 43 distritos de la ciudad de Lima y estadísticas de corrupción, obtiene como resultado una circunstancia estructural donde la excesiva autonomía dada a las municipalidades distritales de Lima, en el marco de su debilidad institucional, promovió entes con altos niveles de discreción en sus funciones. Conclusión: la falta de institucionalización de las organizaciones políticas, aunada a la atomizada ciudad promovió la formación de grupos locales con poder y sin contrapesos.

Lima y los Modelos de gobernanza metropolitana

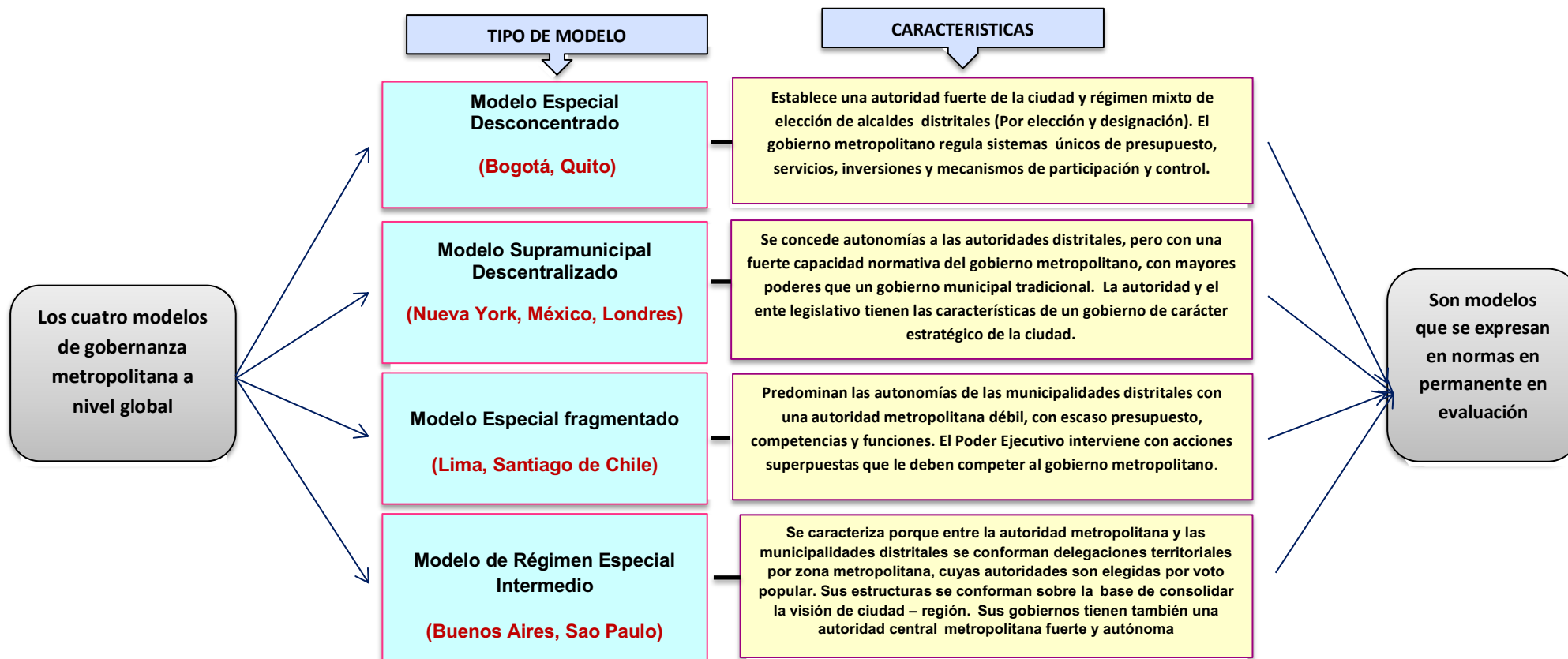
En lo concerniente al marco conceptual de la categoría gobernanza metropolitana fragmentada, Damurski y Andersen (2022), Grin, et al (2017) y Lanfranchi, et al (2018), coinciden en la existencia de dos modelos de gobierno de ciudades metropolitanas de gran dimensión. Por un lado, el modelo especial desconcentrado (Bogotá, Quito), cuya característica radica en que el ejercicio del poder de la ciudad estriba en una autoridad fuerte de la alcaldía y del consejo municipal. De otra parte, resaltan el modelo

supramunicipal descentralizado (Nueva York, México, Londres), el cual tiene una alta cantidad de sub divisiones territoriales a la que les corresponde una autoridad metropolitana (alcalde, Jefe de gobierno o Prefecto) con mayores poderes que un gobierno municipal tradicional.

Yi, & Cui (2019), Junior, (2021) y Rojas, (2019), se refieren a otros dos modelos adicionales: el modelo de régimen especial fragmentado (Lima, Santiago de Chile), señalando que su estructura es confuso, con escasas competencias autonomía y recursos financieros y con decisiones supeditadas al gobierno nacional. De otra parte rescatan el modelo de Régimen Especial Intermedio (Buenos Aires, Sao Paulo); el cual se caracteriza por tener entre la autoridad metropolitana y las municipalidades distritales delegaciones territoriales denominadas zonas o administraciones, cuyas autoridades o son elegidas por voto popular o son designadas por la autoridad metropolitana.

Para mostrar de manera gráfica, estos cuatro modelos se muestran un mapa conceptual en la Figura 1 sobre las características y cómo funcionan los mencionados modelos, señalando sus atribuciones y competencias.

Figura 1: Modelos de gobernanza metropolitana a nivel global



Damurski y Andersen (2022), Grin, et al (2017) y Lanfranchi, et al (2018), Yi, & Cui (2019), Junior, (2021) y Rojas, (2019)

En torno a las subcategoría régimen especial metropolitano, Moreno & Osorio (2022) señalan que la segmentación del territorio y la institucionalidad erosiona la gobernabilidad y desprestigia a las autoridades. Estudiando la ciudad de Santiago de Chile, Gayo, (2021), añade que la fragmentación de la institucionalidad en determinados regímenes especiales tiene directa relación con el crecimiento del individualismo y la proliferación de partidos políticos. De otra parte, se revela la existencia de mayores islotes de gobierno sobre un mismo territorio con mayor conflictividad y predominio de interés privados, lo cual termina por afectar el desprestigio de la autoridad, Ramírez, (2023)

En cuanto a la subcategoría competencias y funciones, Tabascio & Brail (2022), puntualiza que en las ciudades metropolitanas, en especial las que son capitales de la república, éstas deben bien definidas en la ley para evitar tensiones con el Gobierno Nacional, así como con las unidades municipales menores, para evitar superposiciones que generan desorden y tensión institucional. Caprotti & Liu. (2020) y Vargas-Mendoza, (2020), coinciden en señalar que la tendencia internacional es dotar de mayores competencias a los gobiernos metropolitanos, mientras que Taylor, (2020) resalta la resistencia de los gobiernos nacionales para delegar competencias y funciones, sobre todo en materias de transporte, salud y educación.

En torno a la subcategoría régimen fiscal, vinculada a los recursos económicos y la tributación, Lyda y Restrepo (2020) opina que ciudades como Lima

no reciben las suficientes transferencias de recursos pese a su alto grado de participación en el total de la recaudación tributaria nacional, lo cual afecta a la gestión. Gonzales, (2023) es de la opinión que el proceso de descentralización del Perú terminó marginando a la ciudad de Lima de una política fiscal, situación que se expresa en su escaso presupuesto. Vásquez, (2023), es de la opinión que se requiere repensar el sistema fiscal de Lima para evitar el desorden, la evasión y la escasa transferencia del total de los impuestos que recibe el gobierno metropolitano pese a que la capital peruana genera más del 49% del PBI nacional.

En cuanto a la categoría gestión pública metropolitana, Villarreal-Flores, et al (2021) añaden que para los operadores públicos, generar políticas públicas y programas que promuevan el desarrollo de manera transversal es uno de los desafíos más complejos en la gestión pública metropolitana. Agrega que el reto es crear redes de gerencia pública que articule diversos intereses, no solo de varias entidades municipales, sino también de intereses inmobiliarios, comerciales y sociales. Para ello, el cambio esencial es ir de una cultura vertical de gestión a una horizontal que haga sinergias en todo el territorio metropolitano. Por su parte, Slack, (2019) y Ponce, et al (2022) precisan que en un amplio territorio con alta población es particularmente complicado la gestión pública de servicios públicos dispersos, ahí donde no hay mecanismos institucionalizados de coordinación por la alta fragmentación. Contin, (2017), añade que el tipo de

gestión pública metropolitana está altamente influenciada por la conflictividad, la competencia y la segmentación.

Sobre la sub categoría planificación, Cappelli, et al, (2021) y Membrado, et al (2023), postulan que el modelo descentralizado para el caso de algunas ciudades europeas son coincidentes con el caso de Lima. Para estos autores el dilema estriba en reconocer el hecho que este modelo terminó por desmembrar más la ciudad, afectando el centro estratégico de planeamiento de la ciudad. Cunya, et al (2020) y Chumpitaz, (2022), coinciden en la necesidad de establecer un modelo de gobernanza supramunicipal de carácter regional, que planifique a Lima Metropolitana y el Callao, en vista que ambos son ya una conurbación.

Sobre la subcategoría servicios públicos metropolitanos, Laguna y Tello (2018) y Costa, et al (2022), constatan la incidencia de la variedad de autonomías distritales con el bajo desempeño del recojo de residuos sólidos, la seguridad ciudadana, debido a que aumentan los costos, impide crear sistemas articulados, tal como se expresa en la ausencia práctica del serenazgo metropolitano. Bel y Sebó (2021) llegaron a la conclusión que los costos de servicios desarticulados en ciudades fragmentadas a raíz de la existencia de muchas entidades locales en detrimento de la centralidad metropolitana de planeamiento, termina por incrementar los precios y la deficiencia de la recolección de residuos sólidos, el transporte urbano y la seguridad ciudadana.

En torno a la subcategorías presupuesto e inversiones, Ruiz de Somocurcio, (2017), Cooper-Llosa, (2022) y Ortiz de Zevalos (2018), coinciden en señalar que el sistema de gobierno de la capital peruana debe ser radicalmente modificado. Añaden que Lima está cortada en pedacitos que no son gestionables. Por su parte, Matos Chura et al (2018) precisan que el problema de la fragmentación institucional se complica a la hora de formular los planes multianuales de inversión por la falta de vinculación intersistémica entre las áreas de planeamiento y presupuesto de la comuna metropolitana a fin de que los programas de inversiones sean consistentes y articulados con los presupuestos institucionales anuales.

Frente a estos dilemas, la escasez de presupuesto no se acredita con el argumento de la medida en el gasto, toda vez que el Poder Ejecutivo asigna en la capital peruana 45 veces la totalidad de los recursos con que cuenta la MML, obligando a la realización de obras sin ninguna planificación. Prueba de ello es la imposición de la Línea 2 del Metro de Lima, cuando la comuna metropolitana ya había previsto que una segunda línea del Metropolitano cobraba razonabilidad para esa ruta. Con anterioridad si se hubiera seguido la idea de la municipalidad, ahora estaría culminada, en pleno funcionamiento, al haber destinado al Metro, se hubiera realizado toda la red del Metropolitano y los Corredores Complementarios de la ciudad. Una gran diferencia con Quito en Ecuador, donde el Metro lo planificó y lo ejecuta su gobierno metropolitano. Es relevante constatar como la ciudad de Lima, en

comparación con diversos tipos de metrópolis a nivel global, tiene el presupuesto más bajo, el cual no se condice con el PBI per capital tal como se muestra en el siguiente Cuadro Unico:

CUADRO UNICO				
Población, superficie, presupuesto y PBI per cápita en nueve ciudades en el mundo				
Nombre	Población (total habitantes)	Superficie (en km²)	Presupuesto (en millones de dólares)	PBI per cápita (en miles de dólares)
Madrid	6,751,251	8,030 km ²	5971	39 288
Londres	8,787,892	1,495 km ²	21 156	57 147
Nueva York	8,398,748	1,214 km ²	70 110	69 915
México	9,209,944	1,495 km ²	11 021	26 229
São Paulo	12,335,455	1,521 km ²	17 115	20 650
Bogotá	7,743,955	1,775 km ²	6690	17 497
Santiago de Chile	6,257,516	838 km ²	557	23 929
Quito	2,011,388	372,4 km ²	829	9287
Lima	9,674,755	2,819 km ²	386	16 530

Fuente: Elaborado con base en el informe *Global Metro Monitor*, realizado a partir de los informes de Cambridge y los portales electrónicos de los Gobiernos metropolitanos (2023).

De lo expuesto se desprende que los estudios realizados sobre la problemática urbana e institucional de la ciudad de Lima Metropolitana y su forma de gobierno, expresada en la configuración actual de la comuna metropolitana revelan en lo fundamental las siguientes características de un modelo en crisis: a) El régimen especial concebido en la constitución peruana y las leyes de descentralización municipal es impreciso y requieren un desarrollo normativo. b) Las competencias del gobierno metropolitano son débiles y con escasos recursos. c) La configuración de 43 municipalidades con excesivas autonomías y la propia división con el Callao, revelan una alta fragmentación, situación que se agudiza por la intervención del poder ejecutivo en decenas de programas por los 18 ministerios. d) El diseño institucional no ha sido concebido para generar servicios públicos y sistemas de inversión articulados con la capacidad para crear

economías de escala o economías circulares. e) El tipo de jurisdicción de rango provincial municipal que se ejerce a través de los diversos sistemas funcionales y administrativos reducen la capacidad de acción de la Municipalidad Metropolitana de Lima, sobre todo a la hora de ejercer sus competencias de región, a diferencia de otras ciudades capital a nivel global y latinoamericana donde ya se avizoran regímenes supramunicipales, sobre jurisdicciones denominadas, “ciudad-región”, “distrito metropolitano” o “región metropolitana”.

