

UNIVERSIDAD ANTONIO RUIZ DE MONTOYA

Facultad de Ciencias Sociales



Ejecución de la movilidad sostenible en los Gobiernos locales del Perú: el caso del Plan de Movilidad Urbana Sostenible de San Isidro durante el periodo 2015-2018.

Tesis para optar el Título Profesional de Licenciado en Ciencia Política

Presenta el Bachiller

ESTEBAN GONZALO ARIAS SUÁREZ

Presidente: Adriana Urrutia Pozzi-Escot

Asesor: Gustavo Jiménez Mendoza

Lectora: Guadalupe Martínez Martínez

Lima – Perú

Octubre de 2020

EPÍGRAFE

“La inteligencia consiste no solo en el conocimiento, sino también en la destreza de aplicar los conocimientos en la práctica” (Aristóteles, 384-322 A. c.).



DEDICATORIA

Para toda persona interesada en la movilidad sostenible y en los problemas que se pueden enfrentar para aplicarla.



AGRADECIMIENTO

Gracias a todas las personas que fueron parte de este proceso de aprendizaje. A mi madre por su aliento y sabiduría, a mi hermano Rodrigo por su pragmatismo, a mi abuela por su inteligencia y por crearme un lindo contexto en el que trabajar, a Lucía por su constante apoyo y cariño, a mis maestros como Ricardo Falla, Adriana Urrutia, Edwin Cohaila, Guadalupe Martínez y Gustavo Jiménez. Asimismo, a los funcionarios que me recibieron y a los amigos que me guiaron en mis líneas de investigación y acompañaron durante mis horas de redacción como Melissa, Juan Carlos, Flavia y Antonella.

RESUMEN

Esta investigación busca conocer cómo el Estado ordena el territorio en una ciudad a nivel local a través de la implementación de un plan de movilidad sostenible, específicamente en el único distrito peruano que ha implementado uno: San Isidro. Para ello, se plantearon dos objetivos. El primero consistió en analizar el proceso de cambio en las ideas sobre movilidad que llevaron a la elaboración y ejecución de este plan, enfatizando las políticas relacionadas al ciclista. El segundo, en identificar y analizar el rol y las relaciones entre los poderes públicos y los actores sociales para desarrollar una movilidad sostenible en dicho distrito. Ambos procesos incluyen una serie de propuestas y desafíos culturales, técnicos y relacionales que permiten entender la relación entre las ideas de movilidad y su ejecución desde el ámbito público.

Palabras clave: movilidad sostenible, cambio de paradigma, territorio, relaciones públicas, gobernanza.

ABSTRACT

This research seeks to know how the State organizes the territory in a city at the local level through the implementation of a sustainable mobility plan, specifically in the only Peruvian district that has implemented one: San Isidro. To this end, two objectives were set. The first is to analyze the process of change in the ideas about mobility that led to the elaboration and execution of this plan, emphasizing the policies related to the cyclists. The second is to identify and analyze the role and relationships between public authorities and social actors to develop sustainable mobility in that district. Both processes include a series of cultural, technical and relational proposals and challenges that help understand the relationship between mobility ideas and their execution from the public sphere.

Keywords: sustainable mobility, paradigm shift, territory, governance, public relations.

TABLA DE CONTENIDOS

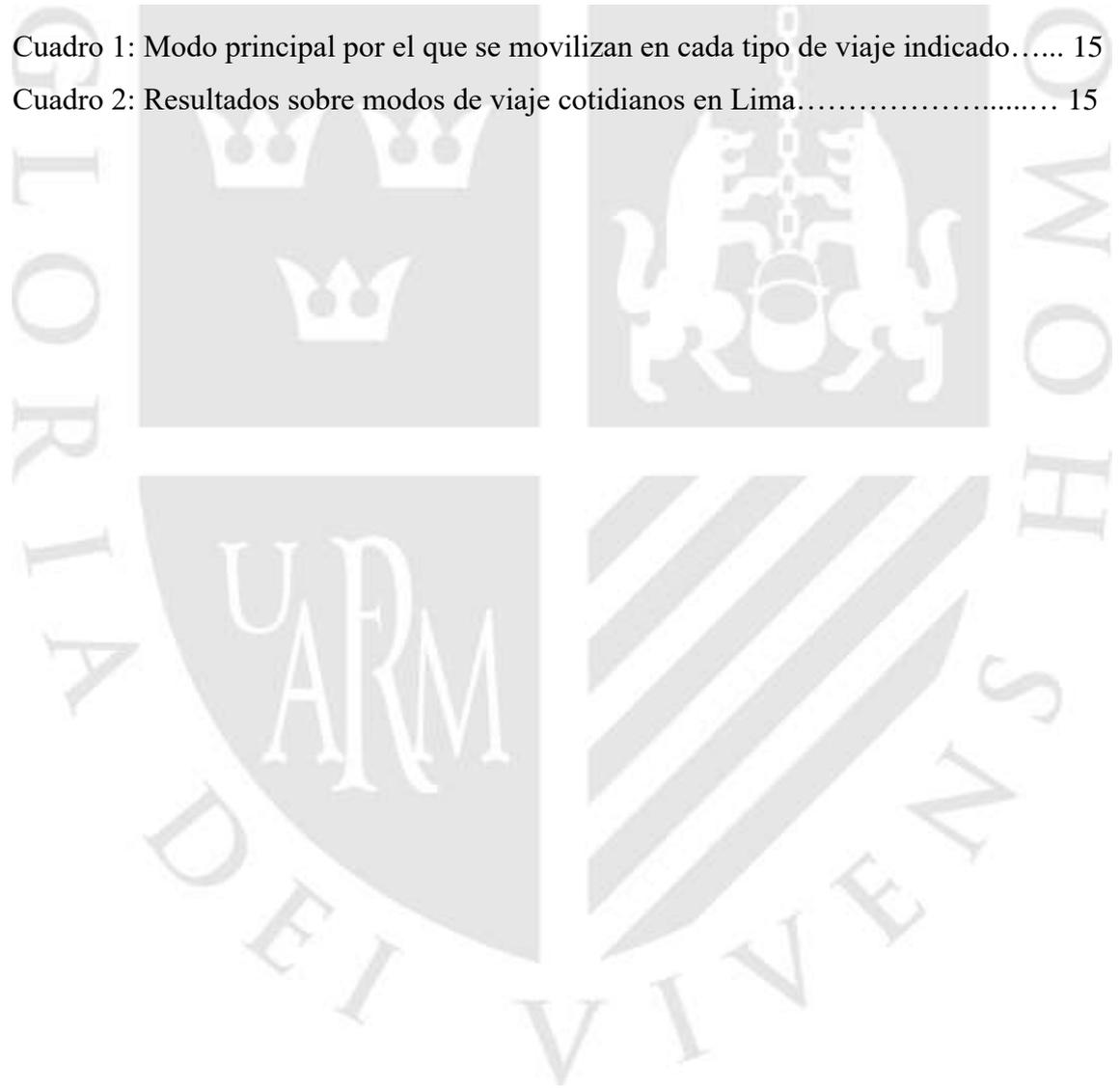
INTRODUCCIÓN.....	13
CAPÍTULO I: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO POR PARTE DEL ESTADO.....	17
1.1. La construcción teórica del Estado.....	17
1.2. Conceptualización del territorio.....	22
1.3. El desarrollo del territorio en el plano urbano local.....	26
1.4. La acción pública vinculada al territorio.....	30
1.4.1. La acción pública en el territorio.....	31
1.4.2. La actuación del Gobierno local en el territorio.....	32
1.5. Marco conceptual.....	34
1.5.1. Paradigma.....	34
1.5.2. Gobernanza.....	36
1.5.3. Ventana de oportunidad.....	37
CAPÍTULO II: OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA.....	40
2.1. Objetivos de la investigación.....	40
2.2. Metodología de la investigación.....	40
CAPÍTULO III: DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL A LA MOVILIDAD SOSTENIBLE.....	46
3.1. Conceptualización del ordenamiento territorial: su evolución en el mundo y en el Perú.....	46
3.2. Cronología del concepto de movilidad sostenible y de la aplicación de políticas públicas en torno a la bicicleta.....	51
3.2.1. Cronología del concepto de movilidad sostenible.....	51

3.2.2. Cronología de la aplicación de políticas públicas en torno a la bicicleta.....	56
3.3. Enfoque de la movilidad urbana del ciclista.....	58
3.3.1. Estrategias y conceptos para una óptima aplicación.....	58
3.3.2. Importancia de la bicicleta en la movilidad sostenible.....	60
3.3.3. ¿Qué motiva el poco uso de la bicicleta?.....	60
3.3.4. ¿Cómo promover la bicicleta como política pública?.....	61
a. Lineamientos.....	61
b. Acciones concretas.....	62
CAPÍTULO IV: SAN ISIDRO, DONDE SE ENCONTRARON LAS IDEAS CON LOS HECHOS.....	63
4.1. El cambio de paradigma en San Isidro.....	63
4.1.1. La evolución de lo normativo y de la planificación.....	63
4.1.2. La ventana de oportunidad y la voluntad política.....	70
a. La creación de la oficina de sostenibilidad y de la subgerencia de movilidad urbana.....	71
b. La creación del plan.....	73
4.2. La autonomía del distrito y su interacción con la Municipalidad M. de Lima.....	74
4.3. Gobernanza: perfil profesional, relaciones laborales y trabajo intersectoria.....	77
4.3.1. Perfil profesional.....	77
4.3.2. Trabajo intersectorial y con actores no públicos.....	78
4.3.3. Relaciones laborales.....	80
4.3.4. Problemas de la gobernanza aplicados al caso de San Isidro.....	82
4.4. Efectividad y eficiencia en la gestión de la implementación del plan.....	83
4.5. Sostenibilidad territorial política (continuismo político).....	86
Conclusiones.....	88
Recomendaciones.....	93
Bibliografía.....	94
Anexos.....	98

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Modo principal por el que se movilizan en cada tipo de viaje indicado..... 15

