

CASTAÑEDA, VILLARÁN Y DOS MANERAS MUY DISTINTAS DE VER LA GESTIÓN DE OBRAS EN ZONAS POPULARES DE LIMA

Alberto Wurst*



Los resultados del proceso de revocatoria de Lima de 2013 pusieron en evidencia algo que ya se veía venir: el rechazo de amplios sectores populares de la ciudad a la gestión municipal de Susana Villarán. A diferencia de los altos índices de popularidad con los cuales dejó el cargo en 2010 Luis Castañeda, fue bastante evidente hacia la mitad del periodo de Villarán que su estilo de gestión al parecer no venía llenando las expectativas de una aparente mayoría de vecinos de zonas populares de Lima. El objetivo de este breve artículo es profundizar un poco en esta

particular situación y los dos escenarios tan distintos que tuvieron que afrontar tanto Castañeda (2003-2010) como Villarán (2011-2014). Para esto, analizaremos el tipo de relación planteada por cada gestión a estos sectores de la ciudad, enfocándonos principalmente en la función proveedora de obras de infraestructura física de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) en estas zonas. Esta entrada al tema nos parece pertinente dado el relativo consenso que existe en torno a la importancia que tiene el llamado “cemento” en la aprobación, popularidad y legado de las autoridades en nuestro país.

CASTAÑEDA Y LAS OBRAS EN ZONAS POPULARES

Si uno revisa la gestión de la MML entre 2003 y 2010, podría considerarse que la mirada del exalcalde Castañeda a la ciudad estuvo bastante enfocada en mejorar la calidad de vida del vecino, principalmente a través de obras

* Licenciado en Ciencia Política y Gobierno por la PUCP. El contenido de este artículo está basado en gran medida en entrevistas personales a funcionarios y exfuncionarios de la Municipalidad Metropolitana de Lima, realizadas con la finalidad de ser incluidas en mi tesis de licenciatura, sustentada en mayo de 2014: Wurst, Alberto (2014). Cambio de relación entre la Municipalidad Metropolitana de Lima y sectores populares: a propósito de la implementación de un Proyecto Urbano Integral bajo el programa BarrioMio en el distrito de Villa María del Triunfo-Zona José Carlos Mariátegui (2012-2013). Tesis de licenciatura, especialidad de Ciencia Política y Gobierno, PUCP.

de infraestructura física. Siguiendo esta lógica, y focalizando gran parte de su intervención en los distritos con mayor pobreza y precariedad, Castañeda logró construir un número importante de obras de pequeña escala pero de gran impacto para muchas zonas necesitadas de la ciudad. La Empresa Municipal Administradora de Peaje de Lima (Emape) fue el ente municipal encargado durante la gestión pasada de gestionar y hacer que se construyan en estas zonas diversas obras de proyección social (muros de contención, pasajes y escaleras, infraestructura deportiva, etc.), así como de recuperar algunos espacios públicos (Wurst 2014).

Focalizando gran parte de su intervención en los distritos con mayor pobreza y precariedad, Castañeda logró construir un número importante de obras de pequeña escala pero de gran impacto para muchas zonas necesitadas de la ciudad.

El procedimiento que se consolidó durante la gestión pasada para darle inicio al ciclo de una obra solía empezar por iniciativa propia de cada asentamiento humano. Para concretar que una obra determinada se realice en su zona, cada asentamiento humano debía presentar a Emape, por intermedio de un representante (normalmente un dirigente vecinal con cierta experiencia), una solicitud adjunta a una serie de requisitos técnicos.¹ Una vez presentados los requisitos,

¹ Eran requeridos planos emitidos por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri), fotografías del terreno y zona en cuestión, así como el certificado de libre disponibilidad del terreno emitido por la municipalidad distrital correspondiente.