Es en este contexto donde cabe mostrar algunas repercusiones prácticas de cara a los desafíos de la gestión metropolitana generados por la fragmentación de la gobernanza capitalina. Frente a la inseguridad y la alta criminalidad que no solo afecta a Lima sino otras ciudades latinoamericanas, la segmentación institucional es una traba para enfrentar el asentamiento de organizaciones criminales de nivel internacional, estimándose que en Lima actúan en promedio siete organizaciones delictivas provenientes de Colombia, México, Ecuador, Brasil y Centroamérica. Frente a esta globalización de la criminalidad, la ciudad no puede enfrentar este fenómeno sin que el gobierno metropolitano no tenga las competencias y funciones coercitivas, tecnológicas y de inteligencia para generar procesos de protección de la ciudadanía y de control territorial frente al crimen (Alvarado. 219)

En la dimensión ambiental la comuna capitalina se ve limitada para generar economías de escala en el caso del aprovechamiento de los residuos sólidos en un

amplio espacio territorial que genera, según el Ministerio del Medio Ambiente, un promedio 2'123,016 de toneladas de residuos sólidos al año (INEI, 2023), cuyos estándares de industrialización, reciclaje y comercialización podrían generar altas rentas al gobierno metropolitano con la participación del capital privado. Sin embargo, una ciudad segmentada con 43 sistemas pequeños de recolección y de disposición final no puede crear economías circulares, procesos de industrialización y comercialización, de los derivados de residuos sólidos como ocurre en otras ciudades a nivel mundial, con los consiguientes beneficios ambientales y modernización que la ciudad podría obtener.

En la dimensión económica y de inversiones, la fragmentación de la gobernanza traba permanentemente la ejecución de megaproyectos, tal como ocurre en la construcción de la Línea 2 del Metro de Lima o la Ciudad del Bicentenario al norte de la capital en Ancón. Eso ocurre porque sobre un mismo proyecto intervienen varias entidades del Poder Ejecutivo, el gobierno metropolitano o la Autoridad del Transporte Urbano (ATU), en el caso del primer proyecto; creando tensiones y discrepancias técnicas que retrasaron la ejecución de la inversión en casi un año. Igualmente, en el caso de la proyectada Ciudad del Bicentenario el Gobierno Nacional invade una competencia netamente municipal, irrogándose competencias de la gestión urbana, planeamiento y construcción de la vivienda que son propias del gobierno metropolitano. El efecto es una tensión

permanente sobre cómo se concibe el proyecto. Es inaudito que sobre ésta futura área residencial que albergara a 115,000 habitantes, la Municipalidad Metropolitana de Lima no tenga ninguna función ni opinión.

En la dimensión institucional, las formas de gobierno y de gerencia tienden a ser rebasadas en vista que una ciudad cortada en pedacitos no puede tener una oferta de servicios públicos en amplios espacios del territorio donde se ejecutan megaproyectos, como se muestra con el Puerto de Chancay. A pesar que ese *Hub* portuario no se encuentra en la jurisdicción metropolitana de Lima, es evidente que tendrá un gran impacto sobre la capital, en especial con el norte de la ciudad. La novedad de esa gran inversión radica en que creara una nueva centralidad metropolitana, consolidara la tendencia a que entre Barranca y Cañete crezca una amplia franja metropolitana litoral, proceso que se acelerara con la futura construcción del Tren de Cercanías hacia Ica. Frente a ese fenómeno, el régimen metropolitano ya no solo debería abarcar a los 43 distritos de Lima, sino por lo menos a tres ciudades complementarias en el sur y tres ciudades compensatorias en el norte y noreste la capital. No obstante no hay ninguna iniciativa legislativa por adecuar la gobernanza metropolita a estos nuevos tiempos

Para tener una idea grafica de este modelo de gobernanza metropolitana fragmentada en la ciudad de Lima, se muestra en la Figura 2, las características y los efectos de esta forma de gestión institucional.

EL APOORTE QUE LA INVESTIGACIÓN SE PROPONE

Los antecedentes y los aportes teóricos, así como el sustento de la categorización expuesta, de cara al objeto de estudio de caso de la ciudad de Lima, una de las 50 ciudades más pobladas del planeta, denotan un tratamiento ceñido esencialmente al enfoque social y urbanístico, pero no al institucional. A contracorriente, esta investigación realiza el esfuerzo de un abordaje, esencialmente institucional, un aspecto descuidado en las diversas investigaciones sobre la problemática de la ciudad de Lima.

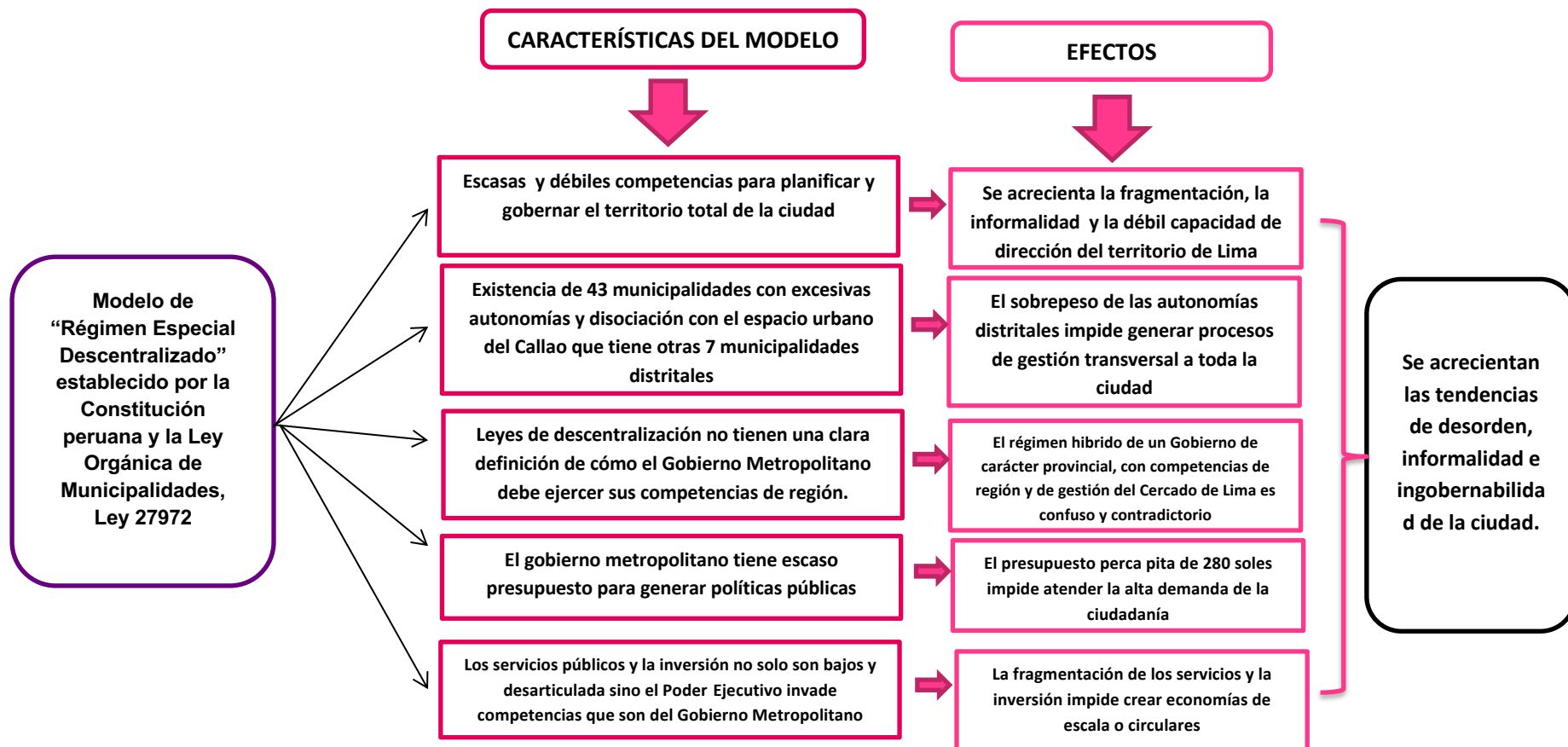
Dos elementos de la experiencia práctica gatillaron el interés por involucrarse en esta investigación. Por un lado, la propuesta de la autoridad del gobierno metropolitano de Lima y su propio concejo para presentar un proyecto de Ley, el año 2020, que intentaba crear la “Alcaldía Mayor de Lima” y superar la fragmentación, iniciativa que fue rechazada por el Congreso, por ser una propuesta inconstitucional y, por otro lado, la sentencia del Onceavo Juzgado Constitucional de Lima, a propósito de una demanda presentada por el ciudadano; Carlos Franco Pacheco, para que la Municipalidad Metropolitana de Lima apruebe el estatuto de la ciudad, tal como lo ordenaba la ley de la materia. La sentencia ordenó a la comuna capitalina interpretar en que consiste el rango de Régimen Especial de Lima. En ambos casos, el alcalde y su equipo de gestión no supieron responder con sustento y consistencia técnica, revelando una falta de entendimiento de la problemática tratada.

Tal como se puede apreciar, este estudio se sitúa en la rama del derecho municipal y regional, como una especialidad específica del derecho público posmoderno, cuyo objeto de tratamiento estriba en el estudio del desarrollo institucional de los gobiernos regionales y municipales. Se trata de una disciplina en proceso de formación, tal como puede apreciarse en las propias limitaciones de los estudios encontrados en el caso peruano.

Tal como lo señala Ramírez de la Cruz (2012), desde la corriente institucionalista, un nuevo enfoque regionalista y de gobernanza metropolitana se define como opción heterodoxa a la discusión frente a las opciones extremistas siguientes: el centralismo de las decisiones desde el gobierno nacional y la segmentación en diversas municipalidades distritales. Una nueva opción descentralizadora no apunta a la configuración de instancias gubernamentales metropolitanas tradicionales ni promover el enfrentamiento entre ciudades, sino explora y plantea redes institucionales de concertación, sin renunciar al necesario ejercicio vertical de una autoridad. De ahí que sea necesario en el caso de Lima buscar un acercamiento gradual con el Callao, en el entendido de su alto nivel de conurbación.

Por tanto, esta investigación trato de aportar a las causas de un problema y contribuir en darle la salida jurídica apropiada, al fenómeno estudiado. Desde esa perspectiva, es coherente con el propósito de estar alineada al Objetivo de Desarrollo Sostenible 11, Ciudades y Comunidades Sostenibles.

Figura 2. El funcionamiento y los efectos del Modelo de “Régimen Especial Descentralizado” vigente en Lima Metropolitana



Tomando como referencia los estudios de Ayala Barrera, S. (2023); Chumpitaz, (2022); Ruiz de Somocursio, (2017); Cooper-Llosa, (2022); Sánchez, et al (2020), Laguna y Tello (2018) y Ortiz de Zevallos (2016)

Elaboración propia.

ENFOQUE METODOLÓGICO

El tipo y diseño de investigación, en anuencia con lo señalado por Ibarra-Sáiz, et al (2023) es de enfoque cualitativo, fenomenológico y de estudio de caso, toda vez que su propósito radica en analizar la realidad tal como es y, a partir de ello delimitarla y analizarla. Es fenomenológica acorde a lo señalado por Barrett-Rodger, et al (2023) porque el investigador replantea su vivencia de manera consistente para analizar, en una fase interpretativa, su visión de la realidad, sin alejarse de su propósito. Es de estudio de caso ya que al abordar un problema en la gestión pública focaliza su objeto de estudio a una determinada organización, con un marco normativo y en un contexto social específico. (Pabón Astudillo (2023).

De acuerdo a lo tratado por Astudillo, (2023), una investigación fenomenológica y de estudio de caso, en el ámbito de la administración pública, delimita su objeto concentrando la atención territorial, institucional y socialmente, para ir formando un constructo que permite el ahondamiento de su objeto de estudio y la aprensión de conocimiento sobre el mismo. La utilidad del enfoque cualitativo, ante el imperativo de analizar la problemática de la fragmentación institucional de las ciudades y explorar las diversas teorías y modelos sobre los gobiernos metropolitanos, radica en que opera de manera versátil a la doctrina y jurisprudencia de la gestión pública. Chipana, (2023). En la materia específica que trataremos para elaborar esta tesis, hace atendible la

recolección, selección y análisis de los datos, tal como se expresara en las entrevistas realizadas, más aún, si se trata de una problemática compleja como la ciudad de Lima, de conformidad con lo señalado en la introducción y el marco teórico.

En relación a las categorías de investigación, para Sánchez, M. et al (2023), en los estudios cualitativos estas se configuran como una parte central para realizar el examen y descripción de los hallazgos que en la constancia de regularidades, de aspectos sobresalientes, de situaciones repetitivas y de parámetros de ideas en los datos que provienen de los sitios, los sucesos o los actores seleccionados para un estudio.

En base a este fundamento conceptual es que se identificó dos categorías: En cuanto a la primera, gobernanza metropolitana fragmentada. Szupiany, (2018), señala que en los inicios de la expansión urbana de las ciudades se impuso un modelo de gobernanza fragmentada como opción institucional alternativa al centralismo de decisiones estatales, pero con el paso del tiempo con el crecimiento de centralidades, la creación de múltiples entidades estatales, más los intereses inmobiliarios, terminaron por generar mayor desorden, desigualdad y segregación.

En torno a la primera subcategoría, Régimen Especial de Lima, Noguero Uceda (2023) señala que el diseño segmentado del sistema municipal limeño partió del supuesto desde el año 1946 que podían convivir diversas municipalidades distritales, cada una con su propia autonomía, con un gobierno metropolitano débil

frente al gobierno nacional y, sin las suficientes competencias y recursos económicos para ordenar la ciudad.

En cuanto a la segunda subcategoría, competencias y funciones, Tabascio & Brail (2022), puntualiza que en las ciudades metropolitanas, en especial las que son capitales de la república, éstas deben bien definidas en la ley para evitar tensiones con el Gobierno Nacional, así como con las unidades municipales menores, para evitar superposiciones que generan desorden y tensión institucional.

Por otro lado, sobre la tercera subcategoría, régimen fiscal, Lyda y Restrepo (2020) y Gonzales, et al (2022) definen que en ciudades como Lima no se reciben los suficientes recursos y funciones pese a su alto grado de participación en el total de la recaudación tributaria, lo cual afecta a la gestión. Gonzales, (2023) es de la opinión que el proceso de descentralización del Perú terminó marginando a la ciudad de Lima de un régimen tributario especial.

Ahora bien, en cuanto a la segunda categoría, gestión pública metropolitana, Villarreal-Flores, et al (2021) añaden que para los operadores públicos, generar políticas públicas y programas que promuevan el desarrollo de manera transversal es uno de los desafíos más complejos en gestión pública metropolitana. Para ello, el cambio esencial es ir de una cultura vertical de gestión a una horizontal que haga sinergias en todo el territorio metropolitano.

