

Juegos Panamericanos 2019:

Aproximaciones a la participación de la Municipalidad Metropolitana de Lima

THAIZ CARLIN MENDÍVIL¹



La euforia que pueden ocasionar muchos deportes se manifiesta de distintas maneras, pero sobre todo se muestra con la completa atención del hincha hacia su equipo o competidor favorito. Ahora bien, otra historia sucede con la atención que se tiene a la organización del evento que alberga esas competencias. Este es el caso de los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos 2019 (JJJPPP), megaevento internacional que se desarrollará en nuestra capital. En el presente trabajo, se expondrá la participación que ha tenido la Municipalidad Metropolitana de Lima en los preparativos para los JJJPPP y en qué medida va a influenciar en los resultados durante y después del evento.

Oportunidad para Lima

En el año 2013, la ciudad de Lima postuló por segunda vez consecutiva, para ser sede de los Juegos Panamericanos. Y ganamos. Ganamos una gran oportunidad. Desde entonces, Lima ha tenido el privilegio y la gran responsabilidad de organizar uno de los más grandes eventos deportivos internacionales. Sumado a la expectativa internacional, desde que ganamos la sede, también hemos tomado una gran oportunidad para reordenar nuestra ciudad. Es importante saber la gran envergadura de este evento. Los JJJPPP son una de las cuatro únicas competencias que cuen-

tan con: i) congregación de deportes multidisciplinarios, ii) congregación de diversos países participantes, iii) congregación de diversos públicos espectadores, iv) envergadura de la organización de eventos, v) estructura administrativa de los comités organizadores y vi) ciclo de vida del torneo deportivo. Por estas razones, los mencionados juegos son equiparables con los Juegos Olímpicos de Invierno y Verano, y el Mundial de Fútbol (Regalado, Ayala, Chero, Yauri y Zevallos 2015). Ahora bien, a razón de la complejidad exigida, los estándares que se piden a las ciudades-sede son altas y, por supuesto, ello requiere de una gran inversión. Existen muchos estudios sobre el costo-beneficio de realizar este tipo de eventos. Muñoz Vicuña hace una recopilación de estos y concluye que aun sabiéndose los costos mayores a los beneficios tradicionales, no existe un consenso sobre la conveniencia de organizarlos (Muñoz Vicuña, 2013). Esta falta de consenso se explica por la dificultad de medir los «beneficios intangibles» como la felicidad y orgullo nacional (Zimbalist, 2010).

Si bien no existen estudios donde se mida la performance de la administración de la ciudad sede —entendida aquí como municipio—, el trabajo de Figueroa Pereira aborda el aporte que tuvieron los juegos de 1971 en el cambio urbanístico de la

¹ Bachiller en Ciencia Política - Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Miembro de Plataforma Comadres.



Fuente: Youtube juegos panamericanos 2019

ciudad de Cali, Colombia. El autor afirma que esta fue la ciudad-sede que más cambió (evaluando las ediciones desde 1951 hasta 2011), debido a que el evento logró marcar ciertas tendencias ya predichas en el Plan Maestro debatido en años previos. Así, el crecimiento no previsto en la zona oriente de Cali es explicado por la actuación del Concejo Municipal, considerando i) los estímulos a la inversión privada, ii) la legalización de barrios populares, aumentando así la base electoral y iii) la presión para dotar de servicios básicos a los nuevos barrios (Figueroa Pereira, 2013).

Se pueden apreciar dos tipos de resultados después de un mismo evento. Un poco más recientes, los casos latinoamericanos de sedes para los JJJPPP y Mundial de fútbol, en México y Brasil, respectivamente, también han sido evaluados; sin embargo, estos no han sido considerados como grandes transformaciones para la ciudad. Por ejemplo, en el caso de Guadalajara, se tuvo el ambicioso objetivo de ser la mejor sede de los JJJPPP. Los resultados en los días del evento fueron positivos, aunque ex-post se ha develado malos manejos en la organización: la Villa Panamericana, cambiada de lugar dos años antes de

ser inaugurados los juegos, fue construida en un ambiente no propicio, según las normas ambientales del mismo Estado de Jalisco. Esto ocasionó que, finalizado el evento, no se pudieran obtener los permisos correspondientes para habilitar la venta de los edificios ya en desuso. (Regalado, Ayala, Chero, Yauri y Zevallos 2015).