Emape se encargaba de llevar adelante los procedimientos correspondientes que en el mejor escenario pudieran conllevar a la ejecución final de la obra (Wurst 2014).²

El equipo de trabajo que se encontraba abocado a este tipo de obras dentro de Emape formaba parte de lo que se conocía como el Programa Solidaridad, el cual estaba conformado en su mayoría por ingenieros. Este equipo fue en gran parte responsable de la cantidad y rapidez con la que se ejecutaron muchísimas obras durante la gestión anterior. Para un extrabajador de dicho programa, el éxito de este se debió a que se logró consolidar una metodología de trabajo que logró agilizar los procesos. El equipo con el cual se contaba conocía bien el marco legal (reglamentos del SNIP y la Ley de Contrataciones del Estado) y sabía en qué puntos la reglamentación era algo ambigua y no muy específica, lo cual brindaba un margen de maniobra que les permitía desarrollar estrategias para poder reducir el plazo de las obras. Algunas obras podían llegar a culminarse hasta en un plazo de siete u ocho meses, que es el tiempo mínimo posible teniendo en cuenta todas las autorizaciones y requisitos que debían cumplirse sin saltarse lo que exigía el marco legal vigente (Wurst 2014).

Paralelamente al equipo de trabajo, existía también la directiva clara dentro de la alta dirección de la MML y Emape para que las obras se consoliden en el más rápido tiempo posible. Esta lógica mantenía un correlato con la concepción de gestión eficiente que manejaba el mismo alcalde y la imagen positiva que buscaba crearse en los sectores que se favorecerían directamente de estas obras. Adicionalmente, este estilo de gestionar se

² Entre otros procedimientos y autorizaciones, era necesario que la MML se encargue de formular el perfil de la obra, gestione su viabilidad y código ante el Servicio Nacional de Inversión Pública (SNIP), convoque el estudio de factibilidad, saque la obra a licitación, etc.

complementó a su vez con la gran atención que se dio en la gestión pasada a los temas y problemas solucionables en el corto plazo, lo cual prácticamente borró del horizonte de dicha gestión la atención a otro tipo de problemas que hubieran requerido un tipo de planificación e intervención más orientada al largo plazo (Wurst 2014). Así pues, como veremos, la carencia de este otro tipo de visión tendría un efecto importante en las decisiones que tomaría la gestión de Villarán en cuanto a la reestructuración del tema de la gestión de obras en zonas populares de la ciudad.

VILLARÁN, UN CAMBIO DE VISIÓN Y LA APARICIÓN DE BARRIOMÍO

La llegada de Susana Villarán y su equipo a la alcaldía trajo una ola de cambios considerables. Respecto de cómo deberían gestionarse las obras en Lima, se evaluaron los aspectos negativos en relación con cómo venía trabajando la gestión anterior, sobre todo en las zonas más pobres de la ciudad.

En primer lugar, a pesar de que la población de un asentamiento humano determinado podía obtener eventualmente la obra que necesitaba o deseaba, desde un punto de vista de planificación y desarrollo urbano más integral, se consideró que resultaba poco eficiente la forma como se había venido trabajando el tema, ya que el horizonte de intervención de las obras no miraba más allá de la extensión del asentamiento que realizaba la solicitud. Así pues, se perdía la oportunidad de articular y diseñar intervenciones que engloben zonas de mayor tamaño para tratar de maximizar el beneficio que pueden traer las obras consigo. Asimismo, si bien la gestión de Castañeda ejecutó una cantidad importante de obras, la falta de una mayor incidencia de criterios de planificación urbana en las decisiones

dejó como herencia para la gestión de Villarán una lista bastante amplia en el SNIP de proyectos no ejecutados, y muchos de ellos traslapándose con otros (Wurst 2014).

Villarán, por su parte, si bien se propuso planificar y orientar sus obras más al mediano y largo plazo [...] se creó un desbalance entre el tiempo que toma la planificación y de otra parte las expectativas de una pronta ejecución y visibilización de resultados concretos.