En cuanto a la primera subcategoría, planificación, Larraín-Videla et al (2022), precisa que la

planificación urbana de las ciudades metropolitanas, con altos niveles de migración, implica ser abordada más allá de sus competencias administrativas, marchando a una determinación funcional de un nuevo modelo territorial, que combina una gobernanza fuerte y articuladora con un planeamiento estratégico.

En cuanto a la segunda subcategoría, servicios públicos metropolitanos, Poole Fuller, E. (2016), añade que el principal componente de los servicios públicos metropolitanos ineficientes y costosos es la dispersión de competencias y funciones. Pone como ejemplo el transporte público, donde las controversias entre la MML, el Callao, Huarochiri y las municipalidades distritales hicieron inviable un enfoque común en la gestión del transporte.

En relación a la tercera subcategoría, presupuesto e inversiones, Hernández de Agüero, (2018) añade que la segmentación de la ciudad genera formas injustas de gestión, exclusión social, utilizando fondos públicos e inversiones para favorecer a unos pocos y marginar a la mayoría. Pone como ejemplo, la asimetría de los presupuestos y obras que se realizan con la tolerancia de una gobernanza metropolitana muy débil.

La Tabla de Categorización y la Matriz de Categorización Apriorística, se presenta, en los Anexo 1 y 2.

El escenario de estudio se delimitó al ámbito de Lima, donde funciona un sistema de gobierno municipal, de administración y de representación de la ciudad, de régimen especial que combina competencias

de municipalidad provincial y de gobierno regional. La sede del gobierno de la ciudad, llamada Municipalidad Metropolitana de Lima, se encuentra localizada en el Centro Histórico de Lima.

En cuanto a los participantes estas fueron personas, especialistas, autoridades y/o funcionarios del gobierno metropolitano de Lima o dirigentes de tercer nivel de la sociedad civil, todos ellos conocedores del fenómeno estudiado de la gobernanza vigente de la capital peruana.

Aproximándose a las Técnicas en instrumentos de recolección de datos, basándose en lo señalado por Schettini y Cortazzo (2016), se utilizó la técnica de entrevista, entendida ésta como una herramienta de acopio de información sustentada en una variedad de interrogantes, contestaciones, entre dos personas, a través de cual se realiza un intercambio de opiniones sujeta a un cuestionario, focalizado a un propósito de estudio científico. Se decidió, en consecuencia, por el tipo de entrevista semi estructurada o ceñida mediante la cual las interrogantes se determinan con anticipación, de modo ordenado, abarcando un abanico de categorías o alternativas para que los entrevistados respondan.

Se han utilizado un total de 10 entrevistas, matizada con la opinión de 4 funcionarios y/o autoridades de la MML, 4 profesionales especialistas, 2 representantes de la sociedad civil ante la Asamblea Metropolitana de Lima que preside la máxima autoridad de la ciudad. Todos los entrevistados son conocedores del tema materia de estudio, sea como

abogados, arquitectos o economistas, conocedores de la realidad institucional de la ciudad de Lima. Con anticipación nuestro asesor docente y otros dos docentes validaron la Guía de Preguntas, cuyos documentos se presentan en el Anexo 3.

Respecto al procedimiento, la base normativa que orientó el estudio fue la Guía de Productos de Investigación de la UCV, aprobada por Resolución del Vicerrectorado de Investigación N°081-2024-VI-UCVA. Se aplicó los aspectos metodológicos, respetándolos rigurosamente en las siguientes fases: se redactó la introducción; formulando la realidad problemática, los problemas y objetivos; así como el marco teórico sobre la base de una prolija indagación bibliográfica, mostrando los antecedentes, los estudios previos y las teorías. Posteriormente, como tercer paso se elaboró la matriz de categorización, cuya configuración tuvo como fin establecer los vínculos con los datos acorde a la temática de este estudio y vinculadas a las normativas vigentes.

Luego, se redactó el Guión de Preguntas, instrumento clave para hacer la entrevista a cada una de las 10 personas seleccionadas y finalmente sus respuestas fueron procesadas en el software – ATLAS TI 9, detectándose los aspectos emergentes agrupados en códigos, verificándose con precisión los tópicos arraigados en los grados de coherencia, pertinencia, nombramiento, descripción e integración con la literatura.

A continuación, se realizó la presentación de los resultados y, luego, la discusión mediante un

procedimiento de triangulación entre los hallazgos parciales y totales de las teorías y los instrumentos de investigación para resolver sobre las similitudes y diferencias. Luego, se procedió a realizar el análisis y discusión, realizando una confrontación entre las teorías expuestas en la introducción y el marco teórico. Finalmente, se redactó las conclusiones, recomendaciones.

En cuanto al rigor científico, tomando como base a Hernández-Sampieri y Mendoza (2018), la severidad del estudio radicó en tres aspectos: a) Credibilidad: por la importancia de acopiar con nitidez e integridad los datos. Páramo et al., (2020). b) Dependencia: porque se relaciona con las cualidades de los datos y la coherencia de las comprensiones en la investigación. Moeed y Anderson (2020). c) Conformabilidad: referido a la fiabilidad del estudio, mostrando también posibles limitaciones en el acopio de datos. Moeed y Anderson (2020); y d) Transferibilidad: que alude al hecho que usuario del estudio determine el nivel de similitud entre el entorno de la investigación y otros escenarios. Paz, (2017).

En relación al método de análisis de datos, se aplicó los siguientes criterios: codificación de los textos: que fue utilizado para todas y cada una de las entrevistas, siguiendo una lógica deductiva e inductiva; determinación de análisis de Coeficiente; observación del procesamiento de la información obtenida donde se detecta los códigos de datos. Adicionalmente, se valida la categorización formulada y/o se descubre categorías emergentes.

Finalmente, respecto a aspectos éticos, según Pietila, et al (2019), estos son piedra angular para generar confianza. Por tanto; la investigación en sus diferentes etapas tuvo los siguientes parámetros: a) La reserva de la identificación si alguno de los entrevistados si así lo solicitó, con el fin de generar alguna incomodidad; b) La información bibliográfica en toda su dimensión se acopio de fuentes de alta confiabilidad, tanto de revistas científicas indexadas, libros, tesis, normas legales, proyectos y otros documentos de entidades o profesionales de prestigio; c) En todas las fases de la investigación se buscó agregar conocimiento a la comunidad académica en general; como corresponde a una investigación cualitativa aportando al tratamiento de la problemática de la fragmentación e ingobernabilidad de la ciudad de Limas. e) La participación de los entrevistados fue voluntaria; 5) Los derechos de autor fueron respetados.

RESULTADOS

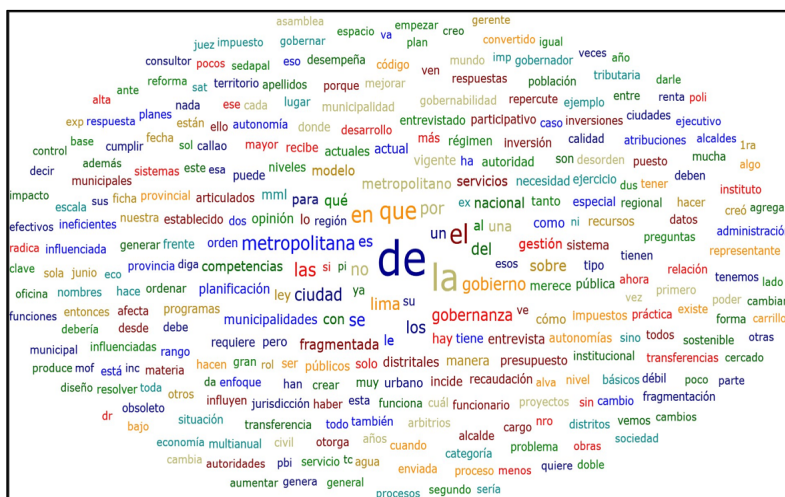
En este capítulo presentamos los resultados de los hallazgos obtenidos en las respuestas de 10 entrevistas realizadas, para luego proceder a la discusión a través de la contrastación entre los objetivos planteados, las teorías estudiadas, los resultados y los antecedentes mostrados. Previamente se utilizó el Software Atlas Ti para procesar los resultados de las 10 entrevistas, identificando el arraigo de las categorías, subcategorías e indicadores, así como el grado de coincidencias y diferencias de las respuestas de los entrevistados para

lo cual, previamente se realizó un proceso de codificación.

Como punto de partida, utilizando el recurso “Nube de palabras” del Atlas Ti se pudo comprobar gráficamente el arraigo y universo de las Categorías, subcategorías e indicadores codificados, tal como se muestra en la Figura 1. Se visualiza un total de 21 códigos y universo de 64 palabras vinculas al estudio donde destacan los términos “gobernanza metropolitana”, “Gestión de la ciudad”, “planificación”, “Competencias”, “fragmentación”, “Región”, “Servicios Públicos”, “impuestos”, “municipalidades, entre otras.

Como se podrá apreciar en la presentación de los resultados de las preguntas el nivel de alineamiento entre los objetivos, categorías, subcategorías y los indicadores denotan una alta preocupación y conocimiento de los 10 entrevistados.

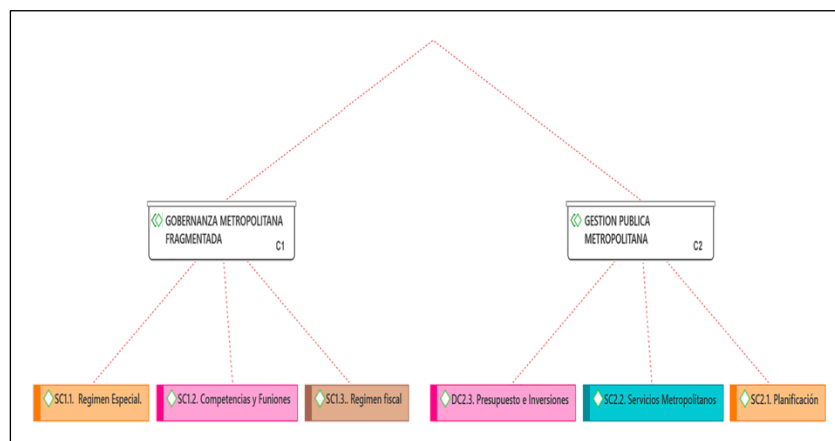
Figura 1
Enraizamiento de Códigos.



Nota: Elaboración propia con Atlas Ti 9

En relación **al objetivo general**, “Describir los factores limitantes del vigente modelo de gobernanza fragmentada metropolitana que repercuten sobre la gestión de la ciudad de Lima, 2024”, tal como se muestra en la Figura 2, se comprobó, por un lado, el vínculo entre la Categoría 1, Gobernanza Metropolitana Fragmentada y su correspondencia con las subcategorías Régimen Especial, Competencias-Funciones y Régimen Fiscal; mientras, por otro lado, la relación entre la Categoría 2, Gestión Pública Metropolitana, enlazada a las subcategorías, planificación, servicios metropolitanos, así como presupuesto e inversiones.

Figura 2
Categorías y subcategorías.



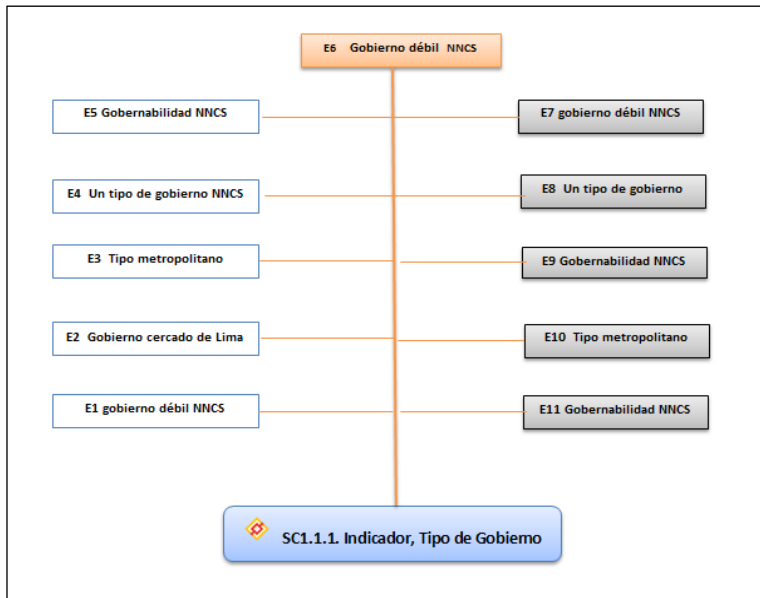
Nota: Elaboración propia con Atlas Ti 9

A continuación, concentró nuestra atención la presentación de los resultados de cada una de las respuestas de los 10 entrevistados mostrando las similitudes, diferencias, aspectos complementarios y otros criterios relevantes a tener en cuenta como elementos emergentes.

Con relación al Primer Objetivo Específico, “Explicar el modo en que el actual modelo fragmentado metropolitano incide sobre la gobernabilidad, legitimidad y los recursos de las autoridades metropolitanas de la ciudad de Lima, 2024”, con la subcategoría Régimen Especial y el indicador tipo de gobierno, donde se advierte en la Figura 3 que todos los entrevistados señalaron que el Régimen Especial de Lima vigente si tiene una alta incidencia sobre el tipo de gobierno de la ciudad y su funcionamiento. Cabe precisar que, los entrevistados E2, E3, E4, E5, E7, E8 y E10, señalan que el tipo de gobierno vigente llega incluso a provocar elementos de ingobernabilidad de la ciudad. No obstante, los entrevistados E1, E6 y E9 no establecieron una incidencia entre el tipo de gobierno y la afectación a la gobernabilidad de la ciudad de Lima Metropolitana.

Figura 3.

