

Fernando Carrión y Paulina Cepeda,
editores

Ciudad Capitales en América Latina: capitalidad y autonomía



© 2021 FLACSO Ecuador
Septiembre de 2021

ISBN: 978-9978-67-582-3
FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 68-03
www.flacso.edu.ec

Ciudades capitales en América Latina : capitalidad y autonomía
/ editado y compilado por Fernando Carrión y Paulina Cepeda.
Quito : FLACSO Ecuador. 2021

ix, 639 páginas : ilustraciones, figuras, gráficos, mapas, tablas.

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978675823

CIUDADES ; REFORMA ; AUTOGOBIERNO ;
DESCENTRALIZACIÓN ; AUTONOMÍA ; HISTORIA ;
NEOCONSTITUCIONALISMO ; DERECHO A LA
VIVIENDA ; POLÍTICA DE SUELO ; INVERSIÓN
PÚBLICA ; GOBERNANZA ; AMÉRICA LATINA.

I. CARRIÓN, FERNANDO, EDITOR-COMPILADOR.

II. CEPEDA, PAULINA, EDITORA-COMPILADORA

307.76 - CDD

Índice

Presentación	IX
El Derecho <i>DE</i> la ciudad en las capitales de América Latina <i>Fernando Carrión Mena y Paulina Cepeda</i>	1
CAPÍTULO I	
¿LAS CIUDADES CAPITALES TIENEN AUTONOMÍA?	
<hr/>	
Las ciudades capitales y despliegue estatal en América Latina <i>Fernando Carrión Mena</i>	35
Los estatutos de autonomía en el Ecuador <i>Juan Pablo Aguilar A.</i>	67
Estatuto da metrópole nas cidades brasileiras <i>Carolina Heldt D'Almeida, Fernando de Mello Franco y João Sette Whitaker Ferreira</i>	77
Estado de las autonomías en España y su incidencia en la región andina <i>Decio Machado</i>	99

CAPÍTULO II

REGÍMENES DE CAPITALIDAD: COMPETENCIAS, RECURSOS Y GOBIERNO

Reconstruyendo el *rompecabezas legal*: las competencias en la regulación de políticas de suelo y habitacionales en la Argentina 123
Felipe Mesel

Los retos fiscales de las ciudades capitales en América Latina 147
Huáscar Eguino y Gilberto Chona

Ciudades, representación política y ciudadanía: comparando diseños constitucionales a nivel subnacional
Flavia Freidenberg y Karolina M. Gilas 171

Gobernanza y participación ciudadana en ciudades capitales (y el caso de la Ciudad de México)
Lucía Álvarez Enríquez 209

CAPÍTULO III

CIUDADES CAPITALES EN PAÍSES UNITARIOS

La capitalidad de Bogotá distrito capital 235
Paul Bromberg

Quito: la agonía de una capitalidad débil y el elusivo camino hacia una ciudad autónoma 277
Felipe Burbano de Lara

Región metropolitana de Santiago de Chile: globalización y desigualdad. 303
Luis Eduardo Bresciani L.

Fragmentación institucional, desigualdad y gobierno del área metropolitana de Lima (Perú) 327
Manuel Dammert-Guardia y Laura Lozada

Sucre y La Paz. Historia de una disputa capital 355
Moira Zuazo

El caso de Montevideo 381
Salvador Schelotto

CAPÍTULO IV

CIUDADES CAPITALES EN PAÍSES FEDERALES

Luces y sombras de la autonomía porteña.
Reflexiones político-institucionales a veinticinco años
de su funcionamiento 407
Rafael Gentili

La Ciudad de México, el estatus de la capital
en el sistema federal 429
Alicia Ziccardi

El caso de la autonomía “tutelada” del
Distrito Federal en Brasil 447
Benny Schvarsberg y Maribel Aliaga Fuentes

La accidentada travesía de la ciudad de Caracas y
su área metropolitana 467
Marco Negrón

CAPÍTULO V

ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

La difícil construcción de la autonomía en Quito capital 491
Fernando Carrión Mena

Ingresos actuales y potenciales del DMQ 515
Francisco Andrés Garcés R.

Distrito Metropolitano de Quito: competencias y atribuciones	531
<i>Eulalia Flor Recalde</i>	
Ciudadanías postergadas: retos hacia el estatuto autonómico	549
<i>Verónica Silva</i>	
Derecho a la ciudad, una visión para Quito	577
<i>Luis Vladimir Morales P.</i>	
La protección del Chocó Andino a la luz de los derechos de la naturaleza y del proyecto de estatuto de autonomía del Distrito Metropolitano de Quito	597
<i>Adriana Rodríguez C. y Viviana Morales N.</i>	
Comunas ancestrales en los Andes quiteños	615
<i>Freddy Enrique Simbaña P.</i>	

Fragmentación institucional, desigualdad y gobierno del área metropolitana de Lima (Perú)¹

Manuel Dammert-Guardia² y Laura Lozada³

Resumen

El capítulo discute lo metropolitano para el caso de la ciudad de Lima, capital del Perú. Se describen las características del nivel metropolitano, y sus distintas definiciones normativas y de gobierno. El caso analizado refuerza un régimen de desigualdades territoriales a través de un modelo de fragmentación institucional, económica y política. En términos específicos, se abordan dos rasgos importantes sobre la fragmentación: la coexistencia de múltiples niveles de gobierno y distintas definiciones de lo metropolitano; y los rasgos de dependencia y fragmentación del financiamiento público a nivel subnacional.

Palabras clave

Metrópoli, Fragmentación, Desigualdad, Lima.

1 Para este texto nos basamos –parcialmente– en el informe “Gobernanza Metropolitana en América Latina: Lima, Perú” elaborado para CEPAL – IPEA (2020).

2 Sociólogo, Profesor de la PUCP. mdammert@pucp.edu.pe

3 Economista y especialista en políticas urbanas. lauralozada88@gmail.com

Introducción

En América Latina, a grandes rasgos, coexisten tres modelos de gobierno metropolitano: desconcentrado, descentralizado y supramunicipal (Montero y García, 2017; Oviedo y Rodríguez, 2001). Lima, capital del Perú, como ejemplo del tercer tipo, junto solo con Caracas, tendría como ventajas la coordinación entre unidades de gobierno local, pero posee como obstáculo el tener una estructura institucional compleja. Además, es un “nivel de gobierno de tipo intermedio que alberga las distintas ciudades del área metropolitana. Este modelo mantiene su autonomía de las municipalidades que la conforman, y centra su esfuerzo en cuestiones transversales, como son la articulación de servicios públicos, transporte o entes policiales” (Montero y García, 2017: 78).

Para Oviedo y Rodríguez (2001), Lima se caracteriza por la inconsistencia entre el modelo de gobierno y las características del área metropolitana. Además, presenta una tendencia a la desarticulación territorial y “autarquía local”. Existen cambios, pero también permanencias, en este caso luego de dos décadas del análisis de estos autores. Continúa un traslape entre la continuidad de formas de gestión implementadas en las últimas décadas, procesos de reestructuración del Estado y descentralización, y la configuración de nuevas instancias de gestión para enfrentar aglomeraciones urbanas que, por su escala y procesos estructurantes, rebasan la capacidad de las unidades administrativas de menor tamaño. Lo metropolitano –para el caso de Lima– refiere de manera simultánea y problemática: institución de gobierno (Municipalidad Metropolitana de Lima); un régimen especial en las normas respectivas (como las leyes orgánicas y Constitución); una escala de planificación (el área metropolitana de Lima, que comprende las provincias de Lima, el Callao por el norte y, desde hace unos años, parte de la provincia de Huarochirí por el este); y un tipo de aglomeración urbana.

La gestión metropolitana es uno de los principales retos contemporáneos en la región (CEPAL, 2016; Jordán, Riffo y Prado, 2017), en tanto lo metropolitano es “un ámbito urbano diferenciado social, económica y urbanamente” (Pérez, 2005: 427). El propósito del capítulo es describir las características institucionales del nivel metropolitano para el caso de Lima (Perú) en la actualidad. Lima es un un modelo de fragmentación

institucional, económica y política que refuerza un régimen de desigualdades territoriales (Bensa, 2017; Durand, 2008; Fernández Maldonado, 2019; Metzger et al., 2017; Glave, 2016; Rodríguez y Oviedo, 2001). En términos específicos, nos interesa abordar dos rasgos importantes sobre la fragmentación metropolitana⁴: la coexistencia de múltiples niveles de gobierno y distintas definiciones de lo metropolitano; y las características de los recursos económicos de los niveles de gobierno.

