

Lima la ingobernable

22/05/2019

Foto: Gestión

Cada cierto tiempo en Lima asistimos a presenciar una suerte de curioso ritual: algún alcalde llama la atención de los medios de comunicación por la aprobación de una “novedosa” intervención sobre el uso del espacio público. La polémica se desata y lleva a los vecinos a movilizarse en contra de estas disposiciones apelando a los líderes de opinión. A veces los alcaldes retroceden, otras veces no lo hacen y en muchas ocasiones las ordenanzas conviven sin poder ser efectivamente puestas en marcha. El caso del sistema de movilidad urbana es especialmente representativo en ese sentido, hace unas semanas fue la Municipalidad de Miraflores con su nuevo reglamento sobre el uso de bicicletas y *scooters* pero la lista contiene un largo etcétera. Tan sólo unos pocos años atrás también ocurrió en San Isidro con la disputa entre el alcalde y algunos vecinos por la peatonalización de determinadas vías del distrito^[1], o en Magdalena con los altercados que se registraron entre serenazgos y vecinos por la tala de unos árboles con el fin de ensanchar una vía^[2] solo por mencionar algunos ejemplos.

Últimamente se ha vuelto de sentido común explicar las causas de la desobediencia a las normas apelando a términos un tanto difusos como la “cultura” de las personas. Detrás de este tipo de explicaciones siempre habrían dos sospechosos habituales: de un lado, unos gobernantes –en este caso los alcaldes distritales- imbuidos en una suerte de tradición regulatoria –o mercantilista si se decide darle una connotación más peyorativa- con una pretensión de normarlo todo y del otro personas con una pretensión natural a protestar y desobedecer las regulaciones establecidas^[3]. El problema con ese tipo de formulaciones es que no se esfuerzan demasiado en especificar

a qué se refieren cuando incurren en esa apelación a la cultura ni en señalarnos por qué sería este el factor determinante en vez de otros para explicar determinadas conductas. Desde otra perspectiva, una revisión del marco normativo actual que gobierna nuestra ciudad puede ofrecernos algunos alcances interesantes para explicar en parte el desorden que padecemos cotidianamente.

En América Latina subsisten diversos modelos de organización de las ciudades. Por un lado, en ciudades como San Pablo, Río de Janeiro o Medellín el poder recae en el alcalde y su consejo municipal los cuales tienen control directo sobre el presupuesto, la administración y el nombramiento de los municipios o prefecturas. De otro lado, tenemos espacios como Buenos Aires y Ciudad de México cuyas subdivisiones territoriales tienen capacidad de elegir a sus propios representantes pero contienen gobiernos metropolitanos con estatus legales especiales que les otorgan prerrogativas exclusivas sobre los demás municipios. Por su parte, Lima no solo combina autoridades municipales electas sino que, además, estas manejan formalmente y en la práctica casi las mismas prerrogativas y capacidades con respecto a la Municipalidad Metropolitana lo que les otorga un nivel de autonomía único[4].

A toda este complicado panorama se le suma en el Perú un diseño municipal que privilegia la discrecionalidad de los alcaldes para poder implementar las decisiones que se les ocurran al darles mayoría en los consejos municipales, recortando margen de maniobra a los regidores para que emprendan acciones de fiscalización y otorgándoles a los burgomaestres el voto dirimente en caso de empate en la aprobación de normativas[5].

Todo contribuye a tener lo que tenemos hoy: fragmentación y conflicto. Pensémoslo más detenidamente: 43 alcaldes distritales cada uno con sus respectivos intereses con respecto al uso de la ciudad, con el afán de ganar notoriedad

aceleradamente (en esto la prohibición de la reelección no ayuda), casi sin controles internos dentro de sus propios municipios junto con una Municipalidad Metropolitana que carece de recursos y atribuciones legales para poder establecer criterios comunes. No parece ser el entorno más adecuado para promover legislación demasiado equilibrada, ni para acordar visiones compartidas de la ciudad de paso. Aún peor, dado que los municipios no facilitan el control y rendición de cuentas de las autoridades ediles existen razones de peso para que los conflictos que surgen naturalmente se arreglen en la calle y no en la municipalidad.

Uno de los efectos más nocivos que deja todo este enredo institucional es una enorme dificultad para proveer bienes públicos, en simple, transporte, seguridad y áreas de esparcimiento de calidad. En conjunto, todos los municipios tienen competencias sobre los mismos pero ninguno la capacidad real de cumplir las funciones que tienen asignados para ponerlos en funcionamiento. Nuevamente, el sistema de movilidad urbana es paradigmático. Desde el año 2003 se han creado –con poco éxito– diversas instancias destinadas a servir como espacios de coordinación interinstitucional para la provisión de este servicio tales como el Comité de Transporte Metropolitano (TRANSMET) y la Comisión Tripartita. Recién con la aprobación a finales del año pasado de la ley que crea la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano (ATU) puede verse una luz al final del túnel: se trata de una norma que otorga presupuesto y un rol claro al gobierno central en la dirección de la movilidad en Lima. Sin embargo, esto nos lleva a un nuevo problema ¿Será realmente sostenible mantener este esquema de gobierno para cada una las grandes metrópolis que se vienen formando a lo largo de todo el territorio?

[1] Véase El Comercio edición del 16/12/16. Disponible en: <https://elcomercio.pe/lima/calle-dividio-san-isidro-fotos-154111>

[2] Véase El Comercio edición del 27/11/2015. Disponible en: <https://elcomercio.pe/lima/magdalena-fiscal-constato-cortaron-arboles-hachas-245099>

[3] Esta parece ser la propuesta elaborada por Fernando Cáceres en su última columna en El Comercio: <https://elcomercio.pe/opinion/rincon-del-autor/norma-caminar-fernando-caceres-noticia-635067>

[4] Grin, Eduardo José; Hernández Boniveto, José y Abruzio, Fernando Luis (2017). El gobierno de las grandes ciudades. Gobernanza y descentralización en las Metrópolis de América Latina. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Universidad Autónoma de Chile, pp. 9-34

[5] Muñoz, Paula (2004). El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales. Lima: Servicio Educativos Rurales, pp. 50-54