En cuanto a los Panamericanos en Río de Janeiro, estos tuvieron como objetivo mostrarse al ámbito internacional capaces de organizar un evento de alta talla, por lo que usaron la misma metodología exigida en las Olimpiadas. Esto logró que fueran considerados e incluso ganadores de la sede del Mundial de Fútbol 2014 y las Olimpiadas de Verano 2016. Lamentablemente, como ya es conocido, las protestas sobre estos dos últimos megaeventos fueron masivas y opacaron, en cierta medida, la trascendencia del evento (Regalado, Ayala, Chero, Yauri y Zevallos 2015). Los presupuestos se desbordaron y el Gobierno Nacional incumplió sus promesas sobre mejoras en servicios y gasto de parte del privado. Ambos casos mencionados son una pequeña muestra de falta de planificación efectiva. Y si bien tuvieron problemas antes o después del evento, los días

oficiales se desarrollaron con éxito. Por ello, es importante evaluar la organización no solo a partir de la inversión necesaria, cumpliendo los mínimos básicos para las competencias, sino también desde la organización, a partir de la visión que se busca para la ciudad con cambios sociales-urbanos, es decir, cambios directos para la población.

Avanzando

Lima ha tenido dos gobiernos municipales desde que se postuló como sede y distintas lógicas han regido el gobierno de la ciudad. El aporte de Wurst nos resume muy bien cómo se trabajó en los barrios populares: «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» (Wurst, 2014: 6). El autor destaca la gran capacidad publicitaria que tuvo la gestión de Castañeda en comparación con la de Villarán.² De manera equivalente al manejo de la ciudad, también hubo distintas lógicas alrededor de los juegos. El artículo propone una evaluación de esta participación a partir de una recopilación de hechos y entrevistas a funcionarios involucrados en los preparativos.

La gestión de Susana Villarán se dividirá a partir de tres hechos importantes: (i) presencia como expositora en la postulación oficial, (ii) creación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano (PLAM) 2035 y (iii) proceso de revocatoria. El PLAM 2035 se hizo con la intención de realizar un reordenamiento urbano más acordes a las nuevas necesidades de la ciudad, al haber quedado desfasado el último plan (Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima y Callao 1990-2010). Este nuevo plan partía de un exhaustivo análisis y propondría una cartera de más de 200 proyectos. Una parte del PLAM se basó en la preparación de Lima para

los Panamericanos: estrategias para fomentar la cultura del deporte, propuestas para la ubicación de la Villa Panamericana y uso del evento como catalizador de un cambio urbanístico. El proyecto Río Verde (río Rímac), en tanto, daba la posibilidad de realzar el centro histórico uniéndolo, vía movilidad sostenible, a la franja costera.

La importancia de este plan para el presente trabajo, radica sobre todo en que fue usado para sustentar la postulación de Lima a los JJPPP. Otro punto que desarrolla el PLAM 2035 es la Reforma de Transporte, un cambio bastante drástico para el transporte público, el cual sí llegó a ser implementado en el último año de gobierno y fue pieza clave para intentar lidiar con el problema del tráfico (lo que, por cierto, sería más grave durante el evento). Hubo grandes críticas sobre lo gestado, convirtiendo un posible punto ventajoso en una muestra de fracaso. A causa de la revocatoria, nuevas personas de oposición integraron ciertas comisiones, lo que derivó en que nunca llegara a aprobarse el PLAM 2035. Entonces cabe la pregunta: ¿qué otro plan o guía se usó para el inicio de la gestión de preparativos? Giuliani Rodríguez, encargada del área de Transporte del Proyecto Especial (PE), nos explica que de haber existido un plan aprobado, se hubiera acelerado el proceso para el inicio de las transferencias de dinero hacia la municipalidad, lo que hubiese permitido ejecutar las obras con mayor anticipación.³ A falta de una visión ya elaborada, el PE se vio forzado a formar una visión alternativa para la llegada de los Juegos y poder tener a una ciudad preparada para 75 mil personas más circulando por las calles.⁴

El «factor revocatoria» tuvo una incidencia indirecta en los preparativos. La gestión estuvo catalogada como ineficiente por gran parte de la población; por ello, muchos de los proyectos iniciados no tuvieron la trascendencia esperada. Tampoco existió una participación activa del ciudadano en realizar un seguimiento a la creación del PLAM 2035, pieza importante para los juegos,

² En el caso de Castañeda, se refiere a las gestiones 2002-2010

³ Proyecto Especial para la Preparación y Desarrollo de los XVIII Juegos Panamericanos y Parapanamericanos 2019, creado en el 2015, adscrito al MTC.