Subcategoría Régimen Especial, indicador tipo de gobierno

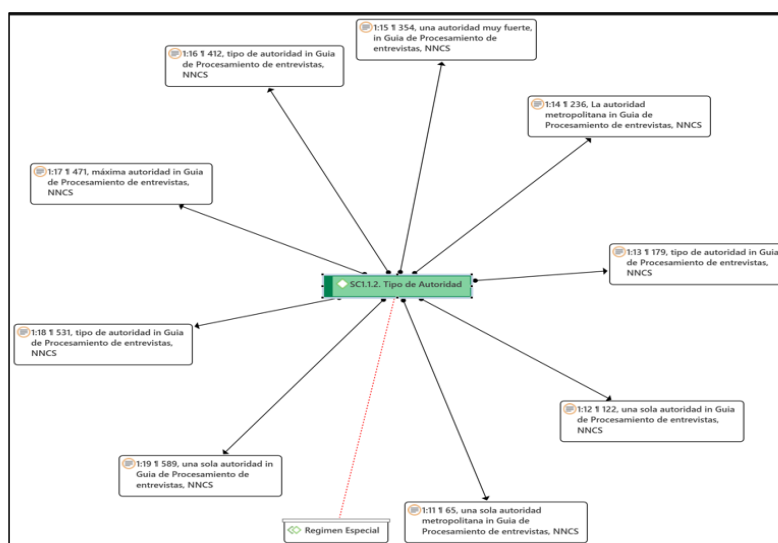


Fuente: Elaboración propia con Atlas Ti 9

En cuanto a la segunda pregunta sobre el indicador tipo de autoridad que se muestra en la Figura 4, todos los entrevistados participaron de la respuesta sobre este indicador que también tiene relación con el Primer Objetivo Específico, en correspondencia a la subcategoría Régimen Especial, se tuvo que los entrevistados, E1, E4, E5, E6, E7, E8, E9 y E10, asocian la influencia del Régimen Especial de la ciudad de Lima a un tipo de autoridad muy débil y sin las debidas competencias y funciones para gobernar la ciudad, mientras que los entrevistados E2 y E3 resaltan que la actual autoridad metropolitana de Lima, muchas veces reduce su accionar al distrito del Cercado de Lima más allá de una cuantas funciones y competencias que tiene sobre los otros 42 distritos de la capital peruana. Como se puede percibir, las respuestas no son contradictorias,

sino complementarias, apareciendo en este caso la característica de una autoridad metropolitana con un accionar reducido al distrito del Cercado de Lima.

Figura 4: Subcategoría Régimen Especial, Tipo de Autoridad

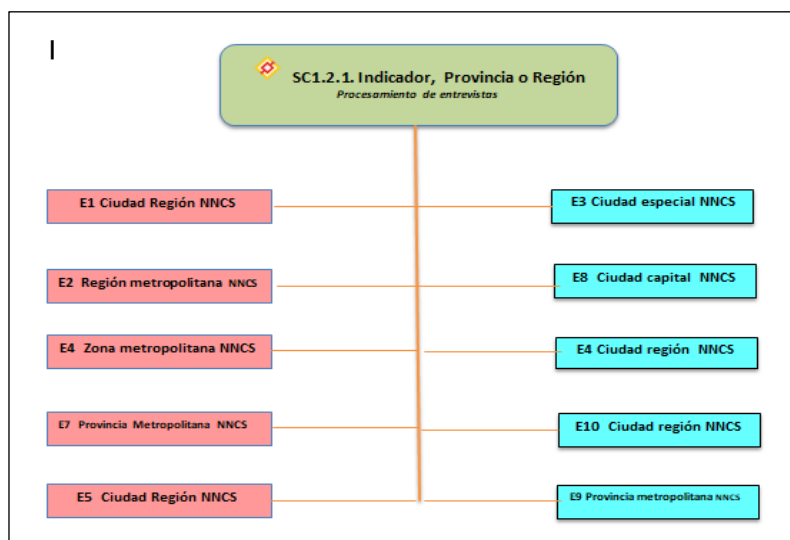


Nota: Elaboración propia con Atlas Ti 9

Sobre la tercera pregunta vinculada al indicador provincia o región que se muestra en la Figura 5, relacionada con el Primer Objetivo Específico y con la subcategoría competencias y funciones, los diez (10) entrevistados expresaron su opinión sobre el tema señalando de manera unánime que la gobernanza metropolitana fragmentada vigente en la gestión de la ciudad de Lima, es ya obsoleta. Resaltan las siguientes afirmaciones, la capital peruana ya no puede ser considerada una jurisdicción de carácter provincial, sino de una jerarquía mayor que se podría denominar indistintamente ciudad-región o región metropolitana de Lima por el grado de poli centralidad y su alto

crecimiento poblacional y territorial. Añaden que se pone en evidencia la necesidad de repensar jurídicamente y con creatividad el diseño de una nueva gobernanza de la capital peruana, que ya tiene más de 10 millones de habitantes, una de las 50 ciudades más pobladas del planeta.

Figura 5
Subcategoría Competencias y Funciones, indicador provincia o región



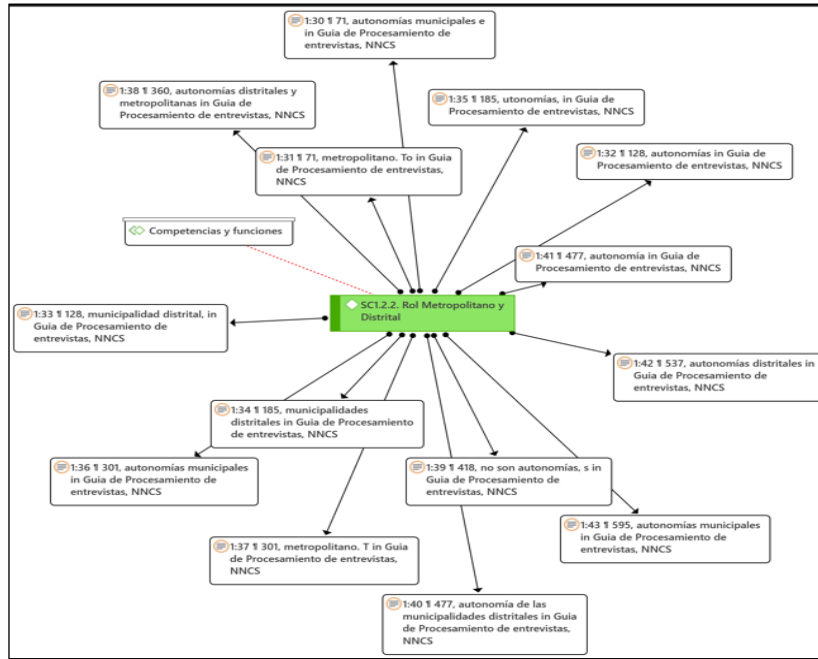
Fuente: Elaboración propia con Atlas TI 9

Al haber proseguido con el mismo Primer Objetivo Específico, la subcategoría competencias y funciones y el indicador, rol metropolitano y distrital, se observó respecto a las respuestas a la cuarta pregunta, que corresponde a la Figura 6, que entrevistados, E4, E5, E6, E7, E8, E9 y E10 consideran que las municipalidades distritales tienen una excesiva autonomía, casi como autarquía y con alcaldes que actúan como reyezuelos. En cambio, los entrevistados E1, E2 y E3, resaltaron que la intromisión del gobierno nacional en ámbitos de gestión que son de exclusiva

responsabilidad del gobierno metropolitano, terminan por afectar la necesaria autonomía que debe tener la comuna metropolitana. En este caso, también se pudo observar que ambos tipos de respuestas no necesariamente son contradictorias, sino complementarias. El cuestionamiento es en dos planos. Por un lado, muy crítico (7 entrevistados) por la práctica negativa de las autonomías de las municipalidades distritales, que perjudica la gestión pública del gobierno metropolitano y, por otro lado, tres (3) entrevistados señalan que la autoridad de Lima es víctima de intromisiones del Poder Ejecutivo sobre ámbitos que son competencias metropolitanas. Las palabras intromisión del Poder Ejecutivo aparecen como categoría emergente.

Figura 6

Subcategoría Competencias y Funciones, indicador
Rol Metropolitano y Distrital



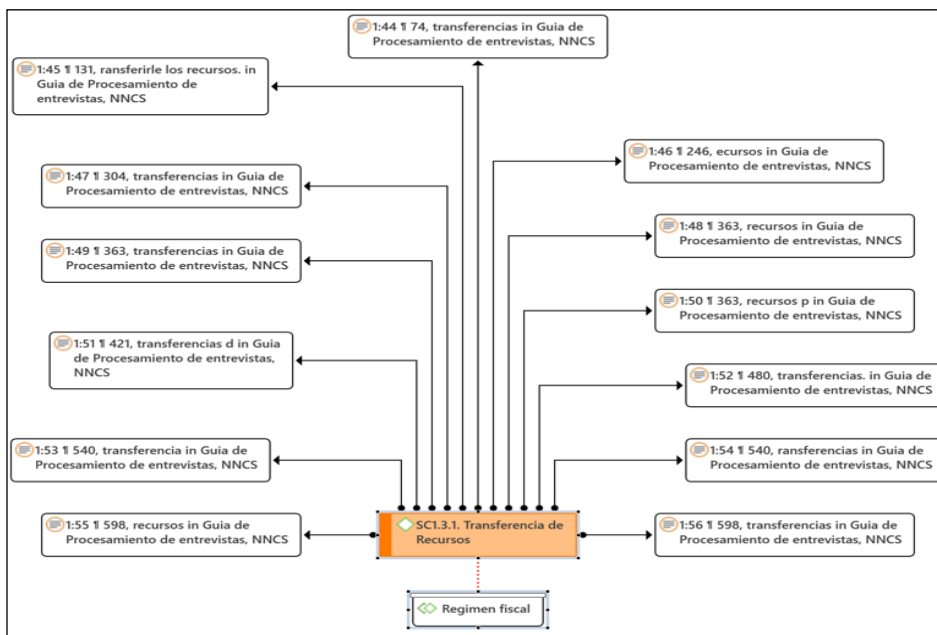
Nota: Elaboración propia con Atlas Ti 9

En cuanto al indicador, transferencias de recursos, alineado al Primer Objetivo Específico y la subcategoría, Régimen Fiscal, se tuvo que en la Figura 7, los hallazgos arrojaron que existe una opinión unánime que la capital peruana y su gobierno recibe muy pocas transferencias del Gobierno Nacional. No obstante, los entrevistados, E2, E4, E7, E8 y E10, asocian este problema a la escasa recaudación y falta de cultura tributaria de la población, mientras que para los entrevistados E1, E3, E5, E6 y E9, el régimen fiscal de la gobernanza metropolitana fragmentada no le ha otorgado mayor participación en otro tipo de impuestos, como el Impuesto de Primera Categoría, sobre todo, teniendo en cuenta que la ciudad de Lima

aporta entre el 49% o 53% del Producto Bruto Interno. Como se puede percibir las respuestas son también complementarias.

Figura 7

Subcategoría Régimen Fiscal, indicador transferencia de recursos.



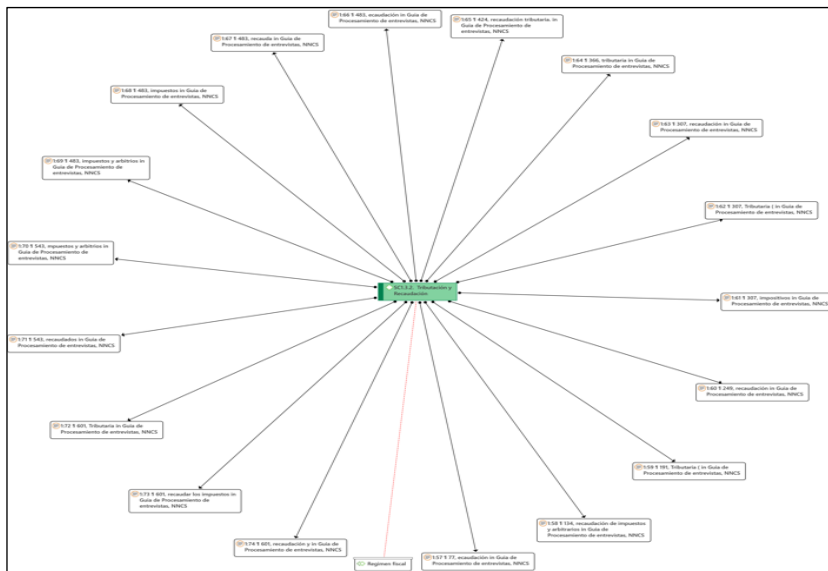
Nota: Elaboración propia con Atlas Ti 9

Por otro lado, respecto a la sexta pregunta de la Figura 8, vinculada al indicador recaudación tributaria, que tiene nexos también con el Primer Objetivo Específico y la subcategoría, Régimen Fiscal, los 10 entrevistados coinciden en que la causa de los escasos recursos que tiene el gobierno metropolitano se debe a la baja recaudación tributaria debido a que, tanto el gobierno metropolitano no brinda los servicios públicos que les competen; el tipo de gobernanza metropolitana fragmentada y el Gobierno Nacional le

da muy poca participación al gobierno metropolitano en la totalidad de los impuestos que se cobran a nivel nacional y por la escasa recaudación se debe a la falta de cultura tributaria de la población y dado a que los procesos muy poco simplificados y amigables que existen en las municipalidades para pagar los tributos.

Figura 8

Subcategoría Régimen Fiscal, indicador tributación y recaudación



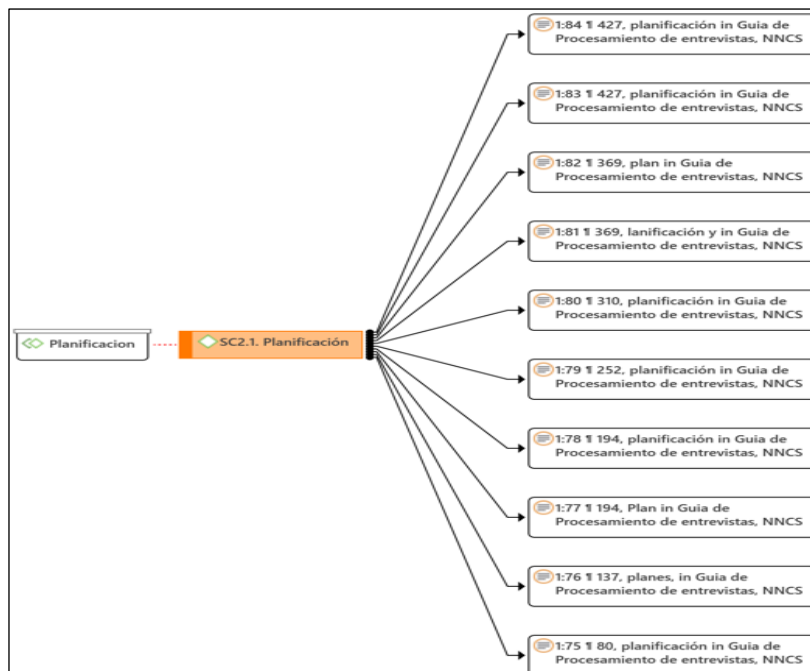
Nota: Elaboración propia con Atlas Ti 9

Observando la Figura 9, la pregunta 7, concerniente al Objetivo General, esta tiene correspondencia ahora con el Segundo Objetivo Especifico, “Exponer la manera en que el actual modelo fragmentado metropolitano influye sobre la planificación y el orden urbano en la ciudad de Lima, 2024”. la Categoría 2, Gestión Pública Metropolitana, la Subcategoría, planificación y el indicador, planificación de la ciudad. Los hallazgos muestran que los diez (10)

entrevistados respondieron que la gobernanza metropolitana fragmentada incide negativamente sobre la planificación de la ciudad. Los entrevistados E1, E2, E5, E6, E8 y E10 señalaron que la existencia de 23 planes que corresponden a 43 distritos son un factor que hace inviable una planificación sostenida de la ciudad de Lima, mientras que los entrevistados E3, E4, y E7 precisaron que las municipalidades distritales y el gobierno metropolitano de la ciudad realizan y aprueban los planes solo por cumplir, Finalmente, el entrevistado E9 añadió que los alcaldes distritales y el alcalde de Lima son los primeros en no respetar o aplicar los planes antes aprobados. Como se aprecia las respuestas no son contradictorias, sino complementarias.