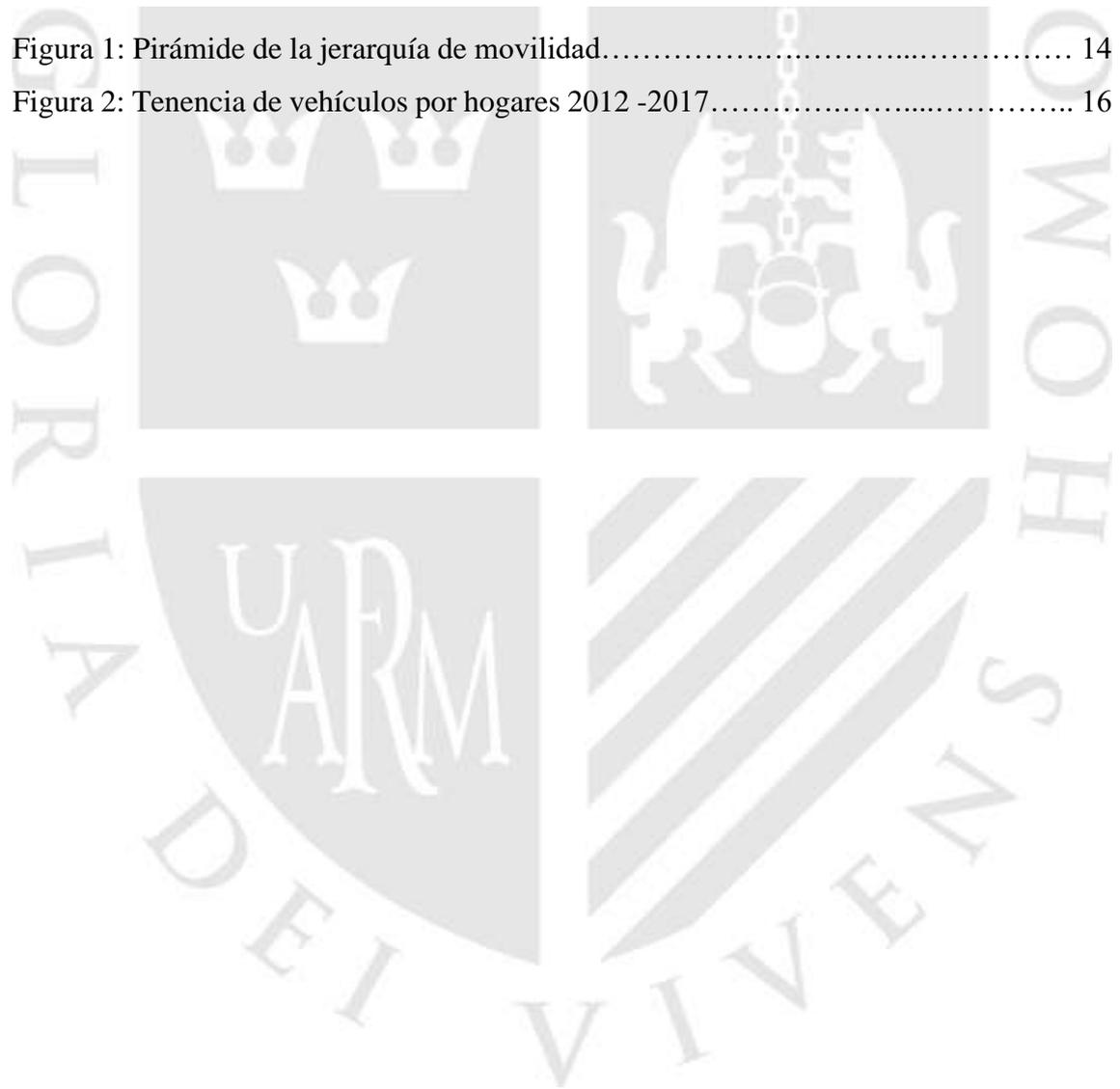
Cuadro 2: Resultados sobre modos de viaje cotidianos en Lima..... 15



ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Pirámide de la jerarquía de movilidad..... 14

Figura 2: Tenencia de vehículos por hogares 2012 -2017..... 16





INTRODUCCIÓN

En términos de movilidad sostenible, la cronología del Perú inicia con la creación del Programa Metropolitano de Transporte No Motorizado en 1990, para la ciudad de Lima (Banco de Desarrollo de América Latina [CAF], 2016). Sin embargo, a nivel de Gobiernos locales, recién en el año 2015, en el distrito de San Isidro, se inaugura el primer Plan de Movilidad Urbana Sostenible destinado a llevarse a cabo en los años 2016 al 2018 (Acuerdo de concejo N° 073-2016-MSI, 2016).

En este trabajo entenderemos el concepto de movilidad como la facilidad con la que las personas se desplazan, desde ellas mismas y/o de objetos materiales, para satisfacer sus necesidades (Fundación Transitemos, 2018). La movilidad tiene dos componentes: el primero es la accesibilidad, por la cual las personas pueden acceder a las actividades; y, el segundo es el movimiento, por el cual los individuos se pueden desplazar de los lugares donde se encuentran hacia donde realizan sus actividades (Fundación Transitemos, s.f.).

Asimismo, de este concepto, se deriva el de movilidad sostenible o sustentable. Este lo entenderemos como aquella movilidad capaz de satisfacer las necesidades de la sociedad de moverse libremente, acceder y comunicarse, sin sacrificar otros valores humanos o ecológicos básicos y sin comprometer el bienestar de las futuras generaciones (Instituto Sindical del Trabajo, 2009).

Dentro de la movilidad sostenible, existe una jerarquía de sujetos denominada la pirámide de la jerarquía de movilidad (Vélez y Ferrer, 2018). Esta expresa que la ciudad debe organizarse de modo que el sujeto más importante sean los peatones, seguido de los ciclistas, el transporte público, el transporte de carga y, finalmente, los vehículos particulares (ver figura 1). Este trabajo de investigación se enfocará principalmente en los ciclistas.

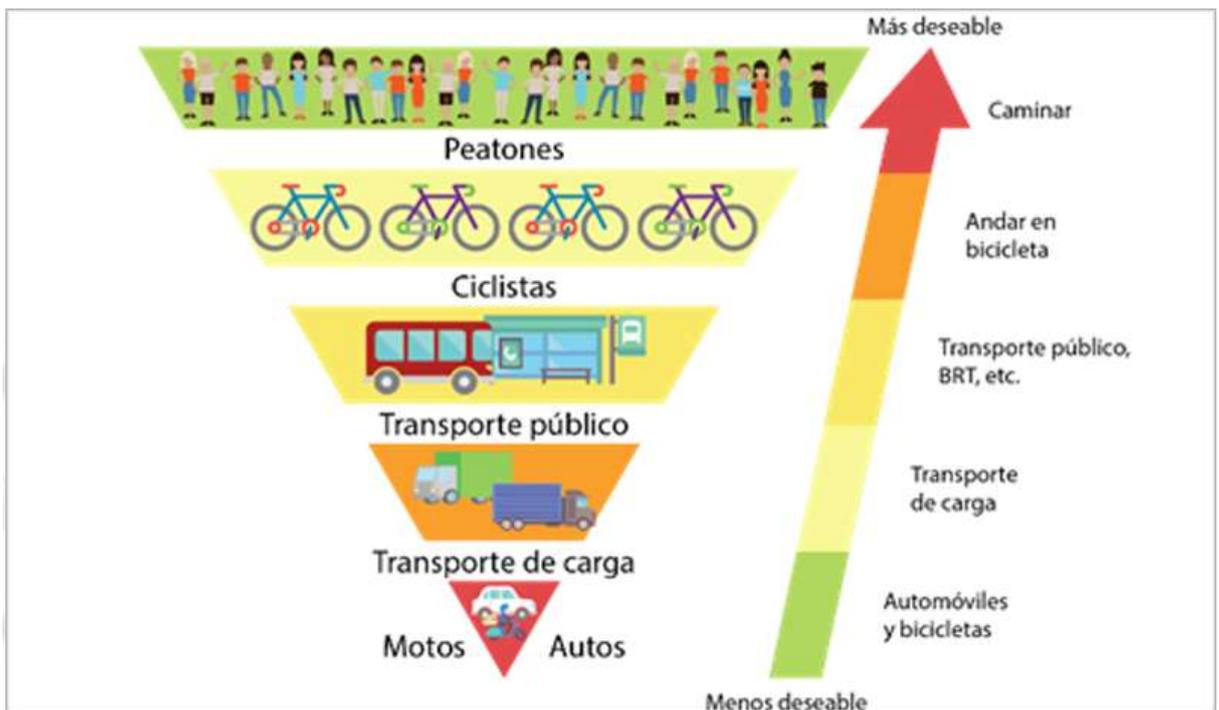


Figura 1: Pirámide de la jerarquía de movilidad

Ahora bien, en el noveno informe de percepción sobre calidad de vida en Lima y Callao (Lima Cómo Vamos, 2018), se pueden destacar las siguientes afirmaciones sobre los modos de movilización del limeño:

El modo principal en el que el limeño dice que se moviliza (ante los tipos de viaje indicados en el cuadro 1), es la caminata. Asimismo, se puede observar que, en todos los casos, la bicicleta es uno de los medios que los limeños dicen usar menos, sin llegar a representar el 1% de los modos de movilidad.

Modo principal por el que se movilizan en cada tipo de viaje indicado, Lima Metropolitana, 2018.

Modo de viaje	Compras para el hogar	Realizar una visita	Recreación / comer / tomar algo / hacer deporte	Acompañar a alguien	Trámites personales	Dejar o recoger niños	Asistencia médica
Camino o voy a pie	47.6%	12.4%	22.7%	34.1%	5.1%	49.6%	18.6%
Combi o cúster	15.9%	30.2%	21.9%	20.0%	32.3%	15.3%	26.5%
Bus	11.6%	24.6%	20.5%	15.9%	33.7%	7.5%	20.4%
Mototaxi	10.6%	6.9%	7.2%	7.5%	5.4%	14.3%	9.4%
Automóvil propio	8.2%	11.1%	11.6%	9.1%	9.8%	7.5%	8.9%
Taxi	3.1%	6.6%	8.9%	7.2%	6.4%	1.1%	9.4%
Colectivo	1.2%	3.0%	2.3%	1.4%	3.7%	1.8%	4.8%
Motocicleta propia	0.9%	1.6%	1.7%	1.2%	1.0%	0.9%	1.0%
Bicicleta	0.5%	0.6%	0.6%	0.4%	0.5%	0.4%	0.0%
Metro de Lima	0.1%	1.1%	0.7%	1.6%	0.5%	0.7%	0.0%
Corredores complementarios	0.1%	0.9%	0.9%	0.7%	1.0%	0.0%	0.5%
Metropolitano	0.0%	1.0%	1.1%	0.7%	0.7%	0.4%	0.5%

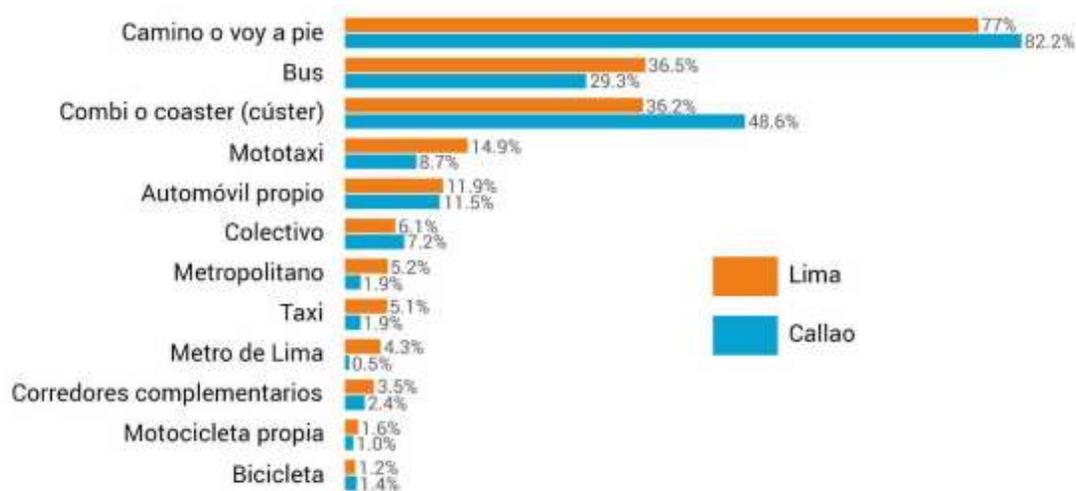
Base: Total de entrevistados que realizó cada motivo de viaje

LIMA CÓMO VAMOS / IOP-PUCP

Cuadro 1: Modo principal por el que se movilizan en cada tipo de viaje indicado

De igual modo, cuando se trata de la movilidad cotidiana para ir al trabajo, oficina o centro de estudio, la bicicleta aparenta ser uno de los medios menos utilizados por los limeños (observar cuadro 2).

En un día regular, desde que sale de su casa, ¿cuáles son los modos de viaje que usa en su recorrido a su trabajo, oficina o centro de estudios? Lima Metropolitana y Callao, 2018.



Base: Total de entrevistados que trabaja y/o estudia fuera de casa

LIMA CÓMO VAMOS / IOP-PUCP

Cuadro 2: Resultados sobre modos de viaje cotidianos en Lima

Estos resultados de percepción sobre el uso de la bicicleta en Lima contrastan con los datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) que nos provee el Informe de Evaluación de la Gestión en Lima, donde se señala que la bicicleta es el vehículo que más se ha tenido dentro del hogar entre los años 2012-2017 (Lima Cómo Vamos, 2018).