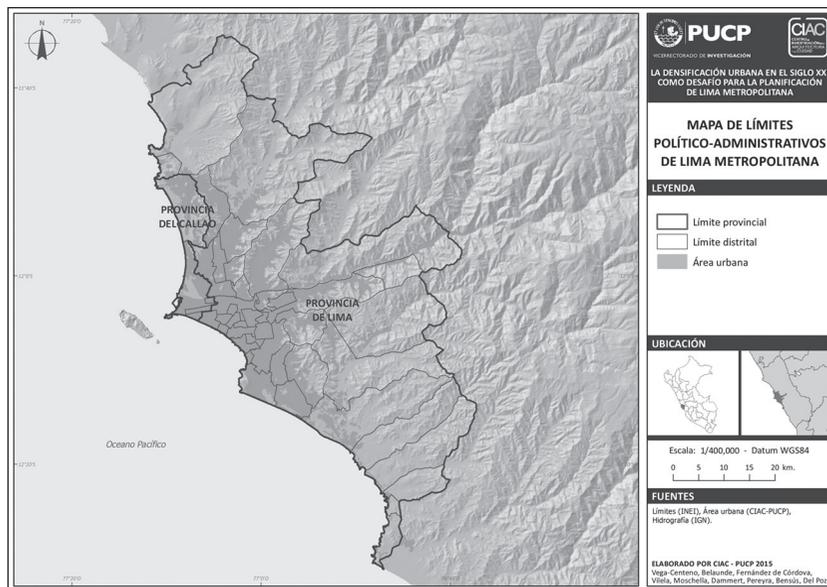
Niveles de gobierno y definición de lo metropolitano

El Área Metropolitana de Lima (AML), comprende la conurbación de dos unidades política administrativas (Lima Metropolitana y el Callao), las cuales forman parte del departamento de Lima. Además, la mancha urbana se ha extendido en las últimas décadas por el este hacia la provincia de Huarochirí y por el sur hacia la provincia de Cañete. Estas áreas constituyen el entorno inmediato del AML y, en términos económicos, conforman una misma región urbana. No obstante, este tema escapa los objetivos de este informe, pero la anotación sirve para resaltar la complejidad institucional entre los niveles de gobierno.

En el AML se encuentra una compleja estructura de niveles de gobierno. En la provincia del Callao existe un gobierno regional, una municipalidad provincial y 6 municipalidades distritales. En el caso de la provincia de Lima, se encuentra la Municipalidad Metropolitana de Lima, la cual posee competencias y funciones del nivel regional, provincial y otros indicados por el régimen especial en la Constitución y otras normas; y 42 municipalidades distritales. Es menester considerar que, en el país, las municipalidades provinciales también desempeñan competencias y funciones a nivel distrital, a través del distrito capital. En el caso de Callao, la municipalidad provincial del Callao tiene a su cargo la municipalidad distrital del Callao. De manera similar, la Municipalidad Metropolitana también

⁴ Requieren ser complementados con otras características del gobierno metropolitano de Lima: mecanismos de participación; regulación y planificación; servicios urbanos; dinámicas políticas; entre otras.

Mapa 1. Límites del Área Metropolitana de Lima (AML)



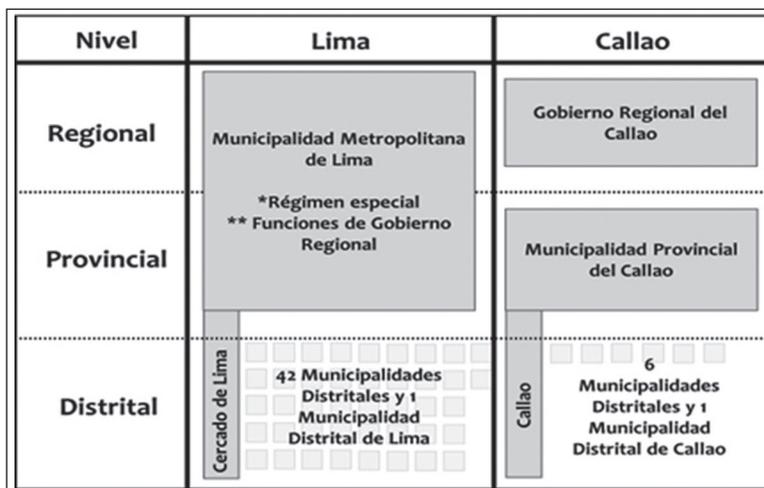
Fuente: CIAC - PUCP (2015).

administra el ámbito de la municipalidad distrital de Cercado de Lima. Para comprender la estructura institucional es necesario abordar tres temas importantes: ¿Cómo se define el carácter “especial” de la capital del país? ¿Cuáles son los niveles de gobierno? Y, ¿cómo se aborda esta escala metropolitana desde la planificación y el ordenamiento? En esta sección responderemos estas preguntas.

Primero, en el marco legal, lo metropolitano se define bajo la figura de régimen especial. La Constitución Política de 1979⁵ dispuso que Lima, como capital del país, contaría con un régimen especial a ser desarrollado en la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM). En esta Ley (1984), “la Capital de la República es sede de la Municipalidad Metropolitana la que ejerce jurisdicción sobre la Provincia de Lima” (art. 130), lo que significa-

5 Constitución Política del Perú de 1979: “Artículo 258.- La Capital de la República tiene régimen especial en la Ley Orgánica de Municipalidades.”

Gráfico 1. Niveles de gobierno y límites político-administrativos del Área Metropolitana de Lima (AML)



Fuente: Elaboración propia actualizada. (Durand 2008).

ba el reconocimiento de un nivel de gobierno metropolitano, distinto al provincial y sobre el cual se definirían competencias exclusivas y de coordinación frente a las municipalidades distritales.

Durante este periodo adquiere importancia la definición de lo metropolitano, y se convierte en materia de discusión sus particularidades como nivel de gobierno. Además, incorporaron competencias específicas al carácter de régimen especial y definieron que la Municipalidad Metropolitana de Lima también cumpliría las competencias y funciones del nivel provincial. Adicionalmente, la instancia de coordinación entre el nivel metropolitano y las municipalidades distritales sería el consejo metropolitano, conformado por los alcaldes distritales y el alcalde metropolitano. Lo metropolitano, formulado de esta manera, no se convierte en una escala de gobierno “distinto”, sino que en la práctica opera como un símil de una municipalidad provincial. Esta limitación está presente hasta la actualidad, pese a las competencias especiales que las distintas leyes y normas le otorgan a Lima y el Callao. Lo metropolitano encuentra una limitación de la

definición “en la práctica” del régimen especial de Lima como uno similar al nivel de municipalidades provinciales, y como un gobierno distinto al área conurbada del Callao.

La Constitución de 1993 tampoco logró resolver el contenido de este régimen especial metropolitano. La década de 1990, con un régimen político de autoritarismo competitivo, representó un giro centralizador y de “disminución” de la autonomía de los gobiernos subnacionales, principalmente en términos del presupuesto y competencias. Además, promulgaron y ejecutaron marcos normativos y políticas de privatización de los servicios públicos. Para el caso específico de Lima, la Constitución mantuvo su régimen especial e incluyó otros casos como regímenes especiales, entre ellos el Callao y otras áreas capitales de provincia y distritos fronterizos. Esta situación influyó aún más en la indeterminación de lo que podría significar el régimen especial como una manera de abordar lo metropolitano como escala de gestión. Así, tal como se había planteado en la década anterior, se mantuvo un símil práctico entre el nivel metropolitano y el nivel provincial.