Figura 9

Subcategoría, Planificación, indicador
planificación de la ciudad.



Nota: Elaboración propia con Atlas Ti 9

En cuanto a la pregunta 8 cuyos resultados se muestran en la Figura 10, del indicador Orden Urbano, relacionado también al Segundo Objetivo y la subcategoría Planificación, los entrevistados mostraron una alta preocupación sobre este indicador, con un total de 17 menciones de manera recurrente y con igual opinión negativa sobre la incidencia de la gobernanza metropolitana fragmentada sobre este aspecto del desarrollo de la ciudad. Señalaron que el desorden urbano es directamente proporcional a la falta de planificación de la ciudad, afirmando que este forma parte de la normalidad de nuestra ciudad capital toda vez que el 75% de las edificaciones hechas se han realizado por la modalidad de la autoconstrucción y que la autoridad metropolitana se muestra débil frente a la variedad de intereses inmobiliarios, como se expresa en los cambios de uso del suelo y en las normas sobre zonificación urbana.

Figura 10

Sucategoría, Planificación, indicador orden urbano



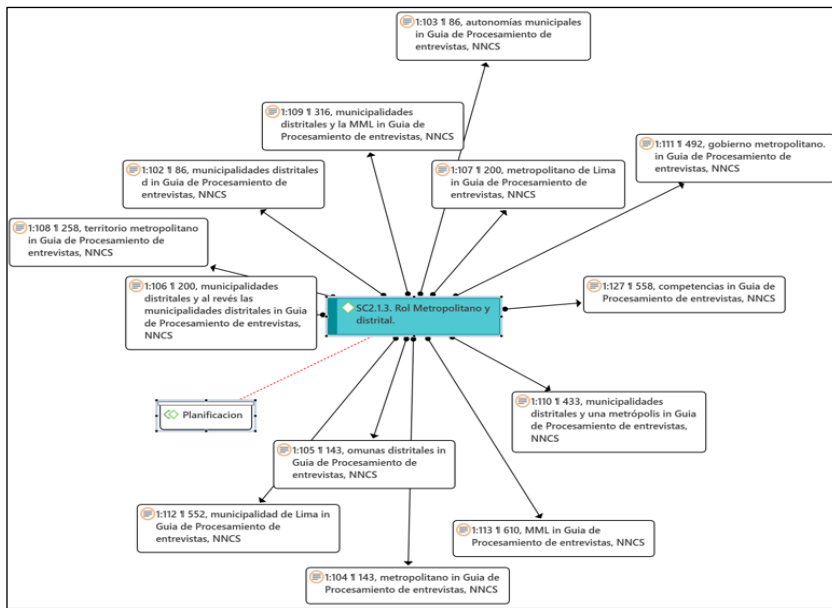
Nota: Elaboración propia con Atlas Ti 9

En la figura 11 se muestran los hallazgos de la pregunta 9 referida al indicador rol metropolitano y distrital, enlazada al Segundo Objetivo Especifico, a la subcategoría, Planificación. Las contestaciones sobre el tema por parte de los 10 entrevistados también es relevante con un total de 13 menciones, de las cuales existe un consenso entre todos los entrevistados, mostrando las siguientes opiniones complementarias: Los entrevistados E1, E2, E5 y E7 señalaron que las municipalidades distritales tienen excesivas autonomías, casi como autarquías, mientras que los entrevistados E3, E4, E6 y E9 añadieron que la autoridad metropolitana se muestra debil frente este desorden institucional. Finalmente, los entrevistados

E8 y E10, precisaron que es el propio Poder Ejecutivo quien ejerce intromision en ambitos que deben ser de exclusiva competencia ejecutiva municipal.

Figura 11

Subcategoría Planificación, indicador Rol
Metropolitano y Distrital



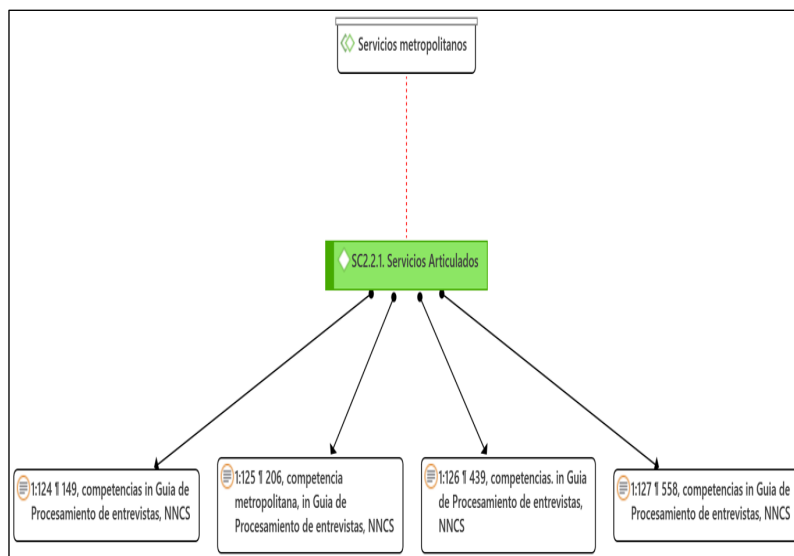
Nota: Elaboración propia con Atlas Ti 9

Observando la Figura 12 y el indicador servicios articulados, esta pregunta 10 tiene correspondencia con el Tercer Objetivo Especifico, “Identificar de qué forma el vigente modelo fragmentado metropolitano impacta sobre los servicios, inversiones y presupuesto de la ciudad de Lima, 2024”, referida a la Subcategoría Servicios Públicos Metropolitanos. En torno a ello, los hallazgos demostraron que solo respondieron a la pregunta los entrevistados E1, E4, E6 y E8, señalando que el modelo de gobernanza fragmentada impide crear economías de escala en los servicios públicos, tal como

se puede demostrar en el desperdicio de recursos de la ciudad en la gestión de residuos sólidos por la falta de industrialización y procesamiento de la basura. Añadieron que debe aprobarse un nuevo modelo de régimen especial de la capital que permita crear sistemas funcionales para los servicios públicos de calidad. Es decir, una articulación sistémica entre las municipalidades distritales y el gobierno metropolitano, no solo un servicio articulado en la gestión de residuos sólidos, sino que este sería muy rentable para la ciudad. Los otros (6) entrevistados no respondieron.

Figura 12

Subcategoría Servicios Públicos Metropolitanos, Indicador, servicios articulados



Nota: Elaboración propia con Atlas Ti 9

En relación a la pregunta 11 que se muestra en la Figura 13, sobre el indicador competencias y funciones, relacionadas al tercer Objetivo específico y la Subcategoría, servicios metropolitanos, los resultados

mostraron una escasa respuesta de los entrevistados. Nueve (9) de los entrevistados no respondieron. El entrevistado E2 que si respondió señalo que el caso más claro de esta influencia negativa es el servicio de agua potable donde el gobierno metropolitano no tiene competencias, tal como si ocurre en la inmensa cantidad de ciudades a nivel mundial. Añadio que es imposible que la MML tenga posibilidades de brindar servicios articulados y de calidad cuando en el principal servicio vital para la población no tiene poder de decisión.

Figura 13

Subcategoría Servicios Metropolitanos, Indicador, competencias y funciones



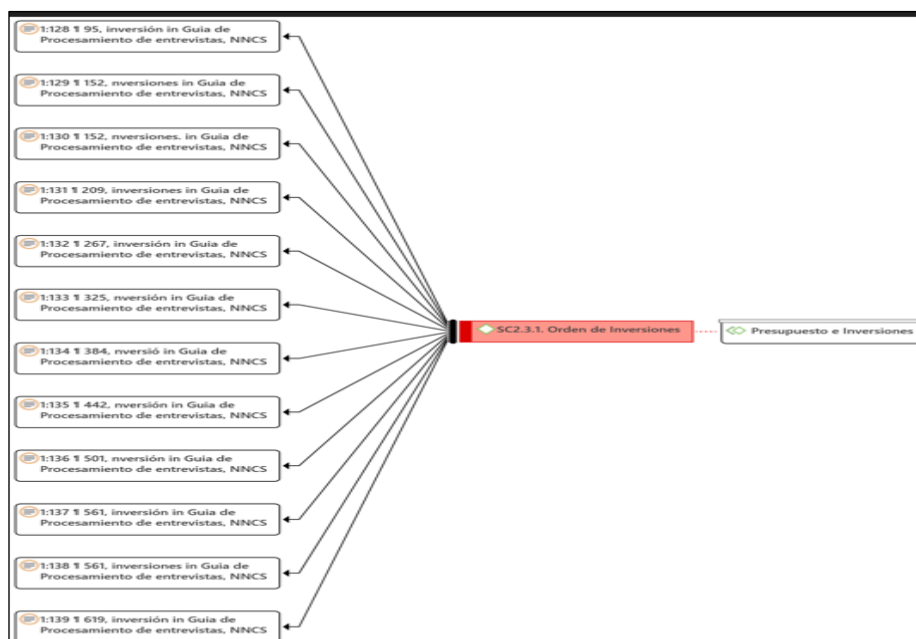
Nota: Elaboración propia con Atlas Ti 9

Al referirnos a los hallazgos obtenidos sobre la pregunta 12 que se muestra en la Figura 13, sobre el indicador, Orden de Inversiones que se encuentra alineado al Tercer Objetivo Específico y la Subcategoría, Presupuesto e Inversiones, los 10 entrevistados mostraron significativo interes por dar su punto de vista,

con un total de 12 menciones. Por un lado, los entrevistados E2, E3, E4 y E5 y E6 señalaron que la manera caótica como se produce la inversión pública y privada en la ciudad de Lima es directamente proporcional a la ausencia de planificación y orden urbano tratados anteriormente; mientras que los entrevistados E1, E7 y E9 añadieron que con la actual gobernanza metropolitana no se puede crear un sistema multi-escalar de inversión, bajo un enfoque sistémico; mientras que los entrevistados E8 y E10 coincidieron en que la comuna metropolitana no tiene presupuesto alto, razón por la cual no le queda otra alternativa que hacer pequeñas inversiones que le corresponderían hacer a las municipalidades distritales, dando una imagen de competencia con las autoridades distritales. Añaden que se debe crear una jerarquía de inversiones de parte del gobierno nacional, el gobierno metropolitano y las municipalidades distritales.

Figura 14

Subcategoría Presupuesto e Inversiones, Indicador,
orden de inversiones

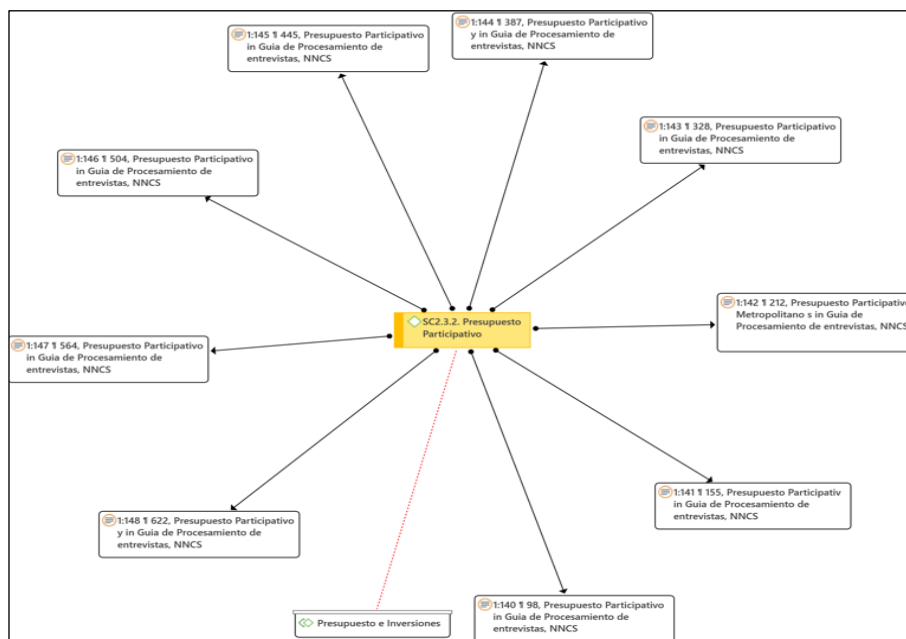


Nota: Elaboración propia con Atlas Ti 9

Finalmente, al abordar la pregunta 13, los hallazgos que se muestran en la Figura 15, sobre el indicador el Presupuesto Participativo en Lima Metropolitana, alineado al Tercer Objetivo Específico y la Subcategoría, Presupuesto e Inversiones, los diez (10) entrevistados dieron su punto de vista respecto a la manera en que la gobernanza metropolitana fragmentada puede afectar la realización de los procesos del presupuesto participativo. Del total de las respuestas, Los entrevistados, E2, E3, E4, E5, E6 y E8, afirmaron que el modelo de gobernanza si incide en desordenar el proceso del Presupuesto Participativo por dos factores: a) por la absurda existencia de dos pliegos presupuestales en el gobierno metropolitano y b)

porque éste ya está desfasado desde que se creó el sistema multianual de inversiones. Una reforma debería atacar a ambos factores. En cambio, los entrevistados E1, E7, E9 y E10, señalaron como causas del desprestigio del presupuesto participativo el hecho que no se ejecutan los proyectos inversión priorizados por la población, indicando que desde el año 2003 en que se creó este procedimiento solo el 9% en promedio de los proyectos priorizados por la población, se han hecho realidad.