Figura 2: Tenencia de vehículos por hogares 2012 - 2017

Esto abre la interrogante de por qué los limeños dicen no tener un uso continuo de la bicicleta a pesar de que es un vehículo común dentro del hogar. Atento a ello, se estudiará la gestión del Gobierno local de San Isidro del periodo 2015-2018, debido a que este es el primer Gobierno local del país que ha implementado un plan de movilidad sostenible con políticas destinadas a los ciclistas (Acuerdo de concejo N° 073-2016-MSI, 2016).

Además, es menester señalar que en San Isidro, según las cifras del censo 2017, 7 de cada 10 vecinos tienen al menos un auto (72,9%); lo cual lo constituye como el distrito con la mayor cantidad de autos por hogar (Lima Cómo Vamos, 2018).

Por estos motivos, la pregunta de investigación es: ¿Cómo se implementaron las ideas de movilidad sostenible en San Isidro?

CAPÍTULO I: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO POR PARTE DEL ESTADO

Para entender cómo San Isidro elaboró políticas de movilidad sostenible y las aplicó mediante un plan; es necesario preguntarnos cuáles son las ideas que están detrás de este accionar. En ese sentido, lo que este marco teórico pretende responder es: ¿cómo el Estado ordena el territorio?

1.1. La construcción teórica del Estado

Primero, es menester entender qué es este Estado y por qué es esta entidad la que ordena el territorio. Para estudiar al Estado, nos remitiremos a algunos autores clásicos como Max Weber, Nicolás Maquiavelo, Jean Bodin, Thomas Hobbes, John Locke, Montesquieu, Jean-Jacques Rousseau e Immanuel Kant.

El Estado, como organización política, es una entidad que empezó a forjarse en la Europa occidental hace aproximadamente quinientos años (Vallès, 2000). Algunas de las condiciones de los siglos XV y XVI que permitieron su surgimiento fueron el comercio de larga distancia (que amplió el marco territorial de las transacciones mercantiles), la concentración del poder mediante el orden cultural e ideológico impartido con el Renacimiento (que fomentaba la unidad política en una sola entidad, sin someterse a señores feudales ni a poderes religiosos), la formación de una burocracia estatal profesional para la producción de leyes (que ahora sería exclusividad de los Estados) y el paso de una fuerza armada temporal a una permanente (Vallès, 2000).

En el siglo XXI, esta forma de organización constituye la unidad política más extendida: más de doscientos territorios políticos de prácticamente cada zona del planeta son denominados bajo el nombre de Estado.

Ahora bien, Max Weber, sociólogo e historiador alemán, definía al Estado de la siguiente manera:

“Por estado debe entenderse un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente” (Weber, 1922, pp. 43-44).

De esta forma, Weber pone énfasis en que la actividad política de un Estado no cesa, sino más bien continúa en el tiempo y que este tiene el uso exclusivo de la violencia para mantener un orden.

Sin embargo, sobre esta coacción física, Weber señala que no es el único medio administrativo ni tampoco el más común, sino el que se utiliza cuando todos los demás medios de control fracasan (Weber, 1922). Además, su amenaza y eventual empleo es un medio específico en sí mismo (Weber, 1922).

Uno de los rasgos esenciales del Estado, que lo caracteriza como organización política, es que tiene la capacidad de producir leyes. Esta es la herramienta que le otorga la capacidad de mandar y que fomenta la disposición a obedecer (Vallès, 2000).

De ese modo, el monopolio de la violencia al que se refería Weber, se da en dos cuestiones: “en la producción del derecho —que contiene todas las normas obligatorias— y en la administración de la violencia física —ejércitos, policías, cárceles, sanciones físicas o pecuniarias, etc.” (Vallès, 2000, p.86).

Ahora bien, el Estado tiene varios elementos que lo configuran, los cuales se han ido construyendo con el apoyo de distintos pensadores que le han dado el acento a una y/u otra de sus características. En las siguientes líneas, se hará un breve repaso de esta construcción.

Nicolás Maquiavelo, Jean Bodín y Thomas Hobbes fueron los primeros en dotar una doctrina que cimiente el nuevo poder de los Estados frente a los, en ese entonces existentes, poderes feudales o eclesiásticos (Vallès, 2000).

Nicolás Maquiavelo (1469-1527) observa y teoriza, en el contexto del Renacimiento, que los modelos de organización, que luego se conocerían como Estados, deben adoptar la forma de monarquías centralizadas y unitarias (Vallès, 2000). De ese modo, en su propuesta, el soberano debía ejercer su dominio con una fuerza armada propia y permanente y con una gran capacidad de propaganda, a través de argumentos religiosos y morales que le permitan encubrir sus intereses (Vallès, 2000).

Jean Bodin (1530-1596), por su parte, contribuirá a la teorización del Estado desarrollando otro de sus rasgos esenciales: la soberanía. Él consideró que la existencia de un poder soberano era la única garantía de cohesión que tiene una comunidad con antagonismos y diferencias (Vallès, 2000). Argumenta también, que este poder debe confiarse a uno solo, debido a que la naturaleza, explica, así lo enseña: “un solo Dios gobierna el mundo, un único padre dirige la familia” (Vallès, 2000, p.90). La soberanía es, en otras palabras, la capacidad exclusiva que tiene un Estado para tomar decisiones vinculantes para su población (Vallès, 2000).

La soberanía tiene una doble representación. En el ámbito interno de los Estados, se entiende que el Estado es soberano (es decir, superior a nivel jerárquico) a otra fuente de autoridad (civil, eclesiástica, económica, entre otras) (Vallès, 2000). Y, en el ámbito externo, este Estado no admite el dominio de autoridades ajenas (Vallès, 2000). Estas autoridades ajenas podrían ser, por ejemplo, otros Estados, una autoridad eclesiástica internacional, etc. A nivel internacional, todos los países se hallan en situación de igualdad como Estados soberanos (Vallès, 2000).

Thomas Hobbes (1588-1679), de igual modo, optó por apoyar la figura de la monarquía absoluta. Él consideraba que una comunidad política sólo tiene garantizada su seguridad y su conservación si sus miembros, a través de un pacto teórico, renuncian a gobernarse a sí mismos en beneficio de un soberano (Vallès, 2000). Él añade que este soberano debe contar con fuerza irresistible no solo para imponer su voluntad, sino también para que todos sus súbditos puedan verse defendidos frente a la amenaza que cada uno de ellos puede representar para los demás (Vallès, 2000). Esta criatura política es equiparada por Hobbes a un «dios mortal» o Leviatán (el monstruo bíblico) (Vallès, 2000). Hobbes señaló que solo una circunstancia puede acabar con la supremacía de un

soberano: que este se debilite de modo que, al no asegurar la protección de sus súbditos, pierda su razón de ser (Vallès, 2000).

De este modo, Maquiavelo, Bodin y Hobbes contribuyeron a la construcción teórica del Estado basada en la autonomía de lo político, la importancia de la fuerza militar, el principio de la soberanía y el poder absoluto en todos los ámbitos de la vida política (Vallès, 2000).

Entre los siglos XVI y XIX, además del Estado absoluto, cabe identificar la presencia de otro modelo teórico: el Estado liberal (Vallès, 2000). Este se terminará imponiendo durante el siglo XX y se mantiene hasta el día de hoy.

Para entrar en este modelo, sin embargo, es necesario reconocer a otro de los elementos que configura a un Estado: la existencia de una comunidad humana o población. La pertenencia a un Estado equivale a gozar de un estatuto o posición que es compartida por todos miembros de dicha comunidad política: la ciudadanía (Vallès, 2000).

La aparición del ciudadano en la teorización del Estado vino tras la aparición del Estado liberal. Este terminó de tomar forma tras las revoluciones norteamericana y francesa (Vallès, 2000). La teorización de dicho tipo de Estado se encuentra en autores como John Locke (1632-1704), Montesquieu (1689-1755), Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) e Immanuel Kant (1724-1804).

El ciudadano es, ante el poder estatal, “un sujeto protegido, vigilante y dispuesto a intervenir en la vida política” (Vallès, 2000, p.93). Además, lo que protege a este ciudadano de una intervención desmesurada del soberano es la existencia de derechos fundamentales, los cuales deben ser respetados por quien gobierna (Vallès, 2000). Estos son, principalmente, el derecho a la vida, a la integridad física, a la libertad de conciencia y a la propiedad (Vallès, 2000).

John Locke teorizó sobre dichos derechos, a los que llamó derechos naturales (Vallès, 2000). Señaló que los hombres deben renunciar a su capacidad natural de castigar las infracciones para colocarla en las manos de uno o varios cuerpo avalados por la

comunidad que cumplan con los siguientes tres requisitos: que se apoyen en una ley aceptada y firme que sea justa y pueda resolver los conflictos entre los hombres, que los jueces autorizados sean reconocidos e imparciales, y que se dé una buena ejecución de las sentencias (López de Robles, 2010). De ese modo, la sociedad política se desenvuelve siempre en aras del bien del pueblo, sirviéndose de unas leyes que, en última instancia, se fundamentan en una ley o capacidad natural (López de Robles, 2010).

De ese modo, Locke plantea una limitación al poder centralizado que propuso Hobbes. La delegación del poder del pueblo está condicionada: el pueblo no acepta ceder su soberanía más que a cambio de garantías relacionadas a los derechos fundamentales y a las libertades individuales (De Benoist, 2016).

Montesquieu, por su parte, hizo alusión al principio de la división de poderes (Vallès, 2000). Este señala que el poder del Estado debe estar dividido en tres poderes: el legislativo, el ejecutivo y el judicial. El ejecutivo, señala Montesquieu, como requiere una acción rápida, debe ser encomendado a una persona; el legislativo, debe estar a cargo de asambleas formadas por la nobleza y el pueblo a través de sus representantes; y, el poder judicial, debe ser invisible y compuesto por ciudadanos sacados anualmente a suerte cuyo única misión deba ser pronunciar las palabras de la ley, de la que no se puede moderar ni su fuerza ni su rigor (Pelayo, 1983).

Montesquieu concibe el funcionamiento de estos poderes como una relación de fuerzas que produce una resultante: la libertad individual (Pelayo, 1983). De ese modo, ante su concepción de que el valor político supremo es la libertad y que su mayor enemigo es el poder, Montesquieu ve preciso neutralizar el abuso de este dividiendo su ejercicio en distintos órganos (Pelayo, 1983).

Ahora bien, Rousseau teorizó sobre la ley como la expresión de la voluntad general (Vallès, 2000). Él propuso un concepto de ley donde el pueblo impera sobre todo el pueblo, donde la ley recoge una voluntad general que se pronuncia sobre las cuestiones generales o comunes a todos y mediante reglas del mismo modo generales (De Enterría, 1996). De ese modo, desaparecerían las leyes opresoras e injustas, y todas serían, por lo tanto, leyes de libertad (De Enterría, 1996). Rousseau propuso, en síntesis, un concepto

de ley que se origina en la libertad y que se encuentra destinada a su servicio exclusivo (De Enterría, 1996).

Por último, Kant escribió sobre la constitución como herramienta del derecho y del Estado para garantizar la libertad. Él abogó por una constitución escrita como una manera de garantizar la coexistencia pacífica permanente entre los individuos (Butler, 2016). En ese sentido, la función del Estado es permitir que los individuos se integren en beneficio mutuo, siendo la constitución lo que los mantiene unidos (Butler, 2016).

Así, se terminó de consolidar el concepto de Estado de derecho, a través del cual el Estado se supedita a una constitución (y ya no solo los ciudadanos) (Vallès, 2000).

Asimismo, en el aspecto económico, el Estado liberal opta por la competencia libre y espontánea del mercado como un mecanismo para aumentar las riquezas (Vallès, 2000). Ante ello, el Estado liberal debe actuar como un guardián que, en tal campo, solo debe intervenir cuando se ve amenazado el funcionamiento del mercado o cuando alguien incumple alguno de los contratos pactados (Vallès, 2000).