Segundo, la coexistencia de distintos niveles de gobierno en el área metropolitana, y las instituciones que cumplen –al mismo tiempo– competencias de varios niveles. El Perú es un país unitario, representativo y descentralizado. Además, “el territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local.” (Constitución de la República, 1993)⁶. En el nivel regional se encuentran los gobiernos regionales. En el nivel local coexisten dos órganos de gobierno: municipalidades provinciales y municipalidades distritales. En el país hay 25 gobiernos regionales –compuestos por 24 gobiernos regionales y el gobierno regional de la provincia constitucional del Callao–, 196 municipalidades provinciales y 1678 municipalidades distritales.

La definición y características de cada nivel de gobierno es resultado de cambios, en el tiempo, de marcos normativos e institucionales, y diferencias en sus competencias y funciones. Los niveles de gobierno poseen autonomía política, normativa, económica y administrativa, limitados por

6 Por motivos de espacio y tema de discusión, en este capítulo no se profundiza en las características del ámbito de centros poblados, que no existen para el caso de Lima Metropolitana.

la constitución y leyes generales. Autonomía política: autoridad política propia, elegida a través de elecciones universales de los residentes de la circunscripción. Autonomía normativa: capacidad de establecer normas, auto regularse y normar en sus jurisdicciones. Autonomía económica: respecto a sus ingresos y gastos; autonomía administrativa: en su organización interna y auto administración. De acuerdo con la Ley de Bases de la Descentralización, la autonomía de los gobiernos regionales y locales se justifica en la necesidad de “afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad de la Nación”.

La división político-administrativa del Perú a nivel regional es el resultado del proceso de descentralización iniciado en la década de 1980, paralizado durante la de 1990, impulsado y reformulado en el nuevo siglo y expresado, finalmente, en la Ley de Descentralización del año 2002. La propuesta inicial era que los gobiernos regionales se crearían de manera temporal en los ámbitos territoriales de los departamentos (lo cual incluye la provincia constitucional del Callao) y a través de un referéndum se procedería a la creación de macro regiones (agrupación de 2 a más departamentos). En la práctica, no se logró implementar ese modelo y en consecuencia los gobiernos regionales corresponden directamente al ámbito territorial de los departamentos.

Este es un nivel intermedio entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, responsable de recibir las transferencias en competencias desde el gobierno nacional en materias, por ejemplo, de educación, salud, transporte y otros servicios públicos. Asimismo, la Ley de Descentralización define a las regiones como:

[...] unidades territoriales geoeconómicas, con diversidad de recursos, naturales, sociales e institucionales, integradas histórica, económica, administrativa, ambiental y culturalmente, que comportan distintos niveles de desarrollo, especialización y competitividad productiva, sobre cuyas circunscripciones se constituyen y organizan gobiernos regionales (art. 28).

La transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales es para todo el país, pero se ha aplicado de manera diferenciada, sobre todo en el área metropolitana de Lima. En el caso del Callao, solo existe

una provincia (la provincia constitucional del Callao), con lo cual se tomó la decisión de crear un nuevo nivel de gobierno en el mismo ámbito territorial del gobierno provincial. Lima, por otro lado, está definida en la constitución y leyes específicas como un régimen especial con competencias y funciones del nivel provincial. A diferencia del Callao, en el caso de Lima no se decidió crear un nuevo nivel de gobierno, sino que se agregó una nueva característica al régimen especial de Lima: también cumplir las competencias y funciones del gobierno regional.

El nivel de gobiernos locales, según lo establecido por la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), se compone por dos escalas de gobierno: provincias y distritos. De modo que, “las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines”, pero las provincias están en una escala territorial superior a los distritos. Además, de acuerdo con la LOM “las municipalidades de jurisdicciones vecinas deben coordinar su acción en asuntos de interés común. Corresponde dicha coordinación a los consejos provinciales dentro de sus respectivas circunscripciones” (art. 14). Es decir, las municipalidades provinciales deben permitir la coordinación entre las municipalidades distritales que se encuentran bajo su ámbito territorial.

Las municipalidades son un nivel de gobierno presente a lo largo de la historia republicana del país. En general, se propone que el nivel local establece una relación directa con la población y permite brindar servicios de manera directa. Conforme el paso del tiempo fue adquiriendo mayor autonomía, hasta la definición de su autonomía política, económica y administrativa en la constitución de 1979. A partir de 1980 se realizan elecciones como mecanismo para elegir a las autoridades municipales (alcaldes); previamente, las autoridades eran directamente designadas por el gobierno nacional⁷.

En el Área Metropolitana de Lima se elige a un total de 51 alcaldes (1 gobernador regional, 2 alcaldes provinciales y 48 alcaldes distritales) y dos

7 Existieron momentos previos durante el siglo XX en que se realizaron elecciones para elegir autoridades subnacionales. Sin embargo, hay que recordar que es a partir de 1979 cuando el voto adquiere carácter de universal y se eliminan las restricciones para poder acceder a este tipo de derecho. Por estos motivos, 1980 se considera como el inicio del sistema electoral a nivel subnacional.

distritos adicionales que no cuentan con un alcalde elegido vía elecciones (se encuentran a cargo del alcalde del nivel “provincial”). Sobre la cantidad de distritos del AML, es importante precisar que un número importante de distritos tiene como punto de creación una época previa al del crecimiento urbano de Lima. Es decir, corresponden –en sus delimitaciones territoriales– a otro funcionamiento del territorio y de las actividades que allí se realizaban. Otro grupo de distritos fueron creados durante gran parte del siglo XX como una respuesta estatal a tres tipos de factores: a) para canalizar demandas políticas de sectores urbano-populares; b) para mejorar la gestión de la ciudad y adecuar los límites administrativos al proceso de urbanización; c) para resolver demandas de sectores medios en búsqueda de diferenciación socio espacial. El resultado de este proceso es que las dimensiones –territoriales y de población– entre los distritos son dispares. Por ejemplo, existen distritos con población alrededor de los 50 mil residentes, y en el otro extremo un distrito con más de un millón de habitantes. Lo mismo en términos de su extensión territorial: en un extremo distritos con alrededor de 3 kilómetros cuadrados, y al otro extremo distritos que superan los 100 kilómetros cuadrados. En todos los casos, existe el mismo nivel de gobierno, con las mismas competencias y funciones.

Lo expuesto permite comprender la complejidad del marco institucional en el área metropolitana de Lima y señalar tres temas centrales. Primero, una sola autoridad, como es el caso del alcalde de Lima Metropolitana, tiene asignadas las funciones y competencias del nivel regional, provincial (régimen especial) y distrital (distrito de Cercado de Lima). En el Callao, el nivel regional y provincial tienen el mismo ámbito territorial de gestión, pero son dos instancias de gobierno; además, la municipalidad provincial del Callao tiene el encargo de la gestión y administración del distrito Callao. Segundo, existen diferencias en las escalas y tamaño de los distritos, pese a que las municipalidades tienen competencias similares. Tercero, existe una atomización y diversidad asociada a la existencia de 50 distritos en el Área Metropolitana de Lima. Cada uno de los 48 municipios distritales (descontando los dos distritos que están bajo la jurisdicción de las municipalidades provinciales) poseen altos grados de autonomía. A su vez, los mecanismos de coordinación presentan debilidades al no establecer criterios claros de coordinación

vinculantes. A esta situación se agregan las particularidades vinculadas con la elección y competencia política en un área metropolitana donde se deben elegir a 51⁸ autoridades del nivel subnacional (regional y local).

Finalmente, para terminar de comprender el marco legal sobre la cuestión metropolitana, se debe incorporar una dimensión adicional. Junto con la definición de los niveles de gobierno, existe una definición territorial que debe articular las políticas y planificación. Para comprender este punto, se debe destacar la definición de lo metropolitano en el marco del Sistema Nacional de Centros Poblados (SINCE) a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS)⁹. Este Ministerio es el órgano rector de las políticas nacionales y sectoriales en las materias de urbanismo y desarrollo urbano, por lo tanto, sus políticas son de cumplimiento obligatorio por los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local.