Figura 15
Subcategoría Presupuesto e Inversiones, indicador presupuesto participativo



Nota: Elaboración propia con Atlas Ti 9

De manera complementaria a esta presentación, se pudo constatar en el proceso de observación de las respuestas a las 10 entrevistas realizadas, la emergencia de dos conceptos o subcategorías emergentes que podrían dar lugar a otros estudios sobre la materia. En

primer lugar, los entrevistados E2, E4, E5, E7, E9 y E10, hicieron alusión al modelo “régimen supramunicipal” a tener en cuenta como solución institucional para superar la fragmentación de la capital peruana.

Se trataría de una opción diferente a la forma jurídica de municipalidad metropolitana o gobierno regional metropolitano. No obstante, en este estudio no se pudo encontrar un mayor desarrollo sobre sus características y como funciona en detalle en otras ciudades a nivel global. Tampoco es una alternativa que ha sido planteada por los especialistas peruanos. En segundo lugar, los entrevistados E1, E5, E6, E7, E9 y E10, dieron relevancia a los intereses inmobiliarios, formales e informales como un factor muy potente que atenta contra la planificación y el desorden urbano, convirtiéndose en un poder factico muy fuerte para acentuar la segmentación y el desorden urbano de la ciudad. No obstante, al sector un factor que actúa en el ámbito privado, requeriría también una nueva investigación a profundidad.

DISCUSION

El proceso de discusión, de conformidad a lo señalado por Schettini y Cortazzo (2016), no puede reducirse a la repetición de los resultados en forma narrativa, sino a un fértil proceso de contraste entre éstos con las teorías expuestas y con los antecedentes estudiados, siempre alineados a los objetivos propuestos; poniéndose a prueba la riguridad del método de triangulación.

Sobre la base de este fundamento metodológico es que se procedió a realizar este proceso, que se muestra a continuación:

En el debate especializado del derecho municipal y regional, sobre los factores que definen un tipo de gobernanza metropolitana, relacionada al **objetivo general** de esta investigación, Dammert & Lozada, (2021), al estudiar la ciudad de Lima, destacan los siguientes: la forma de gobierno y jerarquía de autoridad; el régimen fiscal; los servicios públicos e inversiones, como denominadores comunes que caracterizan el régimen de una ciudad, los cuales en su ejercicio se muestran débiles y desarticulados a la hora de ser implementados en escenarios territoriales de alta segmentación institucional. En la misma línea, Marchant y Monje-Hernández, (2023), destacaron dos factores adicionales: el orden urbano y la planificación, aquellos que en ciudades fragmentadas también terminan siendo funcionales a la existencia de muchas entidades estatales, tanto municipales como nacionales, actuando sobre el mismo territorio.

En la gran mayoría de entrevistados los factores aludidos por los especialistas se ven negativamente afectados por la gobernanza metropolitana fragmentada en Lima. Destacan en las respuestas de los 10 entrevistados, el interés demostrado sobre los indicadores gobernabilidad, tipo de gobierno, transferencia de recursos, recaudación tributaria, planificación, orden urbano, presupuesto e inversiones, los cuales captaron el mayor interés, mostrando como se ven afectados por un modelo de gobierno de la ciudad

que muestra al gobierno metropolitano de Lima como débil, con escasos recursos y la obsolescencia de un régimen creado por ley hace más de 40 años, para una ciudad que ha triplicado su población y que se ha extendido a cerca de 3,000 km² de extensión.

Por lo tanto, los resultados cuestionan de manera muy crítica el llamado Régimen Especial de Lima, establecido por la Constitución peruana, las leyes de descentralización que fueron aprobadas el año 2002 y la propia Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N°27972; lo cual, hace que los factores señalados, cruciales para el desarrollo y gobernabilidad de ciudades de gran tamaño como la capital peruana, no funcionen, se deformen o neutralicen su impacto.

Estos resultados guardan correspondencia con los antecedentes estudiados, estando alineados conceptualmente con lo señalado por Kübler y Rochat (2019) y Shan, et al (2024), quienes valoraron la importancia de ponderar los factores determinantes que caracterizan los diversos modelos de gobernanza de ciudades a nivel mundial, entre los cuales debe estudiarse los tipo de gobierno, la concepción de gobierno, los regímenes fiscales y las competencias y funciones, factores que configuran que tipo de gobierno tiene una ciudad. Clement, et al (2022), indica que la gobernabilidad y la sostenibilidad de ciudades enormes, depende de que esos factores funcionen como un engranaje bien aceitado.

En lo que concierne al **Primer Objetivo Específico**, Lyda y Restrepo (2020), establecieron una relación intrínseca entre régimen de gobierno y

autoridad débil, con las escasas transferencias de recursos que recibe el gobierno metropolitano de Lima, pese al alto grado de participación de la ciudad de Lima en el total de la recaudación tributaria nacional. Igualmente, Gonzales, (2023) afirma que el proceso de descentralización del Perú terminó marginando a la ciudad de Lima de una política fiscal, mientras que, Vásquez, (2023), sugiere repensar el sistema fiscal de Lima para evitar el desorden urbano, la evasión tributaria y la escasa transferencia del total de los impuestos que recibe el gobierno metropolitano, pese a que la capital peruana genera entre el 49% o 53% del PBI nacional.

La opinión crítica, mostrada en los resultados, sobre la incidencia de la gobernanza metropolitana fragmentada sobre la gobernabilidad, el tipo de gobierno y el régimen fiscal del vigente régimen especial de Lima Metropolitana, se muestra consistente. Es de resaltar la opinión mayoritaria que asocia la forma de gobierno que tiene la ciudad de Lima con una tendencia creciente a la ingobernabilidad. De manera unánime los entrevistados creen que la jurisdicción de Lima Metropolitana, ya no puede denominarse jurídicamente como provincia, sino sugieren caracterizarla como “ciudad-región” o “región metropolitana”, por el gran tamaño y complejidad de la ciudad de Lima, en términos poblacionales y territoriales. Es en este marco que apareció como novedad emergente, la propuesta de optar por un régimen supramunicipal, diferente a la tradicional municipalidad provincial o el gobierno regional.

Estos resultados también tienen fundamento en los antecedentes estudiados, sobre todo para Latinoamérica, tal como lo señalan, Yi, & Cui (2019), Junior, (2021) y Rojas, (2019), quienes al referirse al modelo de régimen especial fragmentado de Santiago de Chile y Lima, convergen al señalar que las escasas competencias y recursos financieros son directamente proporcionales a la debilidad de sus gobiernos y autoridades, generalmente supeditados al centralismo estatal, una situación que genera dependencia del Poder Ejecutivo, no solo de sus gobiernos metropolitanos, sino de las municipalidades distritales. Es una típica situación que se muestra ahora donde varias municipalidades distritales se declaran en quiebra y piden un salvataje al Poder Ejecutivo, para que les transfieran recursos.

Al habernos abocado a la discusión del Segundo objetivo específico, Cappelli, et al, (2021) y Membrado, et al (2023), señalan que la gobernanza metropolitana fragmentada termina a la larga por desmembrar a la ciudad en pequeños espacios, afectando el centro estratégico de planeamiento y como efecto provocar mayor desorden urbano. En esa misma línea conceptual, Cunya, et al (2020) y Chumpitaz, (2022), coinciden en la necesidad de establecer un modelo de gobernanza supramunicipal de carácter regional, con capacidad de planificar la ciudad. Añaden que la división de Lima Metropolitana y el Callao, también afecta a la planificación de gran escala, pese a que ya hace varias décadas son territorios con un alto nivel de conurbación.

Los hallazgos encontrados en los resultados muestran opiniones unánimes respecto a la incidencia negativa de la gobernanza metropolitana fragmentada sobre la planificación de la ciudad, el orden urbano y, en torno a ello el rol del gobierno metropolitano y las municipalidades distritales. La alta influencia del tipo de gobernanza termina por segmentar más la ciudad, como se expresa en la aprobación de 43 instrumentos de planificación que corresponden a 43 municipalidades distritales, el plan del gobierno metropolitano más la intervención del Poder Ejecutivo, todo ello torna inviable una planificación sostenida, opinión que se complementa por una situación recurrente donde el gobierno metropolitano y las municipalidades distritales, aprueban los planes solo por cumplir. No es de menospreciar la opinión con relación a que son los propios alcaldes distritales y el propio alcalde de Lima, los primeros en no respetar o aplicar los planes antes aprobados. Por otro lado, en relación al orden urbano también se muestra una alta influencia enfatizando que el desorden urbano es funcional a la falta de planificación de la ciudad, mientras otros opinan que el desorden urbano en realidad forma parte de la normalidad de nuestra ciudad capital toda vez que el 75% de las edificaciones hechas se han realizado por la modalidad de la autoconstrucción; fenómeno que ocurre porque el modelo de gobernanza metropolitana se muestra débil frente a la variedad de los intereses inmobiliarios, como se expresa en los cambios de uso del suelo o zonificación urbana, los cuales, muchas veces son motivo de conflicto y/o corrupción.

Se percibe un nexo entre estos resultados y los antecedentes estudiados, tomando en cuenta a Martínez de Aza (2020), el cual, al revisar 47 artículos internacionales, sobre la materia, concluye de manera lapidaria que la ciudad fragmentada parece condenada a un destino inexorable de islotes de progreso enquistados en el escenario urbano donde los bordes constituyen la materialización de ciudades a merced de los intereses inmobiliarios privados. Encuentra también sustento en la afirmación de, Serrano y Duran (2020), quienes define como una típica situación de debilidad para planificar y ordenar la ciudad la existencia de gobiernos metropolitanos muy precarios o segmentados y sin las suficientes funciones y competencias, sin poderes para ejercer una autoridad fuerte que sostenga una planificación y desarrollo urbano sostenible.

Al haber situado la discusión en el Tercer Objetivo Específico, Matos Chura et al (2018) opinan que el problema de la fragmentación institucional se complica a la hora de intentar modernizar las gestiones para mejorar la gestión de los servicios públicos metropolitanos, formular los planes multianuales de inversión por la falta de vinculación inter sistémica entre las áreas de planeamiento y presupuesto de la comuna metropolitana a fin de que los programas de inversiones sean consistentes y articulados con los presupuestos institucionales anuales. En ese mismo orden de ideas, Ruiz de Somocurcio, (2017) y Cooper-Llosa, (2022), señalan que el sistema de gobierno de la capital peruana debe ser radicalmente modificado para

que la ciudad tenga el poder necesario para conducir procesos únicos en la gestión de los servicios públicos, tener un mejor presupuesto y ordenar las inversiones.

Los resultados sobre la influencia de la gobernanza metropolitana fragmentada sobre los servicios metropolitanos, el presupuesto e inversiones son disímiles para cada indicador. La gran mayoría no llega a establecer una relación entre el tipo de gobernanza y la necesidad de establecer servicios articulados con el propósito de generar economías de escala. Igualmente, se puede observar que para la gran mayoría de los entrevistados no existe una conexión entre las competencias y funciones del gobierno metropolitano sobre la necesidad de mejorar los servicios públicos.

En cambio, distintos fueron los resultados para el caso de las inversiones y presupuesto, donde si hubo una alta valoración sobre la influencia negativa de la gobernanza metropolitana fragmentada sobre estos dos indicadores. Es relevante la opinión de una mayoría sobre la manera caótica como se produce la inversión pública y privada en la ciudad de Lima, mientras que para otros, ausencia de planificación y orden urbano es funcional a la ausencia de un sistema de inversiones a nivel metropolitano, invocando a un sistema multi-escalar de inversión. Finalmente, en lo que se refiere al Presupuesto Participativo metropolitano, la mayoría afirma que el régimen vigente incide en desordenar el proceso del Presupuesto Participativo por dos factores: a) por la absurda existencia de dos pliegos presupuestales en el gobierno metropolitano y b)

porque está ya está desfasado desde que se creó el sistema multianual de inversiones. Indican que una reforma debería atacar a ambos factores. Otros complementan ese punto de vista añadiendo que las causas del desprestigio del presupuesto participativo estriban en el hecho que no se ejecuten los proyectos inversión, indicando que desde el año 2003 en que se creó este procedimiento solo el 9% en promedio de los proyectos priorizados por la población se han hecho realidad.

Estos resultados, son congruentes con los antecedentes estudiados, tal como se expresa en Brasington, (2024), el que al estudiar los factores de financiamiento, inversiones y formas de participación de la comunidad en la elaboración del presupuesto, afirma que sobre todo en las ciudades metropolitanas como Lima, con competencias débiles también sus presupuestos son escasos, no tienen capacidad para ordenar de manera sistémica las inversiones locales y, cuando ensayan formas de participación de la comunidad, éstas pronto terminan por desprestigiarse en vista que la oferta de obras es mucho menor que la demanda, generada por los sistemas participativos presupuestales establecidos por ley. Rubin y Charlton (2023), incluso señala que estas inversiones desordenadas terminan por generar conflictos, tanto entre los ciudadanos con la entidad estatal subnacional, como entre los propios ciudadanos e instituciones privadas.

CONCLUSIONES

Respecto al Objetivo General, el modelo de gobernanza Metropolitana fragmentada expresado en el régimen Especial de Lima, establecido en la Constitución Política del Perú y las leyes de descentralización del Estado, es contraproducente, ya no es viable para la capital peruana. La segmentación institucional ha dado lugar a que sus factores de desempeño no se ejerzan, estén deformados o no se pueden aplicar, generando ingobernabilidad, crisis de autoridad y con disminuidas competencias, lo cual, hace inviable una gestión adecuada y moderna frente al crecimiento de la ciudad, convertida en una mega urbe y región metropolitana.

En relación al Primer Objetivo Específico, los parámetros normativos para regular las atribuciones del modelo de gobernanza metropolitana vigente en cuanto a la jurisdicción provincial metropolitana, las facultades de las municipalidades distritales y la dependencia del gobierno metropolitano, demuestran que la legislación sobre la materia está desfasada y ha sido rebasada por la alta demanda social y de infraestructura, mostrando una reducida oferta de políticas para la ciudad. La jurisdicción de carácter provincial sobre la cual funciona una municipalidad metropolitana, es anticuada.