Finalmente, una de las características principales que constituye a un Estado es el territorio. Se ha dejado la explicación de este último componente para el segundo segmento debido a que constituye un elemento central del resto del desarrollo de este marco teórico.

1.2. Conceptualización del territorio

Weber (1922) señaló que el Estado es aquella comunidad humana que reclama para sí, y con éxito, el monopolio de la coacción física legítima en un territorio determinado. La capacidad de regulación de conflictos del Estado vincula a todos los que habitan un territorio en particular (Vallès, 2000). De ese modo, la frontera territorial se convierte en una visualización de la forma política estatal (Vallès, 2000).

El territorio puede ser definido desde tres perspectivas: i) desde sus límites políticos y administrativos; ii) desde la concepción de pertenencia natural de los lugares (el territorio como patrimonio o como herencia del pasado); iii) desde una concepción

constructivista: donde el territorio es una construcción social que crea la identidad local en función y en relación a la acción conjunta de los agentes (Dematteis y Governa, 2005).

Dentro de la primera perspectiva, el factor definitorio es el de espacio. Este factor ha sido decisivo en la consolidación del sistema de Estados (Vallès, 2000). A diferencia de las monarquías preestatales, donde el territorio quedaba sujeto a la libre disposición de los monarcas (y podía ser dividido o cedido en herencias y matrimonios, intercambiado en pactos, etc.), este constituye un elemento constitutivo e inalienable del Estado moderno (Vallès, 2000). De ese modo, no es, en principio, susceptible de venta o cesión como si se tratara de una propiedad privada (Vallès, 2000). La permanencia del Estado como construcción teórica dependerá de un control efectivo de este sobre un territorio delimitado (Vallès, 2000).

Para la segunda perspectiva, se analizará el factor de la pertenencia desde la disciplina académica de la geografía.

Giuseppe Dematteis y Francesca Governa (2005) explican que el lugar, espacio específico de un territorio, ya no es interpretado e interpretable como un conjunto coherente y estable en el tiempo, de la sociedad local y el contexto físico; sino más bien como un desafío, una oportunidad, una construcción. De ese modo, los contextos físicos y la sociedad local se ven como algo plural y fragmentado, cuya posible cohesión, depende de la multiplicidad de las prácticas y de los roles sociales y culturales de los agentes, así como de los estímulos exógenos (Dematteis y Governa, 2005).

Así, el lugar es considerado, más que como una realidad dada, rígidamente individualizada y delimitable sobre el mapa, como una transformación, cuyos caracteres son individualizables y conocidos solo en su interior (Dematteis y Governa, 2005).

El concepto derivado de esta perspectiva del territorio es el concepto de patrimonio territorial. Este se construye como la interpretación del proceso de acumulación selectiva -de sucesos, modos, costumbres, etc. del pasado-, a través del cual se identifica y toma en cuenta no tanto lo que permanece del pasado, sino más bien, lo que se reactualiza en el presente (Dematteis y Governa, 2005).

La tercera perspectiva, que describe al territorio como una construcción social que crea identidades locales y acciones colectivas, presenta un problema para el desarrollo del mismo. Este es que el territorio no puede ser tratado a priori con actores o límites preconstituidos, sino más bien, debe ser comprendido como el resultado de la acción colectiva de todos los agentes (Dematteis y Governa, 2005).

Lo primero a saber para comprender esta perspectiva es que hay una redefinición de la relación entre sociedad y ambiente; es decir, de la dimensión comunitaria de las relaciones entre los actores y los actores con sus territorios (Dematteis y Governa, 2005). Es difícil hablar de comunidad en tanto van apareciendo problemas de confianza, reciprocidad y distintas identidades (Dematteis y Governa, 2005).

El territorio, como concepto, depende del comportamiento humano. El aspecto central de este es la identificación del sentido y del valor que las personas, con sus diferencias locales, asumen en cada contexto espacio-temporal, a través de sus determinadas comprensiones de las prácticas sociales locales (que pueden ser pasadas, actuales e innovadoras desde una óptica orientada al cambio) (Dematteis y Governa, 2005).

De ese modo, el territorio es la consecuencia de la acción conducida por sus actores (Dematteis y Governa, 2005). Este actor, mediante la apropiación concreta o abstracta (por ejemplo, mediante la representación) de un espacio, lo territorializa (Dematteis y Governa, 2005). Es importante señalar que este espacio constituye una serie de redes de relaciones interdependientes y superpuestas, donde los cambios en una afectan a las demás (Santos, 2000).

Así, el territorio se ve como productor de la memoria local y creador de una forma de ser local donde se enlazan recursos y valores que se construyeron en el pasado pero cuya valoración permite dar sentido a las acciones y proyectos del presente y del futuro (Dematteis y Governa, 2005).

A partir de estas tres perspectivas, se modifica o se hace más compleja la concepción del territorio y el papel que este desarrolla en la construcción de la identidad colectiva de los agentes (Dematteis y Governa, 2005). La interacción entre agentes y

lugares (entre actores y territorio) se construye mutuamente en un proceso complejo en el que se entrelazan las tres concepciones del territorio ya descritas (Dematteis y Governa, 2005).

Ahora bien, cuando se habla de territorio y de espacio, es importante entender también que cada ejemplar de estos constituye un aspecto particular de la sociedad global (Santos, 2000). Sin embargo, este espacio territorial, en el plano local, norma el ejercicio de las acciones, y no es la sociedad global quien lo hace (Santos, 2000). Esto es así porque la sociedad y las ideas globales dependen de las potencialidades de un lugar para hacerse un espacio en este (Santos, 2000).

De ese modo, el territorio local tiene elementos globales *reterritorializados*, porque en este se territorializan aspectos del orden global (que es per se desterritorializado) (Santos, 2000). Además, en este espacio local se reúnen en una misma lógica distintos elementos como personas, empresas, instituciones, formas sociales y jurídicas y formas geográficas (Santos, 2000). Todos estos se manifiestan en el ámbito local a través del orden cotidiano inmediato, es decir, a través de las vivencias locales (Santos, 2000).

Finalmente, un último aspecto conceptual del territorio es el concepto de territorialidad. La territorialidad es definida como la relación dinámica entre los componentes sociales, que incluye a la economía, los aspectos culturales, las instituciones y los juegos de poderes (Dematteis y Governa, 2005).

Esta puede ser entendido desde dos perspectivas. La perspectiva clásica lo entendía como la tentativa de un individuo o de un grupo de influir o controlar las personas, los fenómenos y las relaciones, delimitando y ejerciendo un control sobre un área geográfica o territorio (Dematteis y Governa, 2005). Es decir, un conjunto de relaciones cuyo propósito es alcanzar la mayor autonomía posible sobre un territorio determinado (Dematteis y Governa, 2005).

La segunda perspectiva entiende la territorialidad, no como el resultado del comportamiento humano sobre el territorio sino como el proceso de construcción de tal comportamiento (Dematteis y Governa, 2005). Es decir, se refiere al conjunto de las

prácticas y de los conocimientos de los hombres en relación a la realidad material y a la suma de las relaciones mantenidas de un agente con el territorio y con los demás agentes (Dematteis y Governa, 2005).

En esta segunda perspectiva, se pasa a comprender a la autonomía de lo local ya no solo como la capacidad de acción de los dominadores sino también de los que resisten este control; y, al mismo tiempo, como la capacidad del sistema local de autorregularse, redefiniendo para sí los estímulos provenientes del exterior (Dematteis y Governa, 2005).

Ambas perspectivas indican dos modos diferentes de considerar las relaciones a nivel local entre agentes y entre agentes y territorio: una donde se domina excluyendo a otros agentes y otra donde la acción colectiva busca construir estrategias inclusivas (Dematteis y Governa, 2005). Esto último nos permite identificar que en el territorio se establecen relaciones de poder. Quienes tengan el poder, ya sea de forma exclusiva o inclusiva y esté constituido este de manera formal o informal, ordenan el territorio.

1.3. El desarrollo del territorio en el plano urbano local

Algunas preguntas que plantea el debate sobre el desarrollo local son: cuáles son las relaciones entre dinámicas locales y dinámicas globales, cómo toman forma los procesos de desarrollo local en su interior, cuáles son los instrumentos más adecuados para conseguirlo, cuál es la relación entre las diversas dimensiones del desarrollo (económica, social, cultural, política, etc.), cuál es la relación entre las políticas locales y las estatales, entre otras (Dematteis y Governa, 2005).

Las tentativas de respuesta convergen en dos senderos de investigación. Uno se refiere al significado asumido por la expresión desarrollo local, enfocándose en los lugares donde se efectúa el desarrollo local (Dematteis y Governa, 2005). El segundo sendero se concentra, en cambio, en favorecer la acción local, entendiendo al lugar como un conjunto de relaciones sociales territorializadas, que constituyen una unidad de análisis y clasificación (Dematteis y Governa, 2005).

Dematteis y Governa (2005) proponen el modelo de sistemas locales territoriales (slot) para enmarcar el desarrollo urbano local. En este, señalan, el sistema local es

considerado como red local de agentes que en función de sus relaciones y el contexto territorial, se comportan como actor colectivo (Dematteis y Governa, 2005).

El sistema local tiene dos conjuntos de componentes: redes locales de los agentes y el *milieu* (entorno) territorial local (Dematteis y Governa, 2005). Además, posee tres conjuntos de relaciones: relaciones entre los agentes locales, entre agentes y su medio territorial y entre los componentes locales y los niveles de escala supra-locales (Dematteis y Governa, 2005).

Todas estas relaciones son interdependientes entre sí (Dematteis y Governa, 2005). Las redes de los agentes locales desarrollan en su interior relaciones de tipo cooperativo, de creación de consensos, de tipo competitivo y de conflicto, a través de las cuales se hace posible una visión estratégica y una acción colectiva orientada hacia objetivos compartidos de desarrollo (Dematteis y Governa, 2005). Estas relaciones tienen por objeto la puesta en valor de los recursos potenciales del *milieu* territorial local (Dematteis y Governa, 2005).

En este modelo, se debe considerar el grado de autonomía del sistema territorial (es decir, el peso proyectual de decisión financiero y operativo de los agentes locales en el seno del proceso o del proyecto) así como la capacidad inclusiva del actor colectivo local (ver si se trata solo de una coalición restringida de actores fuertes o, más bien, de voces que responden a una multiplicidad de intereses de distintos actores, incluyendo a aquellos que poseen escasa capacidad y son marginales y conflictivos) (Dematteis y Governa, 2005).

El concepto de valor añadido territorial será criterio esencial para comprender si estamos o no en presencia de desarrollo local y, si sí, en qué medida (Dematteis y Governa, 2005).

Lo que se obtiene combinando acción colectiva autónoma y recursos inmóviles constituye el *valor añadido territorial del desarrollo* (Dematteis y Governa, 2005). Así, los recursos inmóviles (llamados así porque están incorporados a un lugar determinado) pueden ser considerados como capital territorial que se vuelve productivo de valores de uso y de mercado (Dematteis y Governa, 2005). Algunos de los componentes de este

capital territorial son las condiciones y recursos del medio natural, el patrimonio histórico material e inmaterial, el capital fijo acumulado en infraestructuras y los bienes relacionales (capital cognitivo local, capital social, heterogeneidad cultural, capacidad institucional, etc.) (Dematteis y Governa, 2005).

Además de la conservación del capital natural, es necesario considerar la reproducción y el incremento del capital territorial completo: esto se logra con la sostenibilidad territorial (Dematteis y Governa, 2005). Esta sostenibilidad no debe ser solo ambiental, sino también política; la cual se deriva de los procesos autoorganizativos del nivel local de Gobierno (Dematteis y Governa, 2005). De ese modo, por ejemplo, se puede garantizar el continuismo político de las reformas territoriales y, así mismo, lograr que las instituciones se fortalezcan de modo que los Gobiernos locales autoreproduzcan su sistema territorial de forma constante.