En el Perú, no existe una ley general de desarrollo urbano como en otros países. Sin embargo, se cuenta con el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Sostenible–RATDUS, decretado en el año 2016 por el MVCS, el cual tiene por objetivo regular

[...] los procedimientos técnicos, criterios y parámetros que los gobiernos locales deben considerar en la formulación, aprobación, implementación y modificación de los instrumentos de planificación y gestión urbana, [...] (Art. 2)

De acuerdo con esta norma, la conurbación de las provincias Lima y Callao forman la Metrópoli Nacional de primer rango. Sin embargo, eso no necesariamente se traduce en tareas de planificación conjuntas. En la práctica, el Callao y Lima cuentan con planes urbanos propios.

La planificación urbana muchas veces no posee un carácter vinculante en el sistema de inversión pública y para gran parte del funcionamiento de la ciudad. Por ejemplo, esta razón explica –parcialmente– que el último plan urbano de Lima Metropolitana caducó el 2010 y hasta la fecha no se ha

8 Alcalde metropolitano de Lima, 1 gobernador de la Región Callao, 1 alcalde de la Provincia de Callao, y 48 alcaldes distritales.

9 Según artículo 4 de la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del MVCS, tiene por finalidad “normar y promover el ordenamiento, mejoramiento, protección e integración de los centros poblados, urbanos y rurales, como sistema sostenible en el territorio nacional.”

actualizado o realizado otro plan¹⁰. El no contar con este plan no impide la inversión en infraestructura: la MML puede actuar por gestión de obras y planes parciales sin un norte o enfoque territorial (Calderón, 2017). Además, sobre la planificación e instrumentos de gestión se replica la situación previamente descrita: superposición entre los instrumentos de cada nivel de gobierno. Para Fernández-Maldonado (2019), la estructura institucional y normativa de la planificación urbana es una “caja negra”, donde es difícil reconocer las competencias y funciones de los distintos niveles de gobierno. La ausencia de marcos legales nacionales –como es el caso de una ley de desarrollo urbano– conlleva a que durante las últimas décadas se haya configurado un complejo rompecabezas de normas, procedimientos y leyes sobre la planificación y gestión urbana, que muchas veces se encuentran en competencia, contradicción y se caracterizan por su falta de claridad. La siguiente tabla presenta los instrumentos de planificación de cada nivel subnacional de gobierno (2018):

Tabla 1. Instrumentos de planificación del área metropolitana Lima-Callao*

Niveles de gobierno	Provincia de Lima	Provincia del Callao
Regional	Municipalidad Metropolitana de Lima • Plan Regional de Desarrollo Concertado 2012-2025	Gobierno Regional de Callao • Plan de Desarrollo Concertado de la Región Callao 2011-2021
Provincial (local)	• Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano 1990-2010** • Plan de Desarrollo Concertado Provincial 2016-2021	Municipalidad Provincial de Callao • Plan de Desarrollo Urbano 2011-2022 • Plan de Desarrollo Concertado Provincial 2016-2021
Distrital (local)	42 municipalidades distritales • Plan de Desarrollo Concertado Municipal (41) • Plan de Desarrollo Urbano Distrital (4)	6 municipalidades distritales • Plan de Desarrollo Concertado Municipal (5) • Plan de Desarrollo Urbano Distrital (0)

* La tabla solo indica los planes o instrumentos vigentes para el 2018.

** La Ordenanza N° 1702-MML del año 2013, prorroga la vigencia del Plan de Desarrollo Metropolitano Lima-Callao 1990-2010.

Fuente: Elaboración propia en base a Registro Nacional de Municipalidades 2018 – INEI.

10 Actualmente [2020] se encuentra en elaboración el “Plan Metropolitano de Lima” y el “Plan Metropolitano del Callao”.

El financiamiento público del Área Metropolitana de Lima

El financiamiento metropolitano solo puede entenderse con la consideración de los siguientes aspectos: la capacidad de los gobiernos subnacionales de generar fuentes de ingresos propios y la importancia de las transferencias desde el gobierno nacional; el papel de los mecanismos de redistribución de recursos a los gobiernos subnacionales, como es el caso del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), creado en el año 1993; la supuesta complementariedad entre los presupuestos de nivel regional, provincial y distrital; y los mecanismos alternativos para el financiamiento de infraestructura y proyectos, principalmente a través de la vinculación con el sector privado y los modelos de Alianza Público-Privado (APP). De esta manera, a continuación se abordan estos temas con el objetivo de entender una las dimensiones fundamentales del gobierno metropolitano en el caso de Lima.

Se puede empezar con las características de los presupuestos para los niveles regionales y locales de gobierno del país. Los presupuestos guardan una alta dependencia de las transferencias del gobierno central y baja capacidad de generación de ingresos propios. En el año 2015, solo el 27.3% de los ingresos municipales provino de fuentes de ingreso propio (directamente recaudados a través de distintos impuestos municipales) y 72.7% del total de los ingresos tuvieron como fuente las transferencias y otros ingresos del gobierno nacional (MEF, 2016).

El marco legal vigente sobre gobiernos subnacionales, la Constitución y la Ley base de descentralización establece la descentralización fiscal como uno de los pilares centrales del funcionamiento del Estado. La descentralización fiscal busca promover la eficiencia económica al reducir los costos en la entrega de servicios públicos a la población, aprovecha las economías de escala y fortalece las responsabilidades fiscales de los gobiernos regionales y locales. Asimismo, debería incentivar la vigilancia ciudadana sobre el gasto de los recursos públicos. Por tanto, se espera que cuanto mayor sea la autonomía fiscal, es decir, la capacidad de generación y decisión sobre el uso de recursos sin la renuncia de las transferencias del gobierno nacional, mayor será la eficiencia de los servicios y provisión de bienes. Las variables

fiscales para medir la autonomía de los gobiernos subnacionales son entonces los ingresos propios, las transferencias y el gasto.

Como resultado de la implementación del proceso de descentralización, se introdujeron cambios en la administración fiscal del país bajo los criterios de subsidiariedad y proporcionalidad. El gobierno central transfirió funciones y recursos fiscales a los gobiernos regionales e incrementó los ingresos de los gobiernos locales. Sin embargo, diversos estudios muestran que aún persiste un alto grado de centralismo en el manejo de los recursos públicos. Si bien los presupuestos de los gobiernos regionales y locales han aumentado considerablemente, éstos se financian en gran medida con transferencias del gobierno nacional y, en menor medida, con recursos propios. Tal como lo señala Porto et al (2018) en un análisis de las finanzas subnacionales, se evidencia una descentralización del gasto hacia los niveles subnacionales (41.9%) pero la generación de los recursos se mantiene altamente centralizada (95.2%). Asimismo, el estudio muestra la predominancia del gasto a través de los gobiernos locales sobre los gobiernos regionales.

En el caso del Área Metropolitana de Lima, en cuanto a la delegación de funciones del gobierno nacional, en abril de 2018 solo se había transferido a la Municipalidad Metropolitana de Lima el 17.3% (Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, 2018) de las funciones que le corresponde como gobierno regional, es decir, se le han transferido 32 del total de 185 funciones. Las funciones transferidas corresponden a las materias de población, desarrollo social e igualdad de oportunidades, agraria y defensa civil. Sobre estas, le corresponde a la MML desarrollar e implementar políticas y programas de nivel regional en concordancia con la política general del Gobierno y en coordinación con los gobiernos locales. Caso distinto es el nivel de transferencia de funciones para el Gobierno Regional de Callao, el cual cuenta con un avance del 96.3% (Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, 2018a), el gobierno nacional le ha transferido 179 de las 185 funciones que le competen por ley.

Indudablemente, el avance de la transferencia de funciones guarda relación con la asignación presupuestal. En el 2017, Callao asignó un pre-

supuesto por habitante de 1494 soles (360 soles de la Municipalidad Provincial y 1134 del Gobierno Regional). En el caso de Lima, para el mismo año, se asignó un presupuesto por habitante de 308 soles, 299 soles del presupuesto de la MML y 9 soles del Programa del Gobierno Regional de Lima (Lima Cómo Vamos, 2018). Existe una importante disparidad en los recursos de estas dos áreas, pese a que Lima concentra 8.6 veces más población que el Callao¹¹. Además, el caso de Lima, el presupuesto asignado como gobierno regional es bastante menor en comparación con el Callao, donde se ha avanzado más en el proceso de transferencia de competencias y funciones, y el Callao recibe una serie de recursos provenientes de las actividades portuarias¹². Por su parte, los ingresos de la MML corresponden a la suma de ingresos percibidos, por su régimen especial, como gobierno provincial y regional. Los ingresos de la MML por competencia regional, se identifican bajo la partida presupuestal del Gobierno Regional Lima Metropolitana y son ejecutados por el Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana-PGRLM. Sin embargo, estos ingresos representan solo entre 3% a 7% del total de ingresos de la MML, debido a las pocas funciones transferidas.