En cuanto al Segundo Objetivo Específico, las atribuciones y competencias que el actual régimen de gobernanza metropolitana fragmentada le otorga a la ciudad de Lima, no permiten generar una planificación sostenida de la ciudad y revertir los altos estándares de

desorden urbano, consolidándose un proceso de regresión, con predominio de tendencias de construcción informal y la prevalencia de intereses inmobiliarios o informales, expresado en diversos márgenes de crisis del espacio público, en amplios territorios poblados de la capital peruana.

Respecto al Tercer objetivo Específico, el modelo de gobernanza metropolitana vigente, traba la posibilidad de crear servicios articulados, un sistema ordenado de inversiones. Igualmente, no se muestra un sistema presupuestario que incorpore formas eficientes de participación de la ciudadanía e instituciones públicas y privadas, en la definición de un horizonte estable de prioridades en la programación de inversiones, tal como si ocurre en otras ciudades.

RECOMENDACIONES: REINVENTAR LA GOBERNANZA DE LA CIUDAD

Se recomienda a las instituciones competentes iniciar un proceso de reforma del Régimen Especial de Lima, generando una nueva normatividad con factores integradores de gestión, mayores competencias, recursos y un nuevo tipo de autoridad, que permita empoderar al gobierno metropolitano, tomando como referencias experiencias exitosas a nivel internacional. Este proceso, se debe iniciar con una reforma de la Constitución actual, en el marco de un replanteamiento de la descentralización peruana que ya cumple 22 años de aplicación.

Este proceso de reforma institucional implica también la generación de un amplio consenso capitalino, por tratarse de un tema complejo, además de una inevitable redefinición de las relaciones con el propio gobierno nacional, lo cual no estará exento de tensiones.

La reforma recomendada supone convertir jurídicamente a Lima Metropolitana en una jurisdicción con rango de “ciudad-región” o “región metropolitana” y que en el largo plazo busque niveles de articulación institucional con el Callao, las ciudades satélites y compensatorias que vienen surgiendo en la amplia zona litoral metropolitana, que se expande entre las provincias de Barranca y Cañete. Metodológicamente, esta formulación implica desarrollar nuevas investigaciones sobre el diseño de una autoridad más fuerte, con un nuevo régimen fiscal y con capacidad de articulación de toda la ciudad, simultáneamente a un nuevo enfoque de la autonomía de las municipalidades distritales que permita generar procesos de gestión integrados y sistemas funcionales únicos. En los procesos futuros de investigación cobrara mucho sentido explorar y definir en que debe consistir un régimen supramunicipal, propio del derecho público posmoderno.

La modificación del modelo de gobernanza implica dotar de mayores atribuciones al gobierno metropolitano que reviertan las tendencias de fragmentación, otorgándoles potestades normativas y recursos para generar una planificación de la ciudad y revertir los estándares de desorden urbano. En el

proceso de generación de un nuevo consenso sobre el nuevo modelo de gestión de la ciudad de Lima, la nación peruana debe comprender que no puede desarrollarse un proceso de descentralización nacional, marginando a Lima o contra la ciudad capital que concentra un tercio de la población del Perú. Por contradictorio que parezca, el que Lima Metropolitana tenga un gobierno más fuerte y con mayores atribuciones y recursos, denota también que el gobierno nacional delegue el poder a los ciudadanos de Lima para autogobernarse, mientras el poder ejecutivo fortalece su rol rector, normativo y supervisor sobre todas las ciudades metropolitanas emergentes en por los menos 7 u 8 ciudades a nivel nacional.

Finalmente, los cambios institucionales y normativos, deben otorgarle al gobierno metropolitano de Lima la necesidad de contar un nuevo régimen de capitalidad de la república, con las atribuciones necesarias para regular servicios públicos articulados, a fin de promover economías de escala, así como cohesionar el desarrollo sostenible de la ciudad. Una hoja de ruta de tal propósito de reforma institucional podría resumirse de la siguiente manera y con los siguientes pasos: a) La Reforma del capítulo 198 de la Constitución peruana. b) Aprobación de la Ley de Capitalidad de la República. c) Determinar la particularidad de la descentralización fiscal en materia de transferencias y recaudación tributaria. d) Aprobación del Estatuto de Lima. e) Aprobación de los sistemas únicos funcionales y administrativos de gestión de la ciudad y, f) Aprobación e implementación

de un nuevo sistema de representación ante el congreso nacional y el gobierno metropolitano. g) Definir los tiempos de implementación del proceso de cambio con un sistema de acreditación de capacidades, en especial de las transferencias de funciones del gobierno nacional al gobierno metropolitano.

La ruta de implementación de estos cambios, tiene sustento en Harkness, et al (2019), quienes recogiendo las recomendaciones del BID en el documento, Construyendo Gobernanza Metropolitana, sugieren una reingeniería de gestión del territorio, con innovadoras instancias, optimizando la relación entre las actuales y modernizando los mecanismos de planeamiento. Añaden que se impone fortalecer a los gobernantes metropolitanos, respecto a sus competencias, en cuanto a mecanismos instrumentos de planificación y de ejecución de proyectos.

Es crucial obtener logros en afinar gobiernos metropolitanos con alta legitimidad política de tal manera que las resoluciones sucedan dentro del área metropolitana con la representatividad óptima de los actores fundamentales del territorio. Al respecto, el proceso debe institucional de reforma de la ciudad de Lima deberá responder a las siguientes interrogantes: ¿Qué papel deben cumplir el parlamento y el poder ejecutivo nacional para otorgarle alta legitimidad a los gobernantes metropolitanos? ¿Qué tipo de atribuciones exclusivas y compartidas deben tener las autoridades para dotar de políticas propias, precisando canales de resolución de conflictos que inevitablemente siempre se presentan por la naturaleza compleja del proceso?

¿Cuáles son los incentivos presupuestales que se deben otorgar para estimular la articulación de los diversos actores y municipalidades distritales en los espacios metropolitanos? ¿Qué tipo de diseño se establece para mejorar la representación descentralizada de la ciudadanía y como se mejoran los mecanismos de participación y rendición de cuentas? ¿Qué parámetros se establecen para instalar nuevas capacidades en las gestiones metropolitanas con el propósito de asegurar la dirección de procesos propios de la complejidad de las ciudades capital? ¿Cómo se otorga mayor autonomía fiscal a los gobiernos metropolitanos obteniendo simetrías entre ingresos y egresos dentro de los centros de costos territoriales?

El año 2035, Lima cumplirá 500 años de fundación como primera ciudad de América Latina y capital del Virreinato. Uno de los mejores homenajes para tal aniversario será entregarle a la capital peruana una nueva forma de gobierno, una moderna administración de sus inversiones y servicios, así como innovadoras formas de representación de los que se ha denominado “Las Limas” que cobijan a los sectores tradicionales y a la mayoría migrante, además la densa red de migrantes venezolanos, ecuatorianos, colombianos, españoles, entre otros; la migración extranjera más grande desde que se fundó la ciudad en 1535.

REFERENCIAS

- Beghelli, S., Guastella, G., & Pareglio, S. (2019). Governance fragmentation and urban spatial expansion: Evidence from Europe and the United States. *Review of Regional Research*, 40(1), 13-32.
<https://services.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=2300&context=feem>
- Duque, J. C., Lozano Gracia, N., Patino, J., & Restrepo, P. (2019). Institutional Fragmentation and Metropolitan Coordination in Latin American Cities: What Consequences for Productivity and Growth? *World Bank Policy Research Working Paper*, (8696).
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3313861
- Coimbra, M. H., & Beloto, G. E. (2020). Urban expansion: from compact to fragmented form. *Acta Scientiarum. Technology*, 42.
Doi: 10.4025/actascitechnol.v42i1.42407
- Shan, S., Song, Y., Wang, C., & Ji, W. (2024). Influencing factors and action paths for public crisis governance performance improvement in digital twin cities. *Library Hi Tech*.
DOI 10.1108/LHT-08-2023-0332
- Clement, J., Manjon, M., & Crutzen, N. (2022). Factors for collaboration amongst smart city stakeholders: A local government perspective. *Government Information Quarterly*, 39(4), 101746.

<https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101746>

Rubin, M., Klug, N., Charlton, S. (2023). Urban Governance of “Messy” Cities: Housing and the African City. In: Rubin, M., Charlton, S., Klug, N. (eds) *Housing in African Cities. GeoJournal Library. Springer, Cham.*

https://doi.org/10.1007/978-3-031-37408-1_1

Freemark, Y., Steil, J., & Thelen, K. (2020). Varieties of Urbanism: A Comparative View of Inequality and the Dual Dimensions of Metropolitan Fragmentation. *Politics & Society*, 48(2), 235–274.

<https://hdl.handle.net/1721.1/128252>

Kübler, D., & Rochat, P. E. (2019). Fragmented governance and spatial equity in metropolitan areas: The role of intergovernmental cooperation and revenue-sharing. *Urban Affairs Review*, 55(5), 1247-1279.

<https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/177355/>

Barwick, C., & Gross, V. (2019). The circulation of public officials in a fragmented system: Urban governance networks in Paris. *Public Administration*, 97(4), 892-909.

<https://doi.org/10.1111/padm.12599>

Membrado, J. C., Martin-Cubas, J., Fansa, G., & Hermosilla-Pla, J. (2023). Bottom-up and top-down land planning between provinces and municipalities in Spain: the Valencian case. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (96), 1-42.

<https://bage.geografia.es/ojs/index.php/bage/citationstylelanguage/get/modern-language-association?submissionId=3251&publicationId=4363>

Wu, F., & Zhang, F. (2022). Rethinking China's urban governance: The role of the state in neighbourhoods, cities and regions. *Progress in human geography*, 46(3), 775-797.

<https://journals.sagepub.com/home/phg>

Marchant, C., Riesco, M., & Monje-Hernández, Y. (2023). Growth and fragmentation of the Valdivian periurban area. Effects of neoliberal urbanism in an intermediate city in southern Chile. *EURE (Santiago)*, 49(147), 1-25.

DOI 10.7764/eure.49.147.09

Villacañas, A.T, Belda-Miquel, S., Fernández, I.C, & Salvador, GP (2024). La innovación social desde la ciudadanía para avanzar en la gobernanza democrática de las ciudades: estudio del Ayuntamiento de Valencia. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (100).

DOI: <https://doi.org/10.21138/bage.3377>

Costa, M. A. (2022). *Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada*. CEPAL e IPEA

<https://hdl.handle.net/11362/47751>

León Casero, J., & Urabayen, J. (2020). Paradigmas de producción urbana y sus resistencias: ciudad,

metrópolis y postmetrópolis (No. ART-2020-122431). Revista de Pensament I Anàlisi.

<http://dx.doi.org/10.6035/Recerca.2020.25.2.2>

David Gómez-Álvarez, Robin Rajack, Eduardo López-Moreno, Gabriel Lanfranchi. (2019). Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible. Washington: BID. DOI: www.iadb.org/metrogov

Mattioli, L. (2021). Objetivos del Desarrollo Sostenible en el marco de la escala Local-Barrial. Caso del Barrio “Virgen de Lourdes” en San Juan-Argentina. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 13, e20190358.

<https://www.scielo.br/j/urbe/a/TzpVCfqdZFBChQzYRV7WwVk/>

Breen, A., Giannotti, E., Flores Molina, M., & Vásquez, A. (2020). From “government to governance”? A systematic literature review of research for urban green infrastructure management in Latin America. *Frontiers in Sustainable Cities*, 2, 572360.

Doi: [10.3389/frsc.2020.572360](https://doi.org/10.3389/frsc.2020.572360)

González-Redondo, C. (2022). Alcances y límites de la gobernanza urbana: incentivos públicos y estrategias empresariales en los distritos de la ciudad de Buenos Aires. *EURE (Santiago)*, 48(145), 1-21.

<http://dx.doi.org/10.7764/eure.48.145.11>

Rajala, T., & Laihonon, H. (2022). Fragmentation and performance dialogues in public management.

International Journal of Public Sector Management, 35(2), 211-235.

DOI 10.1108/IJPSM-06-2021-0150

Molyneaux, L., & Head, B. (2020). Why information and transparency about electricity matter: Fragmentation of governance and accountability under New Public Management. *Australian Journal of Public Administration, 79(1), 143-164.*
<https://doi.org/10.1111/1467-8500.12404>

Adrian Guillermo Aguilar, Josefina Hernandez-Lozano (2024), Mega-urbanization, territorial fragmentation and social inequality in the Global South: The case of Mexico city and its city-region. *Applied Geography, Volume 163.*
<https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2023.103183>

Bensa, J. (2017). Lima: los retos de la gobernanza urbana en contextos de fragmentación y debilidad institucional. *CIUDADES, 241.*
<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/20463>

Ayala Barrera, S. (2023) Un nuevo modelo de gobierno local para Lima Metropolitana. *Urbanistas Lat, Revista Latinoamericana.*
<https://urbanistas.lat/un-nuevo-modelo-de-gobierno-local-para-lima-metropolitana/>

Dammert-Guardia, M. (2022). *Lima metropolitana: competencia, coordinación y fragmentación institucional. Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una*

perspectiva comparada. Brasilia: CEPAL; IPEA, 2021. LC/BRS/TS. 2021/4. p. 243-277.

<https://hdl.handle.net/11362/47787>

Noguerol Uceda, E. (2023). La autonomía municipal y el desarrollo urbano sostenible en Lima Metropolitana.

<https://hdl.handle.net/20.500.12724/19177>

Vásquez, A. V., Montoya, M. A., y Rojas, D. P. (2017). La complejidad de las políticas públicas urbanas en América Latina. El caso de Medellín. *Estudios de Derecho*, 74 (163), pp-pp. 107-124

DOI: 10.17533/udea.esde.v74n163a05

Serrano, C., & Durán, G. (2020). Geografía de la fragmentación en el periurbano de Quito: un análisis de las nuevas centralidades Cumbayá-Tumbaco y San Antonio de Pichincha. *EURE (Santiago)*, 46(137), 247-271.