En el este caso de investigación, la sostenibilidad es un componente crucial para entender el plan de movilidad implementado en San Isidro. Al respecto, como se verá en el estudio de caso, el plan presenta una estructura y una serie de propuestas que pretenden garantizar su sostenibilidad a través del tiempo.

El desarrollo del territorio en el plano urbano local implica, de manera imprescindible, comprender a la ciudad de forma teórica, resaltando su especificidad más allá de su consideración como territorio local.

En ese sentido, David Harvey (2012) expresaba, citando a Robert Park, que la ciudad es el intento más coherente y logrado del ser humano por rehacer el mundo en el que vive de acuerdo a sus deseos; por tanto, al ser este el mundo donde está condenado a vivir, al crear la ciudad el hombre se recrea a sí mismo.

Entonces, explica Harvey (2012), el derecho a la ciudad al cual se refería Henri Lefebvre, es más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que la ciudad posee, es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo a los deseos de sus ciudadanos.

Lefebvre (1978), por su parte, se refería a la ciudad como una entidad que reúne las riquezas del territorio, las actividades dispersas y las personas, la palabra y los escritos (que cada uno recibe y recolecta). Esta, señala el autor, se define por sus relaciones con la sociedad en su conjunto, con su composición y funcionamiento, con sus elementos constitutivos (campo y agricultura, poder ofensivo y defensivo, poderes políticos, Estados, etc.) y con su historia.

Las transformaciones de la ciudad dependen, sostiene, de sus relaciones de inmediatez, de vinculaciones directas entre las personas y grupos como familias, grupos organizados, oficios, etc. Estas transformaciones se sitúan en un punto medio del orden próximo (referido a las relaciones de individuos en grupos más o menos estructurados y las relaciones entre estos grupos entre sí) y el orden lejano (referido a entidades como la iglesia o el Estado), que dependen de un código jurídico formalizado y/o por una cultura común (Lefebvre, 1978). En síntesis, afirma, la ciudad es obra, producción y reproducción de seres humanos en relaciones con otros seres humanos.

El autor concluye por conceptualizar a la ciudad de dos formas. Expresa que esta puede ser entendida, por un lado, como realidad presente, inmediata, dato práctico sensible y arquitectónico. Y, por el otro, como lo urbano: una realidad social compuesta por relaciones a concebir, construir o reconstruir por el pensamiento. Advierte que se debe evitar su separación o confusión, así como su reducción. Es decir, debe ser entendido como un todo.

Rescato la siguiente invitación de Lefebvre (1978): “la ciudad *escribe y prescribe*, es decir, significa: ordena, estipula. ¿Qué? Descubrirlo le corresponde a la reflexión” (p. 66). Esta investigación, en cierto modo, es un ejemplo de esa reflexión y tiene como objetivo presentar a la movilidad sostenible como una pieza que encaja y complementa parte de ese significado que se ha estado ignorando.

Para culminar esta sección, traigo a colación la idea de Harvey (2012), quien sostiene que la cuestión de qué tipo de ciudad queremos está relacionado con el estilo de vida que deseamos y los valores estéticos que respetamos. Ante ello, el autor se pregunta cómo podemos ejercer ese querer de la mejor manera. Considero pertinente responder que, como se detallará en otra sección, la movilidad sostenible es una forma para llegar a

ese fin, pues nos permite escoger con mayor libertad el medio de transporte que preferimos. De ese modo, permite seguir un estilo de vida concreto que como ciudadanos tenemos derecho a escoger. Se trata de reivindicar una urbanización a escala humana y eso es la movilidad sostenible.

1.4. La acción pública vinculada al territorio

El territorio y lo local se han vuelto focos de acción importantes en los procesos actuales de transformación económica, política y social (Dematteis y Governa, 2005). La interacción entre actores, la estructura social y el territorio dan lugar a procesos que manifiestan cuatro aspectos principales, que están muy relacionados entre sí (Dematteis y Governa, 2005). Estos son:

i) Las entidades territoriales y los individuos tienden hacia la hiperconexión y hacia la fragmentación territorial (Dematteis y Governa, 2005). Es decir, debido a la globalización, estos pueden ligar su propio desarrollo al de otra entidad lejana, desenganchándose así de las entidades cercanas. Los lugares se desarrollan cada vez más en relación a sus conexiones de distancia (Dematteis y Governa, 2005).

ii) Las entidades territoriales se hacen homólogas, pero también se diferencian (Dematteis y Governa, 2005). Por un lado, la economía de mercado simplifica la diversidad; pero, por otro, la movilidad de las informaciones y del capital siguen recorridos que pueden hacer que las diferencias territoriales asuman un papel central (Dematteis y Governa, 2005).

iii) Los niveles de acción política cambian funciones y muchas se derivan hacia instituciones independientes o hacia niveles institucionales supranacionales o subnacionales (Dematteis y Governa, 2005). De ese modo, se puede llegar a situaciones donde, por ejemplo, Gobiernos locales deban asumir toda o casi toda la responsabilidad de cambios territoriales determinantes.

iv) Hay una tendencia en aumento en la que los factores de desarrollo ligados a un organismo local del Estado tienden a tener poca movilidad transnacional, y son, en ese sentido, inmóviles (Dematteis y Governa, 2005). De ese modo, en este contexto de

globalización, los Gobiernos locales tenderán a tener cada vez más un rol aislado y determinante en sus intervenciones territoriales.

1.4.1. La acción pública en el territorio

Pierre Lascoumes y Patrick Le Galès (2014) propusieron un modelo de análisis de la acción pública que cuenta con cinco variables que se relacionan entre sí. Estas son los actores, las instituciones, las representaciones, los procesos y los resultados (Lascoumes y Le Galès, 2014).

Los actores pueden ser individuos o entes colectivos, tienen intereses y recursos y cierta autonomía para tomar decisiones (Lascoumes y Le Galès, 2014). Las representaciones son los marcos cognitivos y normativos que condicionan, pero también reflejan, las acciones de estos (Lascoumes y Le Galès, 2014). Las instituciones son los marcos de acción: las reglas, procedimientos y rutinas que orientan las interacciones (Lascoumes y Le Galès, 2014). La combinación de estas variables determinan los procesos; es decir, las movilizaciones de los actores y sus dinámicas de evolución en el tiempo y de intercambio (Lascoumes y Le Galès, 2014).

Los resultados son tanto los efectos producidos sobre las organizaciones y los comportamientos (llamados *outputs*) como los impactos sobre el problema que se desea tratar (denominados *outcomes*) (Lascoumes y Le Galès, 2014). De ese modo, los autores expresan que la acción pública constituye una articulación entre regulación social y regulación política (Lascoumes y Le Galès, 2014).

Cuando las interacciones entre estas variables son defectuosas es que se dan las fallas de gobierno y los fracasos de políticas públicas. Y es ante esa situación que aparece el concepto de “gobernanza”, cuyo objetivo es generar “un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para alcanzar objetivos discutidos y definidos colectivamente” (Lascoumes y Le Galès, p. 28, 2014).

De esta manera, los autores adoptan a la gobernanza como un proyecto propio de la democracia (Lascoumes y Le Galès, 2014).

1.4.2. La actuación del Gobierno local en el territorio

Christian Lefèvre (2003), quien hace un análisis de la planificación de las metrópolis europeas, explica también el modelo de la gobernanza y su aplicación en los Gobiernos locales.

Lefèvre (2003) señala que, en las últimas décadas, el contenido de los problemas sociales y de las medidas políticas públicas pertinentes para afrontarlas ha cambiado. Los nuevos problemas son de carácter intersectorial: por ejemplo, los problemas de transporte se enfocan ahora en el movimiento de las personas (Lefèvre, 2003). Para tratar estos problemas, no basta con construir infraestructuras -como era antaño- sino que se debe tomar en cuenta el contexto sociológico (la movilidad) y socioeconómico, así como otros factores como el medio ambiente y la seguridad (Lefèvre, 2003).

Debido a la organización por sectores de la acción pública, a los actores públicos les cuesta abarcar estos problemas intersectoriales (Lefèvre, 2003). Esto conlleva a que la centralidad del Estado se pierda y que otros actores no públicos dispongan de recursos para diagnosticar problemas y encontrarles soluciones (Lefèvre, 2003). Estos actores suelen ser, principalmente, las empresas y las asociaciones como movimientos ecologistas, asociaciones culturales, asociaciones representativas de la población y de las minorías, entre otras (Lefèvre, 2003). Ello se debe a que cuentan con conocimientos y competencias que los actores públicos carecen (Lefèvre, 2003).

Además, en ese camino, se ha llegado a contar con la participación directa de la población, con el objetivo de brindar mayor legitimidad a la política correspondiente (Lefèvre, 2003).

Esta mayor demanda de políticas ha generado también que los documentos de planificación hayan cambiado, presentando ahora estrategias más intersectoriales (Lefèvre, 2003). El sector transporte, por ejemplo, se trabaja especialmente con ese tipo de planes “porque se trata de un sector de las políticas públicas que está relacionado con factores que son hoy políticamente delicados (...), como el medio ambiente, la seguridad de circulación o la congestión urbana” (Lefèvre, p.85, 2003).

Finalmente, Lefèvre (2003) señala tres problemas de gobernanza para lograr la eficiencia de la acción pública, de los cuales abordaré dos que son pertinentes para la investigación. El primero es que la multiplicación, producto de la necesidad de políticas intersectoriales, de mecanismos, dispositivos e instrumentos de acción pública complican y retrasan la adopción de decisiones (Lefèvre, 2003).

El segundo problema es que las cualidades de la gobernanza, tales como la negociación, el debate y el consenso, postergan el tema del poder y de la autoridad (Lefèvre, 2003). Esto es así puesto que se aparenta que el conflicto no existe o que se puede resolver con dispositivos e instrumentos apropiados (Lefèvre, 2003). Entonces, - puede ocurrir que- la población y los analistas políticos y económicos exigen que se ejerza una autoridad debido a que hay problemas que aún no han sido zanjados (Lefèvre, 2003).

Ahora bien, Claudio Tecco (1997) y sus estudios sobre el gobierno municipal como promotor del desarrollo, comenta también sobre una serie de desafíos y de nuevos roles institucionales que se presentan en la instancia de Gobierno local.

Al igual que Lefèvre, Tecco señala que existen nuevas demandas de la población relacionadas a políticas sociales, promoción económica (atraer y alentar la inversión y el empleo) y la calidad ambiental (Tecco, 1997). Las políticas de movilidad sostenible y ciclismo urbano también ingresan dentro de estas nuevas demandas, como se verá más adelante en el desarrollo del estudio de caso.

Tecco (1997) señala que para que haya desarrollo debe haber un trabajo conjunto entre los agentes de desarrollo local; estos son los empresarios, las instituciones que agrupan trabajadores intelectuales, las instituciones culturales, los partidos políticos, los establecimientos educativos y de investigación, las ONGs, las asociaciones vecinales, entre otras. Se requiere la búsqueda de sinergia entre estos y otros actores en torno a un proyecto estratégico (Tecco, 1997).

Cumplir con estas misiones, expresa Tecco (1997), implica diseñar e implementar estrategias de desarrollo local sustentable, cuyo concepto de desarrollo, integre las dimensiones económicas social y ambiental. En esta gesta, comenta, el Gobierno local,

además de un distribuidor de recursos públicos, debe actuar como un facilitador de oportunidades (Tecco, 1997).

Tecco (1997) propone dos variables de análisis para ello: la eficiencia y la efectividad. A la primera la define como un estado en el que se dan “resultados previstos con una aplicación mínima y adecuada de los recursos, tanto financieros como humanos y materiales” (Tecco, p.8, 1997).

La efectividad, por su lado, la define como la “capacidad de las políticas municipales para dar respuesta a necesidades sociales efectivas” (Tecco, p.8, 1997). Es decir, a las necesidades que prioriza la ciudadanía (Tecco, 1997).