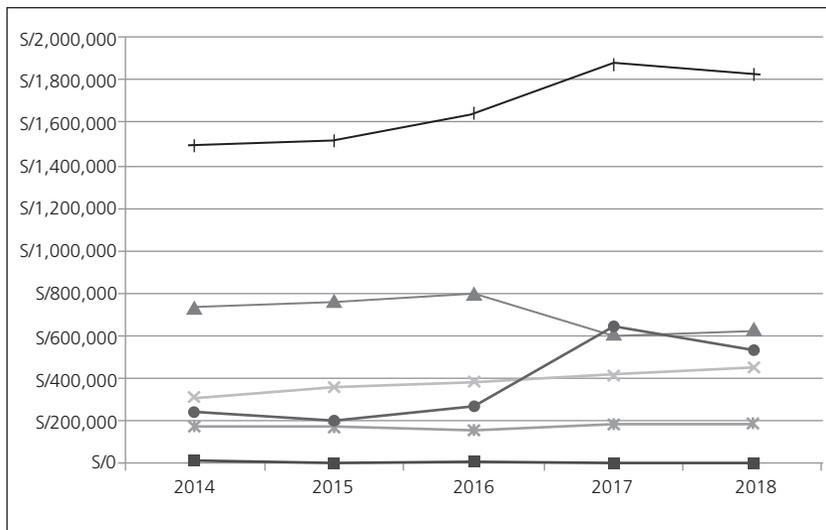
Los ingresos de la MML provienen principalmente de ingresos propios: ingresos tributarios, como impuestos a la producción, consumo, propiedad y otros, y los ingresos no tributarios como multas, sanciones, prestación de servicios, tasas, rentas de propiedad y venta de bienes.

Al analizar las fuentes de ingreso de la MML de los últimos 5 años, el 42% corresponde a ingresos tributarios. Le siguen, en orden de importancia, los ingresos no tributarios y de capital con 23% respectivamente, las transferencias corrientes, con una participación del 11%, corresponden principalmente a recursos del FONCOMUN, y las contribuciones con 1%. Además, como determina el artículo 166 de la LOM, la MML

11 De acuerdo con el Censo 2017, la población de la provincia de Lima es de 8 574 974 personas, y de 994 494 personas en la provincia del Callao.

12 El Callao recibe una asignación del 10% de las rentas de Aduanas hacia el Fondo Educativo de la Provincia del Callao, y el saldo restante se distribuye en un 50% al Gobierno Regional del Callao y el otro 50% entre las municipalidades de la jurisdicción. Actualmente, el Fondo se maneja a través del Comité de Administración del Fondo Educativo del Callao-CAFED, que funciona como un órgano desconcentrado del Gobierno Regional del Callao.

Gráfico 2: Evolución de los ingresos de la MML 2014-2018 (Miles S/.)



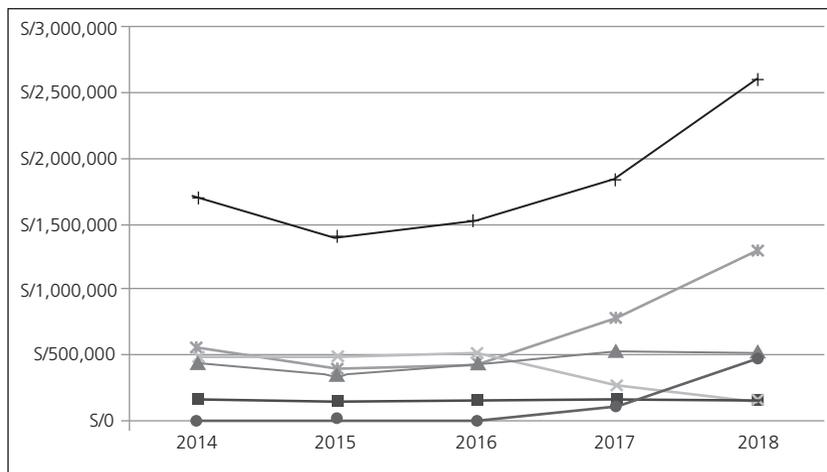
* Las contribuciones corresponden a un tipo de tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales. Las transferencias corrientes son las transferencias por concepto de canon, sobrecanon y regalías, fondos públicos, FON-COMUN, Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, Programa de Modernización Municipal, Renta de Aduanas, entre otros. Los ingresos de capital corresponden a recursos financieros que se obtienen de modo eventual y que alteran la situación patrimonial del Estado. Agrupan los recursos provenientes de la venta de activos (inmuebles, terrenos, maquinarias, entre otros), las amortizaciones por los préstamos concedidos (reembolsos), la venta de acciones del Estado en empresas, y otros ingresos de capital.

Fuente: Elaboración propia en base a Sistema Único de Información Fiscal Subnacional – MEF.

recibe las rentas generadas por el Fondo Metropolitano de Inversiones (INVERMET), así como las empresas municipales y organismos descentralizados. Asimismo, recibe las rentas generadas por el cobro de peajes dentro de su jurisdicción.

En cuanto a gastos no financieros, la MML destina la mayor proporción del gasto en capital (inversiones y otros gastos de capital). Tal es así que el gasto en inversión representó el 38% para el periodo 2014-2018, seguido por el gasto corriente en bienes y servicios con 25%, transferencias corrientes 21%, remuneraciones 8% y otros 7%.

Gráfico 3. Evolución de los gastos de la MML 2014-2018 (Miles S/.)



Fuente: Elaboración propia en base a Sistema Único de Información Fiscal Subnacional - MEF.

Fragmentación y dependencia económica de Lima Metropolitana

El marco normativo sentó las bases de la descentralización, sin embargo, sin una autonomía económica no es posible hablar de una descentralización real. En la actualidad, las finanzas municipales presentan una importante asimetría entre las responsabilidades de gastos y de ingresos propios, como también una alta heterogeneidad en las capacidades tributarias de los gobiernos distritales (Porto et al., 2018; Banco Mundial, 2015). Adicionalmente, se debe tener en consideración que la alta fragmentación del territorio del AML, por un lado, limita la capacidad de las municipalidades de generar ingresos propios –municipios distritales urbanos en áreas de alta renta poseen ventajas con respecto a la capacidad de generar fuentes de ingreso propio mediante tributos y otros ingresos– y, por otro lado, encarece y reduce la eficiencia de la provisión de servicios públicos, acrecentando las desigualdades entre distritos.

A continuación, se discuten las principales características de la descentralización de ingresos y gastos públicos de los gobiernos subnacionales de la provincia de Lima para el año 2017.

La Municipalidad Metropolitana de Lima y las 42 municipalidades distritales, cada una de ellas con autonomía política, económica y administrativa, tienen competencias y funciones específicas y compartidas que ejercen en el marco de la Ley Orgánica de Municipalidades. Se esperaba que la MML tuviera un presupuesto de acuerdo con sus competencias y funciones como gobierno regional y provincial y, por tanto, mayor al de las municipalidades distritales. Sin embargo, el análisis de los ingresos municipales para el año 2017, muestra que la suma de los ingresos de las 42 municipalidades distritales casi duplica los ingresos de la MML. Además, la composición de ingresos también es distinta entre la MML y las municipalidades distritales. Los ingresos de las municipalidades distritales dependen más de las transferencias del gobierno nacional, con lo que demuestran menor autonomía fiscal que la MML; de igual forma, menores ingresos de capital.

Tabla 2. Composición de ingresos de la MML y municipalidades distritales de Lima en el año 2017 (Miles S/.)