En segundo lugar, la gestión entrante encontró como un elemento pernicioso el hecho que en la gestión anterior no existía un mecanismo con un sustento técnico claro para dictaminar qué obras se debían priorizar por sobre otras. Si bien este punto podía jugar en favor de la discrecionalidad de la municipalidad, ya que le daba un margen de maniobra amplio para responder bajo lógicas electorales y de obtención de réditos políticos en zonas determinadas, generaba a su vez una situación de extrema competencia entre los asentamientos humanos (AA. HH.) solicitantes de los recursos y atención de la autoridad. Así pues, dada la gran cantidad de solicitudes que entraban a Emape, la municipalidad no se encontraba en la capacidad de atender el cien por ciento de pedidos, por lo que entraban a tallar dentro del proceso las capacidades personales de los representantes o dirigentes de los AA. HH.; es decir, su grado de persuasión, el manejo de una red adecuada de contactos y en general conocer las maneras formales e informales de poder

influir y lograr que su solicitud sea viabilizada y tramitada de manera más rápida que otras dentro del municipio (Wurst 2014).

Así pues, ante los problemas en los procesos de gestión detectados, se decidió que durante 2011, primer año de gobierno de Villarán, se bajarían las revoluciones del trabajo que había venido haciendo Emape. Se tomó la decisión de completar una cantidad reducida de obras que habían quedado en el banco de proyectos del periodo anterior mientras se replanteaba y rediseñaba la manera en que se intervendría el tema de las obras en zonas populares en la nueva gestión. Asimismo, aparte de los cambios en puestos directivos y gerenciales claves dentro de Emape, se desactivó el Programa Solidaridad, y se sustituyó a la mayoría de personas que habían venido trabajando en las obras por gente nueva y sin la misma experiencia (Wurst 2014). Estos replanteamientos contribuyeron a que en un primer momento no se pudiera replicar la velocidad y volumen de obras que mantenía la gestión anterior, influyendo posiblemente en la imagen de una gestión ineficiente que se iba creando en la opinión pública sobre Villarán y su equipo.

Así pues, en diciembre de 2011 se lanza extraoficialmente el programa BarrioMío.³ De manera sucinta, el referido programa va a contar con dos componentes. El primer componente lanzado fue el Plan de Mitigación de Riesgos en Laderas, el cual, tratando de seguir un criterio de priorización de las zonas en situaciones más críticas de la ciudad, va a tener como objetivo principal la construcción de muros de contención y escaleras. El segundo componente, más complejo e innovador, ya que incluye procesos de participación ciudadana como parte del eje central de la intervención,

3 El lanzamiento oficial se da en agosto de 2012 mediante la Ordenanza Municipal N.º 1625.

son los Proyectos Urbanos Integrales (PUI), que apuntan ya no a la mitigación de riesgos, como el primer componente, sino a la mejora de la calidad de vida de los habitantes a través de obras importantes y de mayor envergadura para el barrio en su conjunto, y ya no solo en relación con un solo asentamiento. Este segundo componente propone obras como pistas, veredas, parques, locales comunales, etc., las cuales son priorizadas y elegidas por los vecinos participantes respetando determinados requisitos y criterios de idoneidad (Wurst 2014).⁴

Valdría recalcar que como antecedentes para la constitución y diseño de BarrioMío se tuvieron en cuenta dos puntos que considero claves. En primer lugar, en el año 2011 se lanzó un informe periodístico que señalaba el peligro que corrían una gran cantidad de AA. HH. ante un eventual sismo de gran magnitud en Lima, por lo que la MML encargó la realización de un estudio con la finalidad ubicar los distritos, zonas y AA. HH. en situación más crítica frente a derrumbes y deslizamientos. El estudio consolidó una lista con un poco más de mil AA. HH. con estatus de peligrosidad. Es así pues que, teniendo como base dicho estudio, se lanza el Plan de Mitigación de Riesgos en Laderas, teniendo la MML la noción de qué zonas en Lima son las más prioritarias de intervención (Wurst 2014).