Tecco (1997) propone, además, que se utilice una forma de planificación de tipo estratégica-participativa: que interpreta a la planificación como procesos decisorios producidos en contextos interactivos donde participan distintos agentes con información y conocimientos parciales y con intereses y valores variados. Dicha perspectiva, afirma, facilita la indagación y los acuerdos de los agentes participantes en torno a objetivos y medios de acción (Tecco, 1997).

Finalmente, es relevante explicar que para que ello suceda, debe haber una evaluación compartida por representantes sociales y gubernamentales de los escenarios futuros, donde se identifiquen las oportunidades que existen basándose en sus fortalezas, riesgos y debilidades (Tecco, 1997).

1.5. Marco conceptual

Para el desarrollo de la presente investigación, se han identificado 3 conceptos de estudio. Estos son “paradigma”, “gobernanza” y “ventana de oportunidad”. A continuación, se hará una breve descripción sobre estos conceptos y de su utilidad para la investigación.

1.5.1. Paradigma

El paradigma científico es un concepto acuñado por Thomas Kuhn en su libro *La estructura de las revoluciones científicas* en 1962. Este es definido como el equilibrio de saberes y poderes que sostienen las ideas y acciones de una comunidad (Smith, 2014).

Kuhn sostiene que cuando alguna o varias de las partes del paradigma empiezan a cambiar, esto puede suscitar la entrada de un nuevo paradigma (Smith, 2014). Las partes del paradigma son: i) los principios metafísicos generales; ii) las hipótesis y las leyes; iii) la metodología; y, iv) los instrumentos y herramientas que facilitan la observación científica (Smith, 2014).

Smith (2014) aterriza estas secciones del paradigma en el estudio de las políticas públicas de la siguiente manera:

i) principios metafísicos generales: en políticas públicas, señala el autor, son los principios de los relatos globales del funcionamiento de la sociedad. Para efectos de esta investigación, los principios metafísicos de la movilidad sostenible serían los que se institucionalizaron por primera vez en la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo llevada en Río de Janeiro en 1992, donde se elaboró un plan acción global para el desarrollo sostenible (denominado la Agenda 21), en el cual se hizo énfasis en el papel del sector transporte para la resolución de los problemas ambientales.

ii) Las hipótesis y las leyes: Smith (2014) las define como los axiomas y teorías de acción que enlazan los principios globales con los sistemas de acción pública concretos. Para esta investigación se analizarán qué axiomas y teorías de acción siguió el Gobierno local de la municipalidad de San Isidro para implementar su plan de movilidad sostenible.

iii) La metodología: Smith (2014) indica que esto se refiere a todo tipo de relación tejida entre los poderes públicos y los actores sociales, en las cuales se muestra interdependencia o relaciones de fuerza. En el caso de la movilidad sostenible en San Isidro, se analizarán cómo fueron estas relaciones. Para ello, la investigación utilizará el concepto de “gobernanza” definido más adelante.

iv) Instrumentos y herramientas que facilitan la observación científica. Smith (2014) los aterriza en políticas públicas como dispositivos de intervención en la sociedad tomadas por las autoridades públicas. En el caso de la movilidad sostenible de San Isidro, el dispositivo de intervención es la elaboración del Plan de Movilidad Urbana Sostenible

2016-2018.

De este modo, el concepto de paradigma me permitirá entender el recorrido a nivel de políticas públicas de movilidad sostenible en el Perú que llevó a la implementación del primer plan urbano de movilidad sostenible en San Isidro.

1.5.2. Gobernanza

La gobernanza es un concepto que en su origen, latín medieval, proviene de *gubernantia* que hace referencia a la idea de orientación de conductas (Lascoumes y Le Galès, 2014).

Sin embargo, este término vivió una transformación a partir de la década de 1990 por parte de economistas y politólogos anglosajones y por algunas instituciones internacionales como la ONU, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), para designar el arte o la manera de gobernar, pero diferenciándolo del concepto de Gobierno (como institución) por un lado, y, por otro lado, con la idea suplementaria de promover un nuevo modelo de gestión de los asuntos públicos basado en la participación de la sociedad civil en todos los niveles (local, nacional, regional e internacional) (European Commission, s.f.).

De ese modo, se trata de una forma más flexible de poder político que consiste en la interacción de una pluralidad de actores gubernamentales que no son todos necesariamente estatales o públicos (Le Galès, 2014). O, dicho en otras palabras, es un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales y de instituciones que buscan alcanzar objetivos definidos y discutidos colectivamente (Le Galès, 2014).

La gobernanza refiere entonces al conjunto de instituciones, de redes, de directivos, de normas, de costumbres políticas y sociales, así como de actores públicos y privados que contribuyen a la estabilidad de una sociedad y de un régimen político, a su orientación, a la capacidad de dirigir y proveer servicios y a asegurar su legitimidad (Le Galès, 2014).

Hay cuatro elementos que permiten caracterizar la gobernanza: i) el policentrismo institucional, es decir, la existencia de una gran complejidad institucional que impide

distinguir un lugar único de poder y de decisión ejecutiva; ii) una frontera entre lo público y lo privado más vaga, con una apertura en los procesos de decisión hacia la sociedad civil y hacia la inclusión de actores privados en los procesos públicos; iii) el acento puesto en la dimensión procedimental de la acción pública (las formas de la acción pública son a veces priorizados sobre la sustancia misma de los programas públicos); y iv) una relación distinta con la coacción y la autoridad, vivida y concebida de manera más horizontal, cooperativa y flexible (Le Galès, 2014).

Finalmente, es pertinente señalar que la cuestión de la gobernanza no es una solución milagrosa para resolver los problemas y que, una vez mostradas las fallas del Estado o del mercado, también se podrán en evidencia las fallas de esta (Le Galès, 2014).

1.5.3. Ventana de oportunidad

La ventana de oportunidad (*policy window*) es un modelo acuñado por John W. Kingdon en su obra de 1984, *Agendas, Alternatives and Public Policies* (Ravinet, 2014).

Con esta teoría, el autor busca dar respuesta a algunas preguntas como cuáles son las condiciones y contextos que hacen posibles los cambios de políticas públicas, por qué un proyecto de acción se convierte o no en una decisión o por qué algunos problemas que son considerados muy importantes en un momento, luego ya no lo son (Ravinet, 2014).

El punto de partida de Kingdon es el modelo del bote de basura (*garbage can model*), desarrollado por Cohen, March y Olsen (1972), que señalan que las preferencias de los actores son inciertas y sus decisiones aleatorias e incluso caóticas (Ravinet, 2014). Entonces será común encontrar en desorden, como tiradas en un bote de basura, a los problemas, las soluciones, los actores y las oportunidades de elección (Ravinet, 2014).

Kingdon parte de esta idea central: las soluciones no han sido creadas para resolver problemas particulares y no requieren de estos problemas para existir (Ravinet, 2014). Entonces, para comprender la decisión a pesar del desorden que reina en el bote de basura, Kingdon propone abordarla en términos de momento, de oportunidad (Ravinet, 2014).

Existen tres corrientes explicativas del modelo: *problem stream*, *policy stream* y

political stream. Para que se abra la ventana, estas corrientes deben confluir (Ravinet, 2014).

La primera corriente es la de los problemas (*problem stream*). Se puede hablar de un problema político, según Kingdon, cuando las personas están convencidas que algo se puede hacer para mejorar una situación (Ravinet, 2014). Tres mecanismos permiten hacer visibles estas situaciones problemáticas: los indicadores (como tasas), las eventualidades (por ejemplo, una catástrofe industrial) y los *feedbacks* (los resultados de una evaluación) (Ravinet, 2014).

La segunda corriente es la de las soluciones, que se desarrolla de manera independiente (Ravinet, 2014). En esta, numerosas alternativas concurrentes circulan, propuestas por empresarios en el seno de las comunidades de políticas públicas (Ravinet, 2014). Estas soluciones no están pensados inicialmente para resolver los problemas, sino que “flotan” en la búsqueda de problemas a los cuales acercarse o de eventos que los hagan, repentinamente, más visibles (Ravinet, 2014). Estas alternativas deben ser técnicamente posibles, compatibles con los valores dominantes de la comunidad de políticas públicas y capaces de contemplar las limitaciones futuras (Ravinet, 2014).

En la tercera corriente (*political stream*), los eventos evolucionan según las reglas de un programa propio de la vida política (Ravinet, 2014). Esta corriente comprende a la opinión pública y sus virajes; a la política electoral (vida de los partidos políticos y campañas electorales); a los cambios en el Gobierno y de administración pública; y, a las acciones de los grupos de presión (*lobbies*) (Ravinet, 2014).

Si una ventana de oportunidad se abrió, es posible que se cierre rápido si los actores no pasan a la acción o si los eventos que provocaron la apertura de la ventana no son más de actualidad o si no existiera una alternativa disponible (Ravinet, 2014).

Ahora bien, para que se efectúe la oportunidad que aparece, es necesario que se acople la solución a un problema (Ravinet, 2014). Este acoplamiento es distinto en el caso de un *problem windows*, con respecto a un *political windows* (Ravinet, 2014). Si se acoplan por *problem windows*, se trata de un problema urgente que exige una solución

(Ravinet, 2014). En cambio, si se acoplan por *political windows*, se trata de un acontecimiento político que produce cambios en la agenda (Ravinet, 2014).

Luego, para que se lleven a cabo, es necesario contar con empresarios políticos. Los empresarios políticos (*policy entrepreneurs*) son los que llevan las propuestas (Ravinet, 2014). Estos deben poseer 3 cualidades principales: ser reconocidos o comprendidos, tener cualidades de negociador y, lo más importante para Kingdon, ser perseverantes (Ravinet, 2014). Kingdon dice que suele darse que el empresario hace presión todo el tiempo para que se adopte su solución, intentando un acoplamiento tras otro; y que suele fracasar varias veces antes que una ventana se abra (Ravinet, 2014).

En esta investigación, este concepto nos permitirá entender cómo, en el distrito de San Isidro, el alcalde Manuel Velarde así como sus funcionarios, fueran un factor importante para que se abra una ventana de oportunidad que se consolide, por primera vez a nivel distrital en el país, en un plan urbano de movilidad sostenible.

CAPÍTULO II: OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA

2.1. Objetivos de la investigación

Objetivo general: Analizar la implementación de las políticas públicas enfocadas en la movilidad sostenible del “Plan de Movilidad Urbana Sostenible 2016-2018 de San Isidro” en dicho distrito.

Objetivo específico 1: Analizar el proceso de cambio en las ideas sobre movilidad que llevaron a la elaboración y ejecución del Plan de Movilidad Urbana Sostenible 2016-2018 de San Isidro; enfatizando las políticas relacionadas al ciclista.

Objetivo específico 2: Identificar y analizar el rol y las relaciones entre los poderes públicos y los actores sociales para desarrollar una movilidad sostenible en San Isidro.

2.2. Metodología

La metodología empleada en la presente investigación es cualitativa. A diferencia de la investigación cuantitativa, la cualitativa se suele basar en estudios en profundidad de uno o pocos casos (Della Porta et al., 2008). En esta investigación, el caso de estudio corresponde a una única municipalidad, la de San Isidro, debido a que esta fue la primera instancia gubernamental en implementar un plan de movilidad urbana sostenible en el país, durante la alcaldía de Manuel Velarde (Acuerdo de concejo N° 073-2016-MSI, 2016).

La importancia de ello es mayor si se analiza la cronología del Perú en términos de movilidad sostenible. Esta comienza con la creación del Programa Metropolitano de Transporte No Motorizado para la ciudad de Lima en el año de 1990 (CAF, 2016). Es decir, resalta que, a nivel nacional, pasaron 25 años antes de que la iniciativa por una ordenación del transporte sostenible se materialice en un plan local. Dicho plan fue

denominado Plan de Movilidad Urbano Sostenible; fue elaborado en el año 2015 y tuvo previsto ser implementado en los años 2016 al 2018 (Acuerdo de concejo N° 073-2016-MSI, 2016).