⁴ Entrevista personal con Giuliani Rodríguez, 22 de noviembre de 2017.

ni hubo una correcta comunicación para informar a la ciudadanía la importancia y gran oportunidad de celebrar una competencia de ese calibre. Las promesas incumplidas y cambios continuos en la priorización de temas en la gestión ocasionó que perdiera apoyo y legitimidad de los amplios sectores que hicieron que su candidatura de izquierda llegara al poder. Por estas razones no hubo ningún tipo de presión social hacia la nueva gestión para aprobar el mencionado plan.

Ello contrasta con movilizaciones ciudadanas que se realizaron como reclamos sobre el accionar de las autoridades. Entre estas, destacan las marchas en contra de la ley de régimen laboral juvenil («ley pulpín») como una respuesta ante una medida que afectaba directamente a los jóvenes. Otro ejemplo importante se dio en referencia a la elección de miembros del Tribunal Constitucional, caso conocido como «la repartija»; así, a partir de la exposición de unos audios y develación de una práctica informal casi instituida en el parlamento, la población manifestó su rechazo masivo logrando revocar las votaciones realizadas.

Durante la gestión de Castañeda se iniciaron formalmente las disposiciones legales para comenzar los preparativos. Se crearon instituciones ad hoc y se dispusieron leyes necesarias para agilizar las transferencias de presupuesto. Sin embargo, todo lo mencionado se realizó desde otro nivel de gobierno, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC). Si bien, inicialmente, la preparación oficial de los juegos estuvo adscrita al Ministerio de Educación, a inicios del 2017 se hizo el cambio hacia el MTC por motivos de gestión y por la polémica censura del ministro de esa cartera, Jaime Saavedra. En lo referente a la participación de la propia gestión de Castañeda, pueden separarse también tres puntos: (i) creación de COPAL (Comité Organizador de Lima 2019) con dos miembros de la MML, (ii) pedido expreso del alcalde de cancelar los JJPPP, y (iii) Plan de Desarrollo Local Concertado 2016-2021.

Luis Castañeda retornó al sillón municipal con un alto porcentaje de votos en el 2015. El primer año viajó a Canadá para recibir la posta de los juegos, representada en una bandera, lo que simbolizaba la cuenta regresiva para Lima 2019. Ese mismo año, se conformó la COPAL con diferentes instituciones, una de ellas la MML. Sobre las responsabilidades formales de la municipalidad, existió el Acuerdo de Responsabilidades creado en el 2013, al cual se le hizo una adenda a principios del 2017 para asegurar que la comuna no se comprometiera financieramente con los JJPP, dado el bajo presupuesto que tenía. Hernán Núñez, regidor opositor, ha mencionado reiteradas veces que el alcalde debería tener el liderazgo en preparar a la ciudad, mención que Julianna Rodríguez, representante del PE, también comparte.⁵ Rodríguez nos explica que el Acuerdo de Responsabilidades fue en realidad un documento que aseguraba el compromiso que las instituciones a cargo debían mantener para que respondan de la manera esperada ante la Organización Deportiva Panamericana (ODEPA).⁶ También afirma que el municipio tiene la mayor responsabilidad, ya que está a cargo de las competencias de ejecución de obras y, en materia de planificación, el deber de preparar la ciudad para los ojos del mundo.⁷

Se puede visibilizar el vacío de un mandato legal sobre el «liderazgo municipal» que se exige, más allá de un compromiso que se manifiesta como una formalidad. Las pocas declaraciones que Castañeda ha ofrecido han sido explícitas en afirmar que la responsabilidad de preparación para el megaevento internacional la tiene el Gobierno Central, ya que este es el que puede financiarlo, y que el municipio está colaborando en todo lo que es posible.⁸ La primera transferencia hecha a la MML se dio después de más de dos años de creado el PE. Rodríguez, una vez más, explica que el tiempo tomado se debió a las negociaciones que se tuvieron que hacer con el municipio por no coincidir muchas veces en la elección de las obras que debían ser priorizadas.