<https://www.redalyc.org/journal/196/19660638013/html/>

Nieto, A. T. (2021). Fragmented governance, service provision and inequality in Mexico City Metropolitan Area. *In Metropolitan Governance in Latin America (pp. 95-120)*. Region

<https://hdl.handle.net/10419/235795>

Martínez de Aza, M. (2020). El Estado como gerenciador de la ciudad fragmentada en Argentina.

https://www.academia.edu/38953276/_El_Estado_como_Gerenciador_de_la_Ciudad_Fragmentada_en_la_Argentina_

- Dammert Guardia, Manuel (2020) Fragmentación, desigualdad y sociabilidad en Lima Metropolitana
URI: <http://hdl.handle.net/10469/17211>
- Dávila, R. T. F. (2021). La ciudad: Crecimiento (s) urbano (s) desconfigurados en los contextos de desigualdad y segregación en Lima Metropolitana. *Yuyaykusun*, (11), 141-155.
DOI:
<https://doi.org/10.31381/yuyaykusun.vii11.4561>
- Medina Sotelo, C. G., Garro-Aburto, L.L., Aguirre-Landa, J. P., Jara Aguirre, C. J. (2023). El proceso de descentralización: Una mirada al régimen especial de Lima Metropolitana. *Revista Venezolana De Gerencia*, 28(102), 548-564.
<https://doi.org/10.52080/rvgluz.28.102.7>
- Laguna, L. G., & Tello Prado, S. G. (2018). La regulación del transporte urbano en Lima: caso El Metropolitano. [Tesis de maestría]. Universidad Peruana de Ciencias aplicadas
<https://repositorioacademico.upc.edu.pe/handle/10757/623572>
- Camarena Miranda, J. C. (2019). Una aproximación a la dinámica local en Lima: factores a considerar en el análisis de su situación actual. *Politai*, 10(18), 98-128.
DOI:
<https://doi.org/10.18800/politai.201901.004>
- Lanfranchi, Gabriel. I., Bercovich, Fernando., Rezaval, V., González, D., & Simone, V. (2018). Gobernanza metropolitana. Análisis de modelos y posibles

aplicaciones en la región metropolitana de Buenos Aires.

<https://www.cippec.org/publicacion/gobernanza-metropolitana-analisis-de-modelos-y-posibles-aplicaciones-en-la-region-metropolitana-de-buenos-aires/>

Damurski, L., & Andersen, H. T. (2022). Towards political cohesion in metropolitan areas. An overview of governance models. *Bulletin of Geography. Socio-economic Series*, (56), 43-62.

<https://apcz.umk.pl/BGSS/article/view/35677>

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.

<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/20463>

Yi, H., & Cui, C. (2019). Coping with functional collective action dilemma: functional fragmentation and administrative integration. *Public Management Review*, 21(7), 1052-1075.

<https://ideas.repec.org/a/taf/rpxmxx/v21y2019i7p1052-1075.html>

Junior, C. B. (2021). *Gobernanza Metropolitana en América Latina: Estudio Comparativo en Ocho Países*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada https://www.researchgate.net/publication/357975576_GOBERNANZA_METROPOLITANA_EN_AMERICA_LATINA_ESTUDIO_COMPARATIVO_EN_OCHO_PAISES

- Rojas García, Á. M. (2019). ¿Gobernar en el desorden?: estrategias de la MML para cumplir su función de planificación en un contexto de adversidad política entre los años 2011-2013.
<http://hdl.handle.net/20.500.12404/15316>
- Moreno Morales, D., & Osorio Michel, D. (2022). ¿Legitimidades fragmentadas? Apoyo a la democracia en la región andina. *Colombia Internacional*, (110), 51-88.
<https://doi.org/10.7440/colombiaint110.2022.03>
- Tabascio, A., & Brail, S. (2022). Governance matters: Regulating ride hailing platforms in Canada's largest city-regions. *The Canadian Geographer/Le Géographe Canadien*, 66(2), 278-292.
<https://doi.org/10.1111/cag.12705>
- Caprotti, F., and D. Liu. 2020. Emerging platform urbanism in China: Reconfigurations of data, citizenship and materialities. *Technological Forecasting and Social Change* 151: 119690.
<https://doi.org/10.1016/j.techfore.2019.06.016>
- Vargas-Mendoza, F. (2020). La Ciudad Región Global para el desarrollo económico y social de Latinoamérica. *Aibi Revista De investigación, administración E ingeniería*, 8(1), 58-68.
<https://doi.org/10.15649/2346030X.803>
- Taylor, Z. (2020). Theme and variations: Metropolitan governance in Canada. *IMFG Papers on Municipal Finance and Governance No. 49*.
<http://www.deslibris.ca/ID/10104450>

- Lyda, B., & Restrepo Lizcano, J. J. (2020). La participación en la plusvalía: cobro imperativo en los municipios, distritos y áreas metropolitanas. *Editorial Los Libertadores*.
<http://hdl.handle.net/11371/3810>
- Incio Gonzales, A. A. (2023). Efectos de la Descentralización Fiscal en el Crecimiento Económico Regional, 2009–2020.
<https://hdl.handle.net/20.500.14005/13378>
- Brasington, D.M. (2024). Population growth in growing and declining cities: the role of balanced-budget increases in local government spending. *Ann Reg Sci*
<https://doi.org/10.1007/s00168-024-01281-2>
- Vásquez, Y. (2023). Estudio de caso: los retos para la cobranza de impuestos en una municipalidad distrital de Lima Metropolitana.
<https://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/1324>
- Villarreal-Flores, A. G., Carrera-Sánchez, M. M., Villarreal, L. A. V., & Tamez-Garza, S. (2021). Public management factors that affect the efficient use of financial resources in the municipalities of the Monterrey Metropolitan area Fuzzy regression analysis. *Fuzzy Economic Review*, 26(2).
DOI: 10.25102/fer.2021.02.02
- Slack, E. (2019). Metropolitan governance: Principles and practice. Inter-American Development Bank (IDB)
<http://dx.doi.org/10.18235/0001576>
- Contin, A. (2017). The emergence of a new discipline for managing metropolitan, urban systems. In

Metropolitan Governance: Governing metropolises for sustainable urban development (pp. 121-130). Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0000875>

Cappelli, F., Guastella, G., & Pareglio, S. (2021). Institutional fragmentation and urbanization in European Union cities. *Regional Studies*, *55*(2), 269-281. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00343404.2020.1800625>

Membrado, J. C., Martín-Cubas, J., Fansa, G., & Hermosilla-Pla, J. (2023). Bottom-up and top-down land planning between provinces and municipalities in Spain: the Valencian case. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, *(96)*, 1-42. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/citationstylelanguage/get/modern-language-association?submissionId=3251&publicationId=4363>

Cunya Navarrete, M., Peña Vivanco, P. O., & Vargas Terrones, K. N. (2020). La articulación como instrumento para mejorar la movilidad urbana en Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao. <https://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/2839>

Chumpitaz, Sasha (2022). Lima y los temas que nunca se quieren tratar. *Revista Ideele N°305*.

<https://www.revistaideele.com/2022/09/22/lima-y-los-temas-que-nunca-se-quieren-tratar/>

Laguna, L. G., & Tello Prado, S. G. (2018). La regulación del transporte urbano en Lima: caso El Metropolitano.

<https://repositorioacademico.upc.edu.pe/handle/10757/623572>

Bel, G., & Sebó, M. (2021). Does inter-municipal cooperation really reduce delivery costs? An empirical evaluation of the role of scale economies, transaction costs, and governance arrangements. *Urban Affairs Review*, 57(1), 153-188.

<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1078087419839492>

Matos Chura, A., Peláez Santillán, H., & Solis Anampa, E. (2018). Propuesta de programación multianual de inversiones en la Municipalidad Metropolitana de Lima 2019-2021. Universidad del Pacífico.

<http://hdl.handle.net/11354/2331>

Ibarra-Sáiz, M. S., González-Elorza, A., & Gómez, G. R. (2023). Aportaciones metodológicas para el uso de la entrevista semiestructurada en la investigación educativa a partir de un estudio de caso múltiple. *Revista de Investigación Educativa*, 41(2), 501-522.

DOI: <https://doi.org/10.6018/rie.546401>

Barrett-Rodger, L., Goldspink, S., & Engward, H. (2023). Being in the wood: Using a presuppositional interview in hermeneutic

phenomenological research. *Qualitative Research*, 23(4), 1062-1077.

<https://doi.org/10.1177/14687941211061055>

Pabón Astudillo, J. H. (2023). Estado del arte de la investigación en gestión pública en la Universidad Nacional Abierta ya Distancia.

<https://repository.unad.edu.co/handle/10596/49978>

Sánchez, M. P. R., Armas, W. J., & Sigala-Paparella, S. P. (2023). Análisis cualitativo por categorías a priori: reducción de datos para estudios gerenciales. *Ciencia y Sociedad*, 48(2), 83-96.

<https://revistas.intec.edu.do/index.php/ciso/article/view/2726>

Szupiany, E. B. (2018). La ciudad fragmentada: una lectura de sus diversas expresiones para la caracterización del modelo latinoamericano. *Revista: Estudios Sociales Contemporáneos*

<http://hdl.handle.net/11336/89153>

Larraín-Videla, C., Muñoz, J. C., & Briones, J. (2022). Gobernanza de transporte en áreas metropolitanas: revisión crítica y análisis para Santiago de Chile. *EURE (Santiago)*, 48(145), 1-24.

<http://dx.doi.org/10.7764/eure.48.145.14>

Poole Fuller, E. (2016). Rectificando las fallas del mercado: balance del proceso de implementación en Lima del sistema integrado de transporte (SIT) y propuestas para su perfeccionamiento bajo un régimen de servicio público.

<http://hdl.handle.net/20.500.12404/6976>

- Schettini, P y Cortazzo, I. (2016). Técnicas y estrategias en la investigación cualitativa. Series: Libros de Cátedra.
<https://doi.org/10.35537/10915/53686>
- Hernández-Sampieri, R. & Mendoza, C (2018). Metodología de la investigación. Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta, Ciudad de México, México: Editorial Mc Graw Hill Education,
DOI:
<https://doi.org/10.22201/fesc.20072236e.2019.10.18.6>
- Moeed, A., y Anderson, D. (2018). Learning through school science investigation: Teachers putting research into practice. Springer Nature.
<https://link.springer.com/book/10.1007/978-981-13-1616-6>
- Paz, G. M. E. B. (2017). Metodología de la investigación. Grupo Editorial Patria. Tercera Edición. México.
<https://www.editorialpatria.com.mx/pdf/files/9786074384093.pdf>
- Pietilä, A. M., Nurmi, S. M., Halkoaho, A., y Kyngäs, H. (2020). Qualitative research: Ethical considerations. In The application of content analysis in nursing science research (pp. 49-69). *Springer Nature*
DOI: 10.1007/978-3-030-30199-6_6
- Zafarullah, H., Ferdous, J. (2024). Metropolitan Governance and Interorganizational Coordination: Study of a City Corporation in

- Bangladesh. *Public Organiz Rev* 24, 97–117 (2024).
<https://doi.org/10.1007/s11115-023-00749-7>
- Ponce, C., García, D. R., & Chávez Arana, K. (2022). Urban Mobility in Peripheral Areas: A Comparative Perspective of Three Districts in Metropolitan Lima. *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, (51 (1)), 13-33.
<https://doi.org/10.4000/bifea.13756>
- Kitchin, R., & Moore-Cherry, N. (2021). Fragmented governance, the urban data ecosystem and smart city-regions: The case of Metropolitan Boston. *Regional Studies*, 55(12), 1913-1923.
<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00343404.2020.1735627>
- Ortiz de Zevallos, Augusto (2016). Lima está cortada en pedacitos que no son gestionables. Artículo publicado en *El Comercio*, reproducido por la revista, *Hatun Llagta N°15*
<https://urbanoperu.com/noticia/entrevista-a-augusto-ortiz-de-zevallos>
- Harkness, A., Ramírez, A., Rihm, A., Orellana, A., Lefevre, B., Robertson, C., & Ortega, S. (2019). *Construyendo gobernanza metropolitana*. Inter-American Development Bank. (Vol. 734)
<http://dx.doi.org/10.18235/0001859>
- Ramirez de la Cruz, E. E. (2012). Institutions and Metropolitan Governance: An Initial Approximation to the Case of Mexico. *Estudios demográficos y urbanos*, 27(2), 491-520.

https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0186-72102012000200491&script=sci_abstract&tlng=en
en
Alvarado Arturo (2019). Organizaciones criminales en América Latina: una discusión conceptual y un marco comparativo para su reinterpretación. *Revista Brasileira de Sociología* *Revista Brasileira de Sociología*, vol. 7, núm. 17, pp. 11-32, 2019
<https://www.redalyc.org/journal/5957/595765943002/html/>



NESTOR NEPTALI CARPIO SOTO

Peruano, comunicador social y abogado, formado en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y la Universidad Cesar Vallejo, respectivamente. Magister en Gestión Pública, especializado en gestión regional y municipal. Ha publicado los libros: "Ciudades Emergentes y Corrupción Municipal" (2006); "Lima: Hacia el Régimen de Capitalidad de la República" (2023) e "Historia del Movimiento Universitario 1909-1981 (1990), en coautoría con Antonio Cruz Cubas. Igualmente, ha publicado el artículo científico, "El fenómeno del feminicidio: una revisión sistemática", en la Revista Latinoamericana de Derechos Humanos de Costa Rica, en coautoría con Jonathan Harry Ochoipoma Guerrero, Edgar William Meza Ninanya y Santos Marquiños Riveros Gerónimo
ORCID: (<http://orcid.org/0000-0001-8921-3982>)



ROQUE JUAN ESPINOZA CASCO

Docente asesor

Con estudio Postdoctoral en Finanzas Internacionales, Ética Responsable y Gestión Pública en la Universitat Abat Oliba CEU.; además, en Educación y Formación Científica en la Universidad de Oriente en México. Doctor en Gestión Pública y Gobernabilidad, Universidad Cesar Vallejo, Lima, Perú. Magister en Psicología Educativa, Universidad César Vallejo, Lima, Perú. Con estudios de Maestría en Psicología Cognitiva del Desarrollo Humano en la Universidad Peruana Cayetano Heredia, Lima, Perú. Máster en Gestión y Comunicación en Entidades Sociales y Solidarias en la Universitat Abat Oliba CEU, Barcelona, España. Licenciado en Negocios Internacionales de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, Lima, Perú. Especializaciones en Agroexportación y Gestión Comercial en ADEX y Licenciado en Educación de la Universidad Peruana Cayetano Heredia, Lima, Perú. Docente Renacyct en Nivel V con código P0120935. Docente de la Universidad Tecnológica del Perú perteneciente a la Escuela de Administración y Docente de Postgrado de la Universidad César Vallejo.
ORCID: (<https://orcid.org/0000-0002-1637-9815>)

ISBN: 978-9942-33-858-7



compAs
Grupo de capacitación e investigación pedagógica

   @grupocompas.ec
compasacademico@icloud.com