Es necesario señalar que estudiar la implementación de las políticas relacionadas al ciclismo urbano dentro del municipio de San Isidro permitió entender cómo se configuran las relaciones de poder a nivel local entre los gestores públicos y cómo estos se relacionan con otros actores no estatales que intervinieron en la gestión de estas políticas. Es ahí donde radica su importancia para la ciencia política.

Dentro de las ciencias sociales, los estudios de caso relacionados a la movilidad sostenible y al desarrollo urbano han sido abordados desde distintos enfoques. Por ejemplo, la ciencia de la geografía ha trabajado estos temas desde la rama de la geografía urbana. En un primer momento, que comenzó en el siglo XIX y culminó en la décadas de los cincuenta, el asunto del desarrollo urbano se trataba desde el paradigma del ambientalismo, el cual ponía su acento en la relación ecológica hombre-medio e indicaba que las actividades del hombre se veían mediadas por el medio físico en el cual habitaba (Santos, 1992).

En un segundo momento, los geógrafos se interesaron, a partir de los años cincuenta, por el estudio ecológico de la ciudad (Santos, 1992). De ese modo, la ciudad se empezó a concebir como un mosaico con un conjunto de submundos sociales y diferentes (Santos, 1992). Este se vio alimentado por la aparición y esparcimiento de diversos movimientos de corte radical como el marxismo y el idealismo, los cuales, junto a los aportes de la psicología, permitieron la introducción de la perspectiva subjetivista en el campo de la geografía (Santos, 1992). Es decir, una construcción de la ciencia de la geografía que parta del parecer subjetivo de cada ciudadano.

Por otro lado, las ciencias del conocimiento que abordan estudios ambientales a nivel internacional como el derecho internacional ambiental y las relaciones internacionales, se construyeron a medida que se firmaban tratados internacionales ambientales y que se desarrollaban los primeros estudios globales de desarrollo sostenible, los cuales tuvieron lugar a partir de la década de los ochenta. En ese sentido, el estudio del desarrollo urbano de las ciudades, desde estas disciplinas, optó por los

enfoque del desarrollo sostenible y de su sub-enfoque, la movilidad sostenible. Esto se materializó con la llegada de dos instrumentos de políticas públicas en 1992: la Agenda 21 (a nivel global) y el Libro Verde (a nivel europeo) (Guillamón y Hoyos, 2005). Estos impulsaron la ordenación de las ciudades a través de mecanismos sostenibles como el fomento del uso de medios de transporte no motorizados y la integración de estos con otros medios de movilidad (Guillamón y Hoyos, 2005).

En el caso de la ciencia política, esta ha abordado el desarrollo urbano desde la rama disciplinaria de la gestión pública y las políticas públicas. Así, algunos autores como Mark Moore (en las décadas de los ochenta y noventa), Wayne Parsons (a partir de la década de los noventa) y Luis Aguilar Villanueva (a partir del siglo XXI) brindaron recursos teóricos para la preparación, elaboración y evaluación de políticas públicas que logran un desarrollo ordenado del territorio.

A partir de la década de los noventa, del mismo modo que lo hicieran las disciplinas del derecho internacional y de las relaciones internacionales, las tesis que se han acercado a las políticas públicas de movilidad sostenible y, en particular, de la bicicleta; han utilizado los instrumentos de políticas públicas del desarrollo sostenible para enmarcar sus estudios sobre el desarrollo urbano. Asimismo, estas investigaciones tienen, en su mayoría, un enfoque multidisciplinario: además de la ciencia política, han sido elaboradas con el apoyo de disciplinas como la arquitectura, la ingeniería, la economía y la geografía.

En esta investigación, se ha optado por analizar este estudio de caso tomando prestados argumentos teóricos pertenecientes a la disciplina de la geografía.

Ahora bien, la metodología cualitativa escogida buscó abarcar la realidad social mediante la técnica inductiva; es decir, a partir de la observación de los actores, se generó una teoría coherente con ellos (Hernández, 2008). En coherencia con ello, en esta investigación se pretendió encontrar las pistas de investigación a partir de la implementación de las técnicas de recojo de información en el campo, y no antes de que estas sean ejecutadas.

A diferencia de la investigación cuantitativa, la realidad social en la metodología cualitativa se caracteriza por ser dinámica y construida por el propio investigador (Della Porta et al., 2008). En esta investigación se analizaron las políticas públicas a favor de la movilidad sostenible. Ello llevó a que se tenga un acercamiento a campo dinámico debido a que analizar las políticas implicó analizar a los agentes encargados de ejecutar la política.

De los cuatro enfoques de investigación que propone Della Porta et al. (2008), esta investigación se enmarcó en el interpretativista, debido a que, a nivel metodológico, la orientación de este trabajo va a prestar atención al significado y al contexto local: San Isidro y la toma de decisiones con respecto a la movilidad sostenible.

Por otro lado, debido a que el objeto de estudio ha sido poco estudiado, es necesario acercarse a una escala observable (Google Académico, 2019a). En ese sentido, se vio propicio hacerlo desde la escala local. Además, esta toma de decisiones pudo ser examinada con mayor detenimiento y de forma más sencilla al ser realizada en esa escala.

Habiendo enmarcado la metodología de la investigación, procederé a describir el método de investigación, entendido también como las herramientas de recopilación de la información.

Como indica Della Porta et al. (2008), los métodos cualitativos incluyen la observación participante, las entrevistas en profundidad, el análisis de documentos y los estudios de casos, entre otras herramientas. A continuación, señalaré aquellas que serán parte del trabajo de campo de esta investigación.

a) Entrevistas a profundidad: esta técnica permite desencadenar información de procesos de mediano y largo plazo. Tienen como finalidad conocer la opinión y la perspectiva que una persona tiene respecto de su vida, experiencias o situaciones vividas (Campoy y Gomes, 2009).

De ese modo, el observador puede obtener una mirada más completa de cómo se dio un proceso respecto a, este caso, la gestión pública de la movilidad sostenible. Además, a diferencia de otros tipos de entrevista, esta técnica busca comprender más que

explicar y permite el máximo de flexibilidad en explorar un tema (Campoy y Gomes, 2009). Esto permite que la relación con el entrevistado sea más de entendimiento y de confianza.

Por todas las características expuestas, la muestra de este tipo de entrevista estuvo conformada por dos usuarios: los titulares de la primera gerencia de sostenibilidad y subgerencia de movilidad urbana, que cumplieron funciones los primeros 6 meses del año 2015. Originalmente, no estaba previsto realizarles entrevistas a profundidad a estos usuarios; sin embargo, ante el descubrimiento posterior de que ambos se encargaron únicamente de la fundación de estas oficinas, mas no tanto de la redacción e implementación del plan urbano de movilidad sostenible, el investigador vio conveniente reducir las variables a preguntar y realizarles una entrevista a profundidad.

b) Entrevistas semi-estructuradas. Esta técnica se caracteriza por establecer de manera previa los temas y preguntas a realizar a un sujeto, pero con un esquema flexible (Izcara, 2014). Las preguntas de este tipo de entrevista son concretas y no buscan, necesariamente, la libre manifestación de los entrevistados (Izcara, 2014).

Por todas las características expuestas, la muestra de este tipo de entrevista estuvo conformada por catorce usuarios. Por un lado, fueron parte el alcalde de San Isidro en el proceso 2015-2018, Manuel Velarde Dellepiane; y la segunda (y última) gerenta de la oficina de sostenibilidad. El investigador consideró pertinente entender de la manera más amplia posible la visión que tuvieron las cabezas de la implementación de este plan urbano de movilidad sostenible, por lo tanto, las entrevistas estructuradas de estos usuarios fueron flexibles y abarcaron todas las variables de investigación.

Por otro lado, el resto de la muestra de este tipo de entrevista estuvo conformada por doce personas que no fueron directivos pero que estuvieron encargadas de la implementación del plan de movilidad sostenible. Estas fueron el subgerente de movilidad urbana, Javier Flores Ardiles; los cuatro coordinadores de Movilidad Urbana, tres arquitectos de la subgerencia de movilidad urbana, dos ingenieros, un educador y un politólogo. Las entrevistas de estos miembros no abarcaron todas las variables de investigación y no tuvieron, necesariamente, la misma flexibilidad que las preguntas para el alcalde y la gerenta de sostenibilidad.

c) Revisión de archivos: esta técnica consiste en la revisión de documentos que permitan entender procesos históricos a través de hechos específicos. En esta investigación, se analizaron actas de sesión de consejo, normas y leyes que enmarcan las acciones de la municipalidad de San Isidro y que promueven las políticas públicas sobre la bicicleta.

d) Finalmente, para entender el estudio de caso se utilizó información secundaria como informes socioeconómicos de la población, informes sobre el uso de la bicicleta y otros medios de transporte en el distrito y algunas encuestas enfocadas en la percepción del ciudadano sobre estas políticas.

Los límites de la investigación son los siguientes. A nivel temporal, la investigación se realizó en el marco de un año universitario y; el trabajo de campo, durante un mes. A nivel territorial, se ha seleccionado un caso en específico (el distrito de San Isidro) de todos los estudios de caso de políticas públicas relacionadas a la movilidad sostenible, debido a que este distrito fue el primero donde estas fueron realizadas mediante un plan municipal.

A nivel teórico, se han seleccionado aquellas teorías relacionadas al desarrollo del territorio urbano y del ciclismo urbano que fueron consideradas más pertinentes para los fines de la investigación.

Finalmente, a nivel conceptual, de los elementos de la pirámide de movilidad sostenible (peatón, bicicleta, transporte público, transporte privado y transporte de carga), se ha priorizado el de la bicicleta y sus conceptos aledaños; de modo que la investigación se haya realizado dentro del periodo de tiempo con el que se contó.

CAPÍTULO III: DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL A LA MOVILIDAD SOSTENIBLE

En este capítulo se expondrán tres cosas. La primera es la forma en como el ordenamiento territorial ha sido entendido en las ideas globales, en algunos países de América Latina y en el Perú. La segunda, que entra como una forma de ordenar el territorio urbano, es la cronología del concepto de movilidad sostenible y de la aplicación de políticas públicas en torno a la bicicleta. La tercera, finalmente, consistirá en un diálogo entre la teoría y la práctica respecto al rol de la bicicleta en la movilidad sostenible.

3.1. Conceptualización del ordenamiento territorial: su evolución en el mundo y en el Perú

La preocupación por ocupar y ordenar el territorio es un sentimiento muy antiguo. En la historia humana, esta actividad empieza de manera consciente con las primeras grandes civilizaciones (Novoa, 2019).

En la academia internacional, el concepto de ordenamiento territorial se empieza a desarrollar a nivel global a partir de la segunda guerra mundial. En esta segunda mitad del siglo XX, surgen organismos internacionales que desarrollan programas y proyectos que ejercen influencia en el desarrollo de conciencia ambiental y en las políticas territoriales de Gobiernos, instituciones y ciudadanos (Novoa, 2019).

En la década de los setenta, esto se manifestó con la primera Conferencia Europea de Ministros responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT) llevada a cabo en 1970 (Food and Agriculture Organization, s.f.). Desde entonces, estas conferencias se celebran cada tres años y han consolidado un foro de discusión respecto al desarrollo territorial del continente europeo (FAO, s.f.).

Además, se resalta la creación del Programa sobre el Hombre y la Biósfera (MAB) en 1972 (Novoa, 2019). Uno de los primeros proyectos de este programa consistió en establecer una red mundial coordinada de los ecosistemas del planeta en los que se podrían proteger mejor los recursos genéticos y en donde se podrían realizar investigaciones al respecto (Servicio Nacional de Áreas Protegidas por el Estado, s.f.).

En la década de los ochenta, el exponente más importante fue la Carta Europea de Ordenación en 1983 (Novoa, 2019). Esta definió al ordenamiento territorial como:

“La expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio (...)” (Melgar, 2012, p. 10).