En segundo lugar, la alcaldesa y su equipo tomaron a su vez como referencia el tipo de desarrollo urbano y social que había venido aplicando la alcaldía de Medellín (Colombia) en el desarrollo de su ciudad en los últimos años, quienes proponían

4 Inicialmente se planteó implementar 17 PUI en diversos distritos de la ciudad, siendo las tres primeras zonas elegidas las de Huaycán (Ate), José Carlos Mariátegui (Villa María del Triunfo) y Collique (Comas), en donde la primera fase de los procesos participativos empezó a desarrollarse hacia finales de 2012 y comienzos de 2013.

tomar la arquitectura y la estética como un motor de cambio social y cultural en las zonas históricamente más deprimidas de dicha ciudad. Luego de tomar contacto con personas que intervinieron en dicho proceso, se decidió que, guardando las diferencias, Lima debería también empezar a transformarse desde sus zonas más pobres. Se puede decir que la intervención en Medellín ha sido la inspiración para el diseño de los PUI que se quieren implementar en Lima, poniendo en un lugar más central la participación de los vecinos de cada barrio en la elección, consolidación y mantenimiento de sus obras (Wurst 2014).

DOS PERIODOS CON MÁS DIFERENCIAS QUE SIMILITUDES

Como hemos visto, a la hora de tomar decisiones de inversión pública, Castañeda apuntó en esencia a un horizonte de corto plazo, poniendo la visibilización y rapidez en la construcción de las obras por encima de una planificación urbana más ordenada, integrada y que aproveche de manera más eficiente los recursos disponibles de la ciudad. Villarán, por su parte, si bien se propuso planificar y orientar sus obras más al mediano y largo plazo, buscando en mayor medida que Castañeda que criterios técnicos incidan a la hora de tomar las decisiones de inversión pública, demostró en la primera parte de su gestión (prerrevocatoria) una falta de olfato político a la hora de implementar sus reformas; esto debido a que se creó un desbalance entre el tiempo que toma la planificación y de otra parte las expectativas de una pronta ejecución y visibilización de resultados concretos. Desapretar el acelerador dejado por Castañeda mientras se ordenaba la casa y replanteaban temas importantes dentro de la municipalidad, si bien permitió que se articule un proyecto de gran envergadura para la ciudad como BarrioMío, finalmente jugó en contra de la imagen y popularidad de la gestión.

Asimismo, con BarrioMío surgió otra complejidad, y es que la gestión actual no quería apuntar solamente a insertar cambios respecto de la gestión, es decir, utilizar más eficientemente los recursos públicos a la par de una mayor planificación urbana, sino que también se propuso empezar a cambiar la manera como la autoridad municipal se ha venido relacionando con los vecinos de la Lima popular. Una innovación clara en este sentido es la mayor importancia que van cobrando los procesos de participación ciudadana dentro de la MML a través de los PUI. En contraposición a esto, durante la gestión de Castañeda no se pretendió horizontalizar tanto la relación con los vecinos, por lo que tampoco se buscó fortalecer los mecanismos de participación ciudadana dentro del municipio.

Dado el déficit y demanda de infraestructura física en muchas zonas populares de Lima, no debe sorprender que el interés del elector promedio de estos lugares no se encuentre tan orientado a cómo se hace una obra, sino más bien por cuántas se harán y para cuándo.

Partiendo del diagnóstico de que el ciudadano de a pie se encuentra ante un Estado históricamente débil y con poca presencia en zonas precarias de la ciudad, se plantea que parte del éxito de BarrioMío va a depender también de contar hacia el final de la intervención con una población más organizada y empoderada, que pueda resolver de mejor manera diversos problemas cotidianos que aquejan al barrio, así como lograr articular mejor sus demandas futuras ante el Estado. Así pues, a

diferencia de la gestión de Castañeda, para la actual administración el cemento no puede ser el fin último de la intervención, sino que también debería fungir como un medio para empoderar a los participantes y fortalecer la organización vecinal en el proceso.