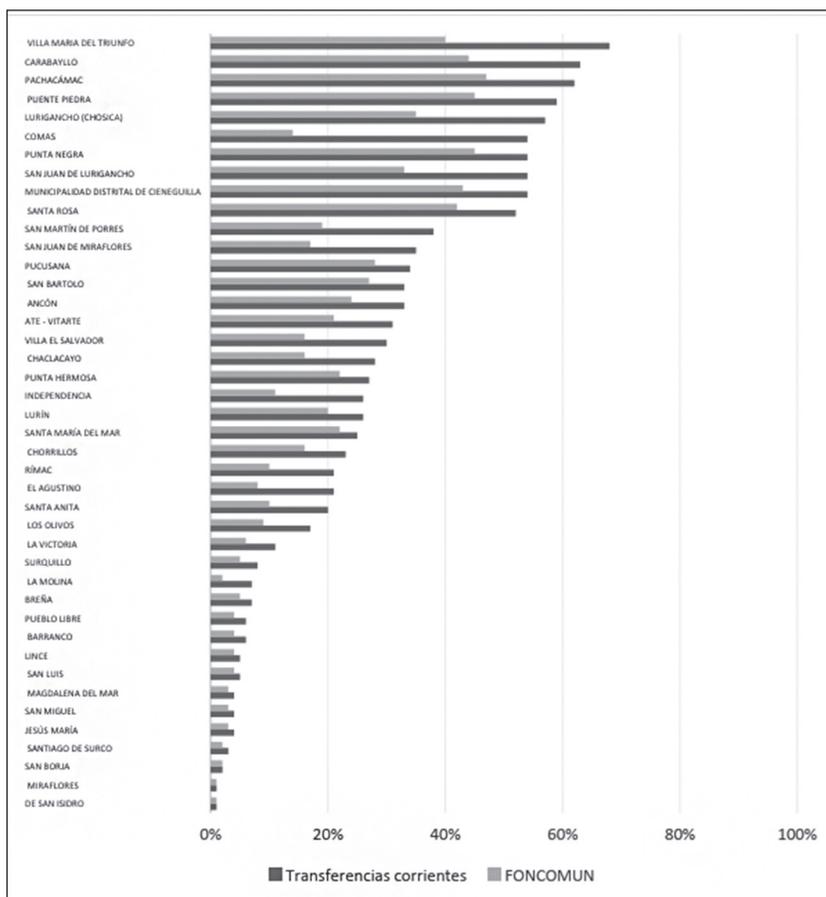
Ingresos 2017	MML	Participación	Municipalidades distritales de Lima	Participación
Contribuciones	S/12,808	1%	S/745	0%
Ingresos tributarios	S/607,449	32%	S/1,166,075	36%
Ingresos no tributarios	S/421,979	23%	S/1,062,112	33%
Transferencias corrientes	S/190,020	10%	S/762,986	24%
Ingresos de capital	S/643,093	34%	S/240,580	7%
Ingreso total	S/1,875,349	100%	S/3,232,497	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Sistema Único de Información Fiscal Subnacional – MEF.

En este punto vale detenernos para señalar un aspecto fundamental del financiamiento. La siguiente tabla muestra la información correspondiente a la dependencia de las municipalidades distritales a las transferencias desde el gobierno nacional. El análisis de los ingresos corrientes de las municipalidades distritales para el 2017, muestra una gran disparidad de los ingresos en su dependencia de las transferencias del gobierno nacional.

Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, los ingresos de las primeras 10 municipalidades dependen en más del 50% de las transferencias del gobierno nacional, las siguientes 16 municipalidades dependen entre 20% a 49%, y finalmente, 17 municipalidades dependen en menos del 20%.

Gráfico 4. Dependencia de las municipalidades de Lima de las transferencias del gobierno nacional en el año 2017 (%)*



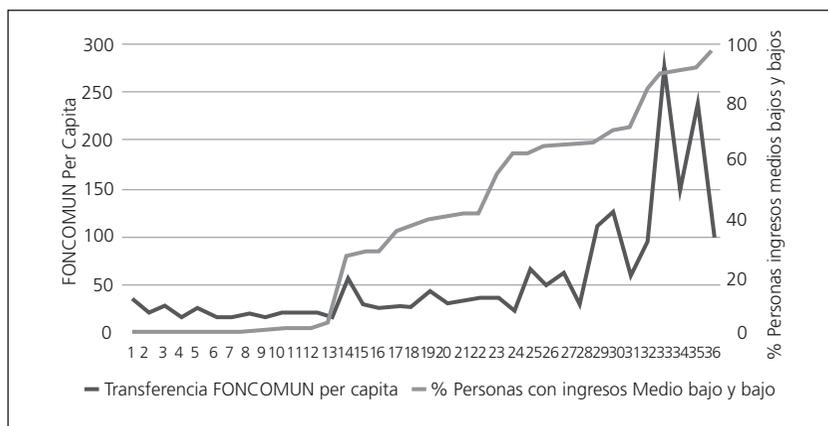
*Los ingresos de la MML no consideran los ingresos por gobierno regional.

Fuente: Elaboración propia en base a Sistema Único de Información Fiscal Subnacional - MEF.

Como es de esperarse, las municipalidades de áreas de alta renta tienen mayores ingresos tributarios y dependen menos de las transferencias de parte del gobierno nacional.

Las transferencias corrientes que reciben las municipalidades distritales están compuestas principalmente por el Fondo de Compensación Municipal-FONCOMUN, como se puede apreciar en el gráfico. Además, en menor monto se encuentran las transferencias correspondientes al Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal, canon, renta de aduanas, entre otros. La dependencia de las transferencias desde el gobierno nacional no es una característica nueva. Por el contrario, ha sido un tema central en el debate tanto desde el municipalismo como durante el proceso de descentralización fiscal. En 1993 se creó el FONCOMUN, como un mecanismo de redistribución de recursos entre aquellos gobiernos locales con baja capacidad para generar ingresos directamente recaudados. Son fondos que no están vinculados necesariamente a un tipo de gasto, sino que poseen cierta libertad en uso (pueden ser utilizados para cubrir tanto gastos corrientes como inver-

Gráfico 5. Porcentaje de población con ingresos medio bajos y bajos (2016), y transferencia del FONCOMUN (per cápita) (2017) (Distritos de Lima Metropolitana)*



*No incluye al Callao. No incluye los distritos de “balnearios”.

Fuente: Elaboración propia en base a INEI, MEF.

sión). La fórmula seguida para la distribución del FONCOMUN toma en cuenta criterios demográficos y de calidad de vida. De esta manera, busca brindar recursos de manera eficiente a las municipalidades donde se concentra población de bajos recursos. El gráfico 5. muestra esta relación directa.

Sobre las transferencias y, especialmente el FONCOMUN, el efecto de redistribución se cumple parcialmente. Por un lado, la imagen general se desdibuja si se analiza en detalle dado que las transferencias reproducen inequidades en el nivel subnacional. Por otro, reproducen una intervención fragmentada sobre el territorio. Los criterios para definir los montos de este fondo no incorporan ningún criterio territorial, brecha de servicios, equipamiento o infraestructura. Al utilizar como referencia principal información sobre los hogares, no toma en cuenta dimensiones urbanas que requieren ser atendidas por los gobiernos subnacionales. Adicionalmente, tener una alta dependencia de las transferencias nacionales deriva en la falta de rendición de cuentas y la pereza fiscal en los gobiernos locales, no hay incentivos para hacer un gasto eficiente ni para recaudar ingresos propios.

En cuanto a los ingresos tributarios de las municipalidades, el impuesto predial es el tributo local más aplicado y el que aporta mayores recursos al financiamiento de los gobiernos locales en el país (Barrera, 2016). En el año 2018, el Ministerio de Economía y Finanzas reportó que el impuesto predial representaba el 62% del total de la recaudación de impuestos municipales. Si bien se presentaba un incremento en la recaudación de 210% para el periodo 2003-2018, el impuesto predial representa el 0.24% del PIB, muy por debajo del promedio de otros países de la región (MEF, 2020). Entre las principales razones de la baja recaudación se encuentra: no se utiliza el valor del mercado para el cálculo de la base del impuesto predial, la inexistencia o falta de actualización de catastros y el bajo control de las municipalidades.