5 Entrevista personal con Hernán Núñez, 15 de noviembre de 2017.

6 Ahora reconocida como Panam Sports.

7 Entrevista personal con Julianna Rodríguez, 22 de noviembre de 2017.

8 Latina Noticias, Luis Castañeda se pronunció sobre los Juegos Panamericanos 2019. Obtenido de YouTube: https://www.youtube.com/watch?v=FPF46jo_7Vk. Fecha de consulta: 17 de octubre del 2016

Como se mencionó, el MINEDU era la institución principal detrás de los preparativos; por ello, el entonces ministro Saavedra fue citado en octubre del año 2016 para argumentar en el Congreso los avances que se tenían. En esta cita, el exministro arguyó que se tenía que trabajar para evitar los elefantes blancos y que se trabajaría de la mano con el sector privado. Solo unos días después, el alcalde Castañeda también fue citado a la Comisión de Educación, donde expuso el presupuesto necesario (US\$ 1.000 millones) para que la comuna pudiera ejecutar los proyectos. Aquella fue la única ocasión en la que se pidió su presencia para declarar sobre los juegos, a diferencia de miembros del Ejecutivo, a quienes sí se les exigió visitar el Congreso en más oportunidades. Esto parece demostrar la visión del Legislativo sobre responsabilizar al Gobierno Central en la organización de eventos internacionales, hecho que plasma la persistencia de cultura centralista del Estado. Otra manera de explicarlo se relaciona con evitar chocar con otro nivel de gobierno, por cuestiones netamente políticas.

Con respecto al PLAM 2035, este no llegó a ser aprobado y, en su lugar, se elaboró un Plan de Desarrollo Local Concertado 2016-2021, con miras al Bicentenario. Este fue aprobado en julio del 2016 sin publicidad alguna. Por esta última razón, las críticas que se hicieron no llegaron a tener mayores repercusiones en la población limeña, a pesar de que algunos «colectivos» alzaron su voz de protesta ante los 18 pasos a desnivel propuestos para realizarse dentro del periodo municipal (hasta el 2018).

Por otro lado, la participación de la municipalidad, ejemplificada en las conversaciones que la administración ha tenido con el PE, y el criterio de priorización de las obras, no ha llegado a ser explicado ni fundamentado en el Concejo Municipal. En una entrevista, Hernán Núñez explica que, incluso en el 2015, un grupo de oposición solicitó formar una mesa de acompañamiento en el marco de los JJPP; sin embargo, esta moción fue rechazada y se respondió que se emitirían informes periódicos, hecho que jamás llegó a concretarse.⁹ Por su parte, sobre la Reforma del Transporte,

las respuestas de Castañeda fueron duras críticas sobre la formulación de esta y mencionó que la verdadera reforma empezó con la implementación del Metropolitano, emblemática obra inaugurada en su última gestión.

El caso del pedido de cancelación de los juegos a inicios del 2017 —solicitado, en principio, por la bancada aprista en el Congreso y secundado por el alcalde Castañeda—, al argumentar falta de presupuesto, posicionó, por primera vez en la gestión, a los JJPP en agenda pública. Si bien el pedido no llegó a mayores, sí dejó un precedente para que la ciudadanía se cuestione sobre la relevancia y los costos del evento.

Conclusiones

Evaluar el accionar de la Municipalidad Metropolitana de Lima alrededor de los Juegos Panamericanos 2019 merecería observar el antes, durante y después del evento. En esta oportunidad, la primera parte de la fase previa nos permite aproximarnos a cómo esta participación resultará para los JJPP.

La lógica mostrada por las gestiones ante la llegada de los juegos muestra el tipo de planificación que desarrollaron. En el caso de Villarán, encontramos que desde su equipo municipal, se hicieron esfuerzos por preparar a la ciudad para los JJPP; sin embargo, estos no fueron correctamente difundidos ni explicados a la población. Además, el desprestigio ocasionado por incumplimiento de promesas y reforzado por la campaña mediática de revocatoria, opacó el trabajo realizado hasta el punto de hacerlo lo suficientemente invisible como para que la nueva gestión no fuera atacada ni se le exigiera respetar lo hecho anteriormente. El ejemplo mencionado de «la repartija» representa la idea que a más información, más probabilidad de fiscalización y expectativa de mejores políticas y elecciones.

En el caso de Castañeda, su actuación ha seguido una lógica que favorece la discreción y es posible afirmar que ha funcionado. Incluso, a pesar de haberse reducido la aprobación de su gestión y de que varios colectivos le exijan explicaciones

⁹ Entrevista personal con Hernán Núñez, 15 de noviembre de 2017.

por diferentes irregularidades, no hay una presión política explícita con respecto a los JJJPPP. Si bien en sus primeras gestiones, los eficaces métodos publicitarios lo posicionaron en el entender colectivo como un alcalde eficiente, esta vez, la omisión de publicidad le jugó a favor, al menos hasta los últimos meses. No obstante, el inicio de las obras priorizadas para los JJJPPP, aunque no inciden en el factor liderazgo, sí ha ocasionado rechazo en una parte de la población. Un ejemplo claro es la ampliación del tercer carril de la avenida La Molina, afectando a gran cantidad de árboles históricos.