Por otro lado, la decisión desde un comienzo de la gestión de Villarán de diferenciarse de Castañeda y marcar un cambio con respecto a su estilo falló en no sopesar quizás en su dimensión real lo que implicaba enfrentarse a todo un sistema que mal o bien funcionaba a los ojos de un sector amplio de la población y que no demandaba una reforma al respecto. Asimismo, el nuevo estilo de gestión propuesto también chocaba en un nivel más profundo con toda una cultura política arraigada y orientada a valorar la rapidez y los resultados concretos y palpables por sobre procesos de reingeniería, participación y planificación, cuyos frutos se verán más en el mediano y largo plazo. Esta forma de valorar la política por un sector importante de electores fue captada por Castañeda muy bien, y la usó en buena parte para favorecer su popularidad e imagen.

De esta manera, junto al caudal de obras construidas durante su gestión, Castañeda desplegó una estrategia comunicativa intensiva, como poner su nombre al costado de cada obra que se inauguraba, lo cual contribuyó a personalizar y endosar la noción de progreso en Lima a su persona. Villarán, por su parte, no le otorgó inicialmente la misma prioridad que Castañeda al tema del gasto en publicidad municipal; sin embargo, con la revocatoria a la vuelta de la esquina, tuvo que ir cediendo en relación con su idea inicial e ir acercando su ética y buenas intenciones a esa realidad política que probablemente buscaba empezar a cambiar. De esa forma, y debido a los bajos niveles de aceptación de su gestión en sus dos pri-

meros años, Villarán tuvo que finalmente hacer un mea culpa y admitir los costos políticos que le trajo no comunicar oportunamente y adecuadamente lo que venía haciendo y planificando la municipalidad (Wurst 2014).

Concluyendo, considero que la comparación de ambos casos nos permite afirmar con relativa certeza que tanto la gestión de Castañeda como de Villarán propusieron en esencia dos formas marcadamente distintas de hacer política y ver el gobierno de la ciudad. En el tema de las obras, la orientación de la gestión de Castañeda estuvo básicamente enfocada hacia los resultados (concretos y rápidos), a diferencia de la gestión de Villarán, que buscó introducir en la agenda municipal la importancia de fortalecer los procesos, ya sean estos participativos, de reforma o fortaleciendo la capacidad de gestión de la propia municipalidad. Sin embargo, para mala suerte de los intereses electorales de Villarán, dado el déficit y demanda de infraestructura física en muchas zonas populares de Lima, no debe sorprender que el interés del elector promedio de estos lugares no se encuentre tan orientado a cómo se hace una obra, sino más bien por cuántas se harán y para cuándo.

Así pues, a escasas semanas de las elecciones municipales del 5 octubre, ¿podríamos inferir que las encuestas de intención de voto que sitúan a Villarán a más de 30 puntos atrás de Castañeda nos están sugiriendo que es políticamente inviable enfrentarse o querer cambiar toda una mentalidad que demanda acción, rapidez, más cemento y obras en la puerta de su casa? ¿Acaso la experiencia de Villarán en Lima nos tiene que llevar a pensar que en la ciudad de hoy no puede funcionar con éxito un gobierno de corte reformista, progresista y que no sucumba al corto plazo? Creo que la respuesta a esto la podemos empezar a buscar en las mismas deficiencias

políticas y muchas veces de sentido común que aquejaron a la actual gestión en varios momentos críticos. Fue evidente la carencia de un manejo que, más allá de ideales tecnocráticos y éticos, pueda sacar adelante políticamente un proceso de cambio para la ciudad más cercano, no tan brusco y con más empatía hacia las expectativas y comprensión del ciudadano de a pie, sin tener que necesariamente abandonar sus principios en el camino. □

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Wurst, Alberto. "Castañeda, Villarán y dos maneras muy distintas de ver la gestión de obras en zonas populares de Lima?". En *Revista Argumentos*, año 8, n.º 3. Setiembre 2014. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/gestion_de_obras.html
ISSN 2076-7722