Por los motivos antes expuestos, la regulación del impuesto predial tiene una incidencia importante en los ingresos tributarios municipales. Sin embargo, dicha regulación es fundamentalmente nacional pues todos los elementos que definen el impuesto son regulados en nivel del gobierno

nacional: sujeto pasivo, hecho generador, base gravable, alícuotas, exoneraciones, inafectaciones, deducciones, y formas de pago; definidos en la Ley de Tributación Municipal, aprobada por el Decreto Legislativo 776 en 1993. Así, por ejemplo, a efectos de determinar el valor total de los predios para el impuesto predial, las municipalidades deben aplicar los valores arancelarios de terrenos, valores unitarios oficiales de edificación y las tablas de depreciación de construcciones establecidos por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), documentos aprobados anualmente mediante Resolución Ministerial.

En cuanto a los rubros de gasto de las municipalidades de Lima, las municipalidades distritales de Lima Metropolitana destinan más de la mitad del gasto corriente no financiero para la categoría de bienes y servicios (64%), lo cual les permite garantizar el funcionamiento de los servicios municipales, y le sigue en orden de importancia el gasto de inversión con 21%. Por su parte, la MML destina una mayor proporción de sus recursos a gastos de inversión (43%), seguido de bienes y servicios (29%). Los datos de gasto de inversión también nos permiten ver quién construye la infraestructura pública de la ciudad, y, por tanto, el poder de decisión que tienen sobre la configuración del territorio. En ese sentido, el 46% del gasto total de inversión de Lima es manejado por las 42 municipalidades distritales y la MML maneja el otro 54%.

Tabla 3. Categorización por tipo de gasto no financiero de la MML y municipalidades distritales de Lima en el año 2017 (Miles S/.)

Gastos	MML	Participación	Municipalidades Distritales	Participación
Remuneraciones	S/157,109	9%	S/355,897	11%
Bienes y Servicios	S/531,147	29%	S/2,009,468	64%
Transferencias Corrientes	S/268,917	15%	S/128,015	4%
Inversión	S/784,325	43%	S/661,485	21%
Otros	S/102,531	6%	S/1,680	0%
Total	S/1,844,029	100%	S/3,156,545	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Sistema Único de Información Fiscal Subnacional - MEF.

La gran cantidad de distritos que tiene la provincia de Lima es un obstáculo para una eficiente provisión de infraestructura y servicios públicos¹³. Entre las principales consecuencias, está la imposibilidad de aprovechar las economías de escala que se suelen dar en la provisión de los servicios públicos como el mantenimiento de áreas verdes o el recojo de basura. Asimismo, la alta fragmentación municipal propicia la atomización de la inversión en proyectos pequeños, desarticulados, y de baja efectividad. La inversión pública en la ciudad sin un plan que por lo menos establezca un orden de prioridades no permite medir su eficacia, la calidad del gasto, más allá de la capacidad de ejecución del presupuesto. Finalmente, cabe señalar lo caro que resulta para la ciudad mantener la operación del sistema administrativo de 43 municipalidades.

La dependencia de las finanzas municipales de las transferencias del gobierno nacional, sumada a la transferencia incompleta de funciones a la Municipalidad Metropolitana de Lima se traduce en una problemática vinculada a la dimensión política del gobierno de la ciudad. Por ejemplo, la imposibilidad de implementar una reforma de transporte público, un programa metropolitano de vivienda social, un proyecto de conservación de las lomas, entre otros. La transferencia incompleta permite que el gobierno nacional, a través de sus ministerios, siga actuando y decidiendo sobre la inversión pública en la ciudad. Indudablemente, urge integrar el rol dual de la MML para convertirla en una municipalidad metropolitana con funciones regionales para tener una real capacidad de planificación y gestión del territorio metropolitano. El proceso de descentralización en Lima no ha logrado aprovechar el régimen especial a cabalidad. Para conseguir ello se espera también tener un tránsito de la visión administrativa de la descentralización hacia un enfoque de desarrollo territorial.

13 La apuesta institucional y normativa para generar mecanismos de coordinación entre gobiernos subnacionales es la Ley de Mancomunidad (2010), que tiene por objetivo el esfuerzo conjunto de dos o más municipalidades para formular proyectos de inversión, compartiendo recursos y responsabilidades. En este capítulo no se discute este tipo de iniciativa. Pese a la existencia de mancomunidades en Lima Metropolitana, sus acciones no responden necesariamente a planificación urbana (Bensa, 2017) y su importancia –en términos de infraestructura– en Lima ha sido limitada.

Conclusiones

La ciudad capital posee una compleja estructura institucional, en un país centralizado, como es el Perú. Los distintos intentos por regular y delimitar el ámbito de lo metropolitano solo han generado mayor ambigüedad en su definición. Por un lado, al mantener una separación político-administrativa entre Lima y el Callao, el régimen especial metropolitano solo reprodujo la fragmentación en la gestión del territorio. La coexistencia de múltiples niveles de gobierno –tanto a nivel de instancias de gobierno como son las municipalidades y al interior de una misma institución, como el hecho que la municipalidad metropolitana también tiene competencias de nivel regional y de nivel distrital (respecto al Cercado de Lima)– configuran un modelo que disminuye la capacidad de coordinación entre actores públicos. El reconocimiento de que el área metropolitana no está limitada por la circunscripción administrativa ha sido importante (al definir la escala de metrópoli), en términos de abrir posibilidad de planificación y coordinación territorial. Sin embargo, estas posibilidades no han logrado concretarse. Además, dado el rol del área metropolitana a nivel nacional, el gobierno nacional interviene directamente sobre este territorio, sin actuar necesariamente en coordinación con los otros niveles de gobierno.

Una arista fundamental de este modelo de gestión metropolitana se expresa en los presupuestos públicos de los gobiernos subnacionales. En la segunda parte del texto se ha descrito la alta dependencia de los gobiernos locales frente al gobierno nacional, el bajo presupuesto de las instancias “provinciales” (Municipalidad Metropolitana de Lima), y cómo está asociado con los ingresos y gastos. Así, se reproduce un modelo de desigualdad urbana, donde las municipalidades distritales compiten por transferencias del gobierno nacional y no tanto por capturar (y mejorar) ingresos propios a través de impuestos. En términos ideales, la municipalidad metropolitana debería poder disminuir los efectos de estas brechas de recursos entre los distritos. Esto no se logra, y expresa la debilidad institucional y de recursos para que la municipalidad pueda cumplir ese rol.

A manera de cierre, es necesario advertir –nuevamente– que estos aspectos expresan parcialmente las características de lo metropolitano para

el caso de la capital del país. Es necesario ahondar en otras dimensiones importantes. Primero, incluir cómo no solo existe un proceso de articulación territorial entre Lima y Callao, sino también con las provincias de Cañete y Huarochirí. Esto involucra tomar en cuenta cómo el proceso de crecimiento urbano requiere resituar constantemente la escala desde lo cual se puede abordar lo metropolitano. Segundo, destaca que la salida frente a esta compleja situación institucional ha sido optar por la creación e impulso de instancias de gestión de servicios por fuera de las instituciones existentes. En este caso se puede ubicar dos ejemplos. Por un lado, la gestión del servicio de agua y desagüe, a cargo de una empresa estatal de derecho privado (SEDAPAL) creada en 1981, manejada por el Ministerio de Vivienda y donde no participan de manera directa los gobiernos provinciales y locales. Otro ejemplo, es la reciente creación de la Autoridad de Transporte Urbano en 2018, un organismo ubicado institucionalmente en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y con la participación en su directorio de los gobiernos provinciales de Lima y Callao, como un intento por solucionar la situación del transporte público y la falta de coordinación entre niveles de gobierno (en sentido horizontal y vertical). Es necesario evaluar si estas decisiones merman aún más la capacidad de gestión de la municipalidad metropolitana. Además, es necesario investigar cómo la fragmentación institucional está directamente vinculada con una fragmentación territorial, calidad de vida y el acceso a los bienes valiosos que produce la ciudad.