Los resultados que se han tenido a favor o en contra de sus propias gestiones también han repercutido en la visibilización de los JJJPPP. La falta de liderazgo y de comunicación son factores que influyen en la imagen de qué tan lista o poco preparada se encuentra la ciudad, así como de cuánto importa o no que lo esté. Aun con diferentes actuaciones, los resultados han sido similares: poca información para el público, poco debate político y por lo tanto, poca presión ciudadana para exigir un legado para Lima. Otra muestra clara de la falta de incidencia del municipio se pudo apreciar en el momento del pedido de cancelación de los juegos. Solo un factor externo y negativo en vez de una persona o institución, pudo hacer que los JJJPPP estuvieran en «boca de todos».

El rol que tiene la municipalidad de mostrar a la población el trabajo que se viene desarrollando desde diversas instituciones, incluyéndose, va más allá de la autopercepción de cada administración. Lamentablemente, es cierto que el municipio limeño todavía se encuentra con muchas limitaciones en cuanto a presupuesto, competencias y superposición de funciones; el proceso de descentralización para el caso de Lima ha sido realmente lento, lo cual la ha posicionado en un limbo institucional. El régimen especial que posee la llena de obligaciones que muchas veces no puede cumplir o tiene que resignarse a aceptar proyectos de otro nivel de gobierno, sea a partir de una coordinación o solo por un aviso formal. Estos problemas van de la mano con la cultura centralista que permanece arraigada y no cree capaz —y tampoco le da oportunidad de serlo— a los gobiernos locales para dirigir procesos en sus ciudades. A pesar de estos problemas, el gobierno local sigue teniendo mayor poder de difusión al estar más cerca a la población. Por ello, más allá de considerarse el máximo responsable o no de los preparativos, sí es necesariamente el nexo principal para informar a la ciudadanía sobre lo avanzado y el legado que los Juegos Panamericanos 2019 podrían dejar.

BIBLIOGRAFÍA

BENSA, Jessica. Lima: los retos de gobernanza urbana en contextos de fragmentación y debilidad institucional. En *El gobierno de las grandes ciudades*(pp. 242-260). Santiago de Chile. 2017.

BENVENUTO, Olver. La gestión municipal y el futuro de las ciudades. Obtenido de ProQuest: <https://search.proquest.com/docview/1862295275/citation/41088DE5D9B747B6PQ/19?accountid=12268>. 2015.

FIGUEROA Pereira, Erick Abdel. Grandes eventos como oportunidades de transformación urbana: los Juegos Panamericanos de 1971 en Santiago de Cali. Obtenido de upc.edu: http://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/15948/036_BGT_Figueroa_Erick.pdf?sequence=1 .2013.

MML. PLAN DE DESARROLLO LOCAL CONCERTADO 2016-2021. Obtenido de: <http://cdn.plataformaurbana.cl/wp-content/uploads/2016/11/1.-pdlc-de-lm-2016-2021.pdf> . 2016.

MUÑOZ Vicuña, Pablo. El impacto económico de los grandes eventos deportivos: lecciones para organizar los Juegos Panamericanos en Chile. Obtenido de Repositorio.uchile.cl: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/143623/El-Impacto-Economico.pdf?sequence=1>. 2013.

REGALADO, Otto, Ayala, Marjorie, Chero, Lourdes, y Yauri, Yvette. Zevallos, Andrea. Juegos Panamericanos Lima 2019. Factores críticos para su organización. Lima: Universidad Esan. 2015.

TANAKA, Martín y Sosa Villagarcia, Paolo. (2014) ¿POR QUÉ, SUSANA, POR QUÉ?. Revista Argumentos (Edición N° 5). Obtenido de <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/por-que-susana-por-que/>

WURST, Alberto. (2014). Castañeda, Villarán y 2 maneras muy distintas de ver la gestión de obras en zonas populares de Lima. Revista Argumentos (Edición N° 4). Obtenido de <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/castaneda-villaran-y-dos-maneras-muy-distintas-de-ver-la-gestion-de-obras-en-zonas-populares-de-lima/>

ZIMBALIST, Andrea. "¿Merece la pena?", Finanzas y Desarrollo. 2010.