Bibliografía

- Banco Mundial (2015). “Perú - Hacia un sistema de ciudades: una nueva visión para crecer”. Lima. Disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/981211468196152402/pdf/101383-REVISED-PUBLIC-SPANISH-ciudadesweb.pdf> (visitado el 1 de enero de 2021).
- Barrera, S. (2016). “Perú”. En: *Sistemas del Impuesto Predial en América Latina y El Caribe*, Claudia M. De Cesare (ed.): 196-220. Lincoln Institute of Land Policy.

- Brenner, N. (2004). *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press.
- Brenner, N. (2002). “Decoding the Newest “Metropolitan Regionalism”. *USA: A Critical Overview. Cities*, 19 (1): 3-21.
- Calderón, J. (2019). “Política de vivienda y gestión de suelo urbano. Casos de Corea, Colombia y Perú 1990-2015”. *Territorios*, 40: 201 - 226.
- (2017). “La insostenible levedad de la planificación urbana y lo legal informal en el Perú”. *Perú Hoy*: 222-235. Lima: DESCO.
- (2012). “Situación de las municipalidades en el Perú. Desafíos para la gestión de las ciudades”. En *Gobierno de las ciudades andina*, Erazo, J. (Coord.): 265-328. Quito: FLACSO Sede Ecuador.
- (2004). *La ciudad ilegal: Lima en el siglo XX*. Lima: UNMSM.
- Calderón, J. y P. Vega Centeno (2016). “La cuestión urbana en el Perú: balance y perspectivas para el siglo XXI”. En *La cuestión urbana en la región andina*, Metzger, P; Rebotier, J; Robert, J; Urquieta, P y Vega Centeno, P (ED.): 175-222. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- CEPAL. (2016). “América Latina y el Caribe. Desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común”. Santiago de Chile: CEPAL.
- Defensoría del Pueblo (2008). ¿Uso o abuso de la autonomía municipal? El desafío del desarrollo local. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo (2008a). *El transporte urbano en Lima Metropolitana: un desafío en defensa de la vida*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Deler, J. (1975). *Aspectos del crecimiento de la capital peruana. Lima 1940-1970*. Lima: Centro de investigaciones geográficas.
- Dietz, H. (2000). *Pobreza urbana, participación política y política estatal. Lima 1970-1990*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Duhau, E. (1998). “Instancias locales de gobierno y gestión metropolitana”. En *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, Gustavo Garza y Fernando Rodríguez (comps.): 75-86. México: El Colegio de México.
- Durand, M. (2015). *Residuos y desagües: geografía limeña*. Lima: IFEA / IRD.
- Durand, M. y P. Metzger (2009). “Gestión de residuos y transferencia de vulnerabilidad en Lima/Callao”. *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos*, 38 (3): 623-646.

- Fernández Maldonado, A. (2019). “Unboxing the Black Box of Peruvian Planning”. *Planning Practice & Research*, 34 (4): 368-386.
- Fernández de Córdova, G.; Fernández-Maldonado, A. y J. del Pozo. (2016). “Recent changes in the patterns of socio-spatial segregation in Metropolitan Lima”. *Habitat International*, 54: 28–39.
- García, R.; Miyashiro, J.; Santa Cruz, P.; Rubio, D. y R. Marces (2015). “Desarrollo o crecimiento urbano en Lima: el caso de los distritos del Sur”. *Perú Hoy*: 225-247. Lima: DESCO.
- Glave Remy, M. (2016). *Aciertos y limitaciones de una experiencia de gestión. Tres intentos de reforma en la Municipalidad Metropolitana de Lima*. Lima: IEP.
- Harvey, D. (1989). “From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism”. En *Geografiska Annaler*, Vol. 71, N° 1 3–17.
- Heinelt, H. y D. Kubler (2005) (Eds.). *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*. Nueva York: Routledge.
- Irazábal, C. (2009.). “Revisiting Urban Planning in Latin America and the Caribbean”. *Global Report on Human Settlements* No. 178.
- Jordán, R., Riffo, L., y Prado, A. (2017): “Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y El Caribe”. *Dinámicas y desafíos para el cambio estructural*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lanfranchi, G y Bidart, M. (2016). “Gobernanza Metropolitana en América Latina y el Caribe”. Documento de Trabajo No. 151. Buenos Aires, Argentina: CIPPEC.
- Lefèvre, C. (2005). “Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas”. *Gobernar las metrópolis*, 195-261.
- (2003). La planificación de las metrópolis europeas entre gobierno y gobernanza. *Urban*, (8), 78-93.
- Le Gale’s, P. (2002) *European Cities. Social Conflicts and Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Nelles, J. (2012). *Comparative Metropolitan Policy. Governing Beyond Local Boundaries in the Imagined Metropolis*. Nueva York: Routledge.
- Mauro, R. (2008). “Transferencias a los gobiernos locales. Las causas de la desigualdad”. *Perú hoy*, 209-224. Lima: DESCO.

- Metzger, P.; Gluski, P.; Robert, J. y A. Sierra (2017). *Atlas problemático de una metrópoli vulnerable. Desigualdades urbanas en Lima y Callao*. Lima: IFEA.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (2020). “Guía para el cumplimiento de la meta 2. Fortalecimiento de la administración y gestión del impuesto predial”. Disponible en: https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/Guia_Meta_2_RD004_2020EF5001.pdf (visitado el 1 de enero de 2021).
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (2016). “Meta 32 – Predial. Taller de Asistencia Técnica”. Disponible en: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/mig/metas/taller_capitacion_meta32.pdf (visitado el 1 de enero de 2021).
- Montero, L. y J. García (2017) (Eds.). *Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Pérez, P. (2005). “Buenos Aires: ciudad metropolitana y gobernabilidad”. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 423-447.
- Porto, A.; Pineda, C. y Eguino, H. (2018). Descentralización y autonomía fiscal subnacional en América Latina. Panorama comparado de Brasil, Colombia, México y Perú. Sector de Instituciones para el Desarrollo. División de Gestión Fiscal. Documento para discusión N° IDB- DP 557. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Robert, J. (2019). “(De)construcción de gobernanza del agua en Lima. La experiencia del Consejo de Recursos Hídricos”. *Medio Ambiente y Urbanización*, 90 (1): 83-110.
- Rodríguez, A., y Oviedo, E. (2001). “Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas”. CEPAL. Serie Medio Ambiente y desarrollo, 34. Santiago de Chile: CEPAL.
- Rojas, E. (2005). “Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de gobierno y desarrollo”. *Gobernar las metrópolis*, 2000 (2015), 35.
- Subirats, J., y Brugué, Q. (2005). “Políticas sociales metropolitanas”. *Gobernar las metrópolis*, 351-407.
- Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (2018). “Seguimiento del proceso de transferencia de funciones sectoriales. Municipalidad Metropolitana de Lima”. Disponible en:

<http://www.descentralizacion.gob.pe/wp-content/uploads/2018/06/Transf.-Funcions-GR LIMA-METROPOLITANA-2018.pdf> (visitado el 1 de enero de 2021).

Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (2018a). “Seguimiento del proceso de transferencia de funciones sectoriales. Gobierno Regional Callao.” Disponible en: <http://www.descentralizacion.gob.pe/wp-content/uploads/2018/06/Transf.-Funciones-GRCALLAO-2018.pdf> (visitado el 1 de enero de 2021).

Sistema Único de Información Fiscal Subnacional – MEF (2018) . Finanzas de los gobiernos regionales y gobiernos locales. Plataforma Digital Única del Gobierno Peruano Disponible en: <https://apps4.mineco.gob.pe/simgf/> (visitado el 1 de enero de 2021).

Tomás, M. (2018). “Políticas europeas y gobernanza metropolitana: una asignatura pendiente”. *GAP Nueva Época*, 20: 53-64.

Tomàs, M. (2011). “La escala metropolitana: un análisis transversal. Políticas urbanas en España”. *Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*, 283-305.

Vega Centeno, P., Dammert Guardia, M., Moschella, P., Vilela, M., Bensus, V., Fernández, G. y O. Pereyra (2019). *Las centralidades de Lima Metropolitana en el siglo XXI: una aproximación empírica*. Lima: PUCP.