Además, la Carta Europea señaló que los objetivos de la ordenación del territorio eran el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, el uso racional del suelo, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente (FAO, s.f.).

En la década de los noventa, resaltó la Cumbre de Río y su herramienta de políticas públicas, la Agenda 21, en 1992 (UN, s.f.). En este documento, los acercamientos hacia el concepto de ordenamiento territorial resaltaron la sostenibilidad y la cooperación internacional. Así, en una de las actividades propuestas para fomentar el desarrollo sostenible de los recursos humanos, se propone lo siguiente:

“en el plano internacional, los diversos organismos y programas bilaterales y multilaterales (...) de ordenación urbana deberían mejorar la coordinación mundial de las actividades de ordenación de los recursos terrestres, y se deberían adoptar medidas para promover la transferencia de experiencias sobre prácticas sostenibles de ordenación de tierras aplicables a los países en desarrollo” (ONU, 1992, p. 10).

Finalmente, en la década de los dos mil, sobresalen la cumbre mundial de D.S. Johannesburgo (2002) y la de Río +20 (2012) (Novoa, 2019a). En el plan de implementación de la cumbre de Johannesburgo, se menciona al ordenamiento territorial como uno de los principales medios en los que debe proteger y gestionar los recursos naturales para promover el desarrollo económico y social así como una de las principales

políticas a adoptar para lograr la erradicación de la pobreza (Biblioteca Virtual en Gestión del Riesgo de Desastres, s.f.).

Ahora bien, en América Latina, por su parte, podemos recoger la siguiente información.

La visión global del ordenamiento territorial latinoamericano se empezó a construir en 1989, como resultado del interés de esta región en definir una posición global sobre el problema del desarrollo y su vínculo con el medio ambiente (Morales, 2012). Este posicionamiento se manifestó en la Conferencia de Río de 1992 (Morales, 2012) y mediante la elaboración del documento denominado Nuestra Propia Agenda, desarrollado en 1990 con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Pnuma) y la Comisión Económica para América Latina (Cepal) (Novoa, 2019).

Dicho documento surge ante la necesidad de apreciar los problemas y las potencialidades que ofrece el patrimonio natural de la región; de manera que la jerarquía de las prioridades y el diseño de estrategias hagan viable un desarrollo sustentable (PNUD, 1990).

Por otro lado, en la década de los noventa, los Estados latinoamericanos empezaron a promover políticas verticales dirigidas hacia la ordenación de los recursos naturales y los ecosistemas (FAO, s.f.). En ese momento, se empezaron a formar dos corrientes en los enfoques territoriales de América Latina: el enfoque ambientalista y el de desarrollo local (FAO, s.f.).

El enfoque ambientalista nace de la unión de acciones para el uso sostenible de los recursos naturales con una metodología participativa (FAO, s.f.). Por ejemplo, en esa década, Chile, Bolivia, Ecuador y Perú afiliaron sus instituciones a la Red Latinoamericana de Manejo de Cuencas Hidrográficas, mediante actividades participativas de manejo de ordenación de cuencas (FAO, s.f.).

El enfoque de desarrollo local surge debido a los procesos de descentralización en el continente, los cuales hicieron que los Gobiernos locales asumieran funciones que

solían ser desempeñadas por el Gobierno central (FAO, s.f.). Entre estos, resaltó la protección contra los riesgos para el medio ambiente (FAO, s.f.).

Por ejemplo, en 1997, en Colombia, la ley de ordenamiento territorial definió al concepto como:

“un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, (...) en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales” (Melgar, 2012, p. 11).

Hacia finales de los noventas y en la década de los dos mil, se dio una inclusión del ordenamiento territorial en las estrategias y políticas nacionales (FAO, s.f.). Esto se dio, en parte, debido a que el problema de la desigualdad socio-espacial y la búsqueda de una mayor cohesión territorial fueron vistos como temas prioritarios en las agendas públicas (FAO, s.f.).

Por ejemplo, en El Salvador, en el 2001, se definió al plan nacional de ordenamiento territorial de la siguiente manera (Melgar, 2012):

“Es la orientación estratégica de la acción institucional que tiene como finalidad el logro de una relación armónica entre la sociedad y el territorio: equilibrada y sostenible, segura, favorecedora de la calidad de vida de la población, de la utilización de las potencialidades productivas del sistema socio-territorial, y de su integración en el contexto regional y mundial” (p. 12).

Luego, en Nicaragua, en el año 2002, un decreto nacional de ordenamiento territorial se expresó así (Melgar, 2012):

“Proceso de planificación a evaluar y orientar el uso de la tierra en el territorio, de acuerdo con sus características, potenciales, limitantes y problemática, tomando en cuenta los recursos naturales y ambientales, las actividades económicas y sociales y la distribución de la población en el marco de una política de conservación y sostenible de los sistemas ecológicos” (p. 13).

El proceso de Perú, por su parte, comenzó a nivel nacional en el año 2001, con la creación de la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental (Glave,

2010). Sin embargo, a nivel municipal, se había emitido anteriormente un manual de ordenamiento territorial en 1998. En este, el concepto se definía así (Melgar, 2012):

“El ordenamiento territorial se entiende como una política de Estado y un proceso de construcción colectiva orientados a: Propiciar una adecuada organización política administrativa del país y desarrollo armónico de las regiones y Proyectar especialmente las políticas de desarrollo social, económico, ambiental y cultural de la sociedad, garantizando un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente” (p.10).

Tras ello, la conceptualización más importante desarrollada en el país fue la promovida por el Ministerio de Ambiente en el año 2010 en la publicación denominada Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial. En dicho documento, se define al ordenamiento territorial de la siguiente manera (Propuesta ciudadana, 2014):

“Una política de Estado, un proceso político y técnico administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos para la ocupación ordenada y el uso sostenible del territorio, la regulación y promoción de la localización sostenible de los asentamientos humanos, de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos” (p.10).

Este documento, que se mantiene vigente en la actualidad, presenta, además, cuatro enfoques del ordenamiento territorial. Estos son el enfoque urbanista, el enfoque rural, el enfoque ambiental y el enfoque económico (Propuesta ciudadana, 2014). El enfoque urbanista está centrado en la ciudad y la clasificación urbana del suelo; el enfoque rural está orientado al campo, a la mejora productiva de este y a su transformación física; el enfoque ambiental tiene énfasis en la gestión racional de los recursos naturales; y, el enfoque económico busca lograr la interacción entre los sectores productivos y el territorio (Propuesta ciudadana, 2014).

El caso de esta investigación, el ordenamiento urbano en la movilidad sostenible de San Isidro, se ubica conceptualmente en el enfoque urbanista de estos lineamientos de ordenamiento territorial.

Finalmente, el último documento en abarcar el espacio urbano de manera específica y a nivel nacional aparecería después de la ideación y formación del PMUS, pero no deja de ser importante mencionarlo. Este fue un decreto dado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en el 2016 y se refiere al ordenamiento territorial como un proceso técnico-administrativo, mediante el cual los Gobiernos locales dirigen la ocupación racional y uso planificado del territorio, así como la organización físico-espacial de las actividades humanas (Decreto Supremo N° 022-2016).

3.2. Cronología del concepto de movilidad sostenible y de la aplicación de políticas públicas en torno a la bicicleta

Para empezar a responder al primer objetivo de la investigación, es necesario analizar el cambio de las ideas a través de la evolución conceptual del término “movilidad sostenible” así como de la aplicación de políticas públicas asociadas a este a nivel global, regional y local.

3.2.1. Cronología del concepto de movilidad sostenible

La movilidad es entendida como la facilidad con la que las personas se desplazan, desde ellas mismas y/o de objetos materiales, para satisfacer sus necesidades (Fundación Transitemos, 2018). De este concepto, se deriva el de movilidad sostenible o sustentable. Este lo entenderemos como aquella movilidad capaz de satisfacer las necesidades de la sociedad de moverse libremente, acceder y comunicarse, sin sacrificar otros valores humanos o ecológicos básicos y sin comprometer el bienestar de las futuras generaciones (Instituto Sindical del Trabajo, 2009). Este concepto subraya, además, que la ciudad debe organizarse de modo que el sujeto más importante sean los peatones, seguido de los ciclistas, el transporte público, el transporte de carga y, finalmente, los vehículos particulares (Vélez y Ferrer, 2018).

Esta forma de entender el ordenamiento territorial urbano es, vale señalar, reciente y es producto de un cambio de paradigma dentro de lo que podríamos denominar paradigmas del desarrollo urbano. En un primer momento, el concepto de movilidad sostenible no existía de manera íntegra sino, más bien, sus componentes se definían por separado: existían estudios sobre el vehículo particular, sobre el transporte público y sobre la bicicleta como medio recreativo, mas no un concepto que los agrupara a todos. En un segundo momento, se sumó el paradigma ambiental, el cual le puso un énfasis en la

sostenibilidad y permitió la complementariedad de los componentes de la movilidad mediante un concepto integral.

A continuación, se detallará de manera cronológica cómo se presentaron estos paradigmas y cómo se cambió de uno al otro.

En la mayor parte del siglo XX hasta antes de la década de los ochenta, el desarrollo urbano vivió el auge del vehículo privado (Velásquez, 2015). Por lo tanto, la producción académica estaba referida a cómo construir la ciudad de modo que se priorice a este vehículo por encima de otra forma de transporte.

Este accionar respondía al tipo de planificación estratégica que se tenía, llamado *forecasting* (Guzmán-García, 2011). Este es un enfoque en el que “se le da una prioridad a los criterios económicos, un poco a los sociales, pero los ambientales solo aparecen en un segundo plano (en forma de estudios de impacto ambiental para mitigar los efectos de las “necesarias” actuaciones)” (Guzmán-García, 2011, p.17).

Dentro de este mismo periodo, a medida que las ciudades siguieron creciendo en población y tamaño, empezaron a surgir problemas asociados a los carros como la congestión o la contaminación. Ello impulsó que nuevos enfoques aparecieran. Así, se empezó a hablar de la planificación estratégica *backcasting*, “en el que los criterios ambientales y sociales aparecen en el mismo plano que los económicos” (Guzmán-García, 2011, p. 18). En el contexto de movilidad, se planteó que se empezara a priorizar el transporte colectivo sobre el privado, reconociendo así “que lo importante no es la cantidad de vehículos [que] pueden circular con facilidad, sino el número de personas que logran satisfacer sus viajes con eficiencia (como se cita en Dexter y Avellaneda, 2014)” (Flores, 2017, p. 53).

Ahora bien, en la década de los ochenta, estos problemas se materializaron de manera más completa mediante los estudios de movilidad sostenible, que aparecen con la llegada del paradigma ambiental en el ámbito global y que proponen, por vez primera, la integralidad de todos los componentes de la movilidad. Este paradigma ambiental se materializa en la academia mediante el concepto de desarrollo sostenible. En ese sentido, la movilidad sostenible surge como una rama del desarrollo sostenible.

El desarrollo sostenible es un concepto que se utilizó a escala global por primera vez en 1987 con el informe Brundtland, denominado inicialmente “Nuestro Futuro Común”, realizado por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (Estévez, 2017). Este propuso la “satisfacción de ‘las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades’” (ONU, s.f.).

Algunos años después, en la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo llevada en Río de Janeiro en 1992, se elabora un plan de acción global para el desarrollo sostenible denominado la Agenda 21 (UN, s.f.). Este constituiría el primer instrumento de políticas públicas global que enmarcó el desarrollo de programas de desarrollo y movilidad sostenible al interior de las naciones. Este documento, entre otros propósitos, enfatizó el escaso papel que jugó el sector transporte en la resolución de los problemas medioambientales (Guillamón y Hoyos, 2005).

La movilidad sostenible se enmarca, en ese contexto, en los tres pilares del desarrollo sostenible, que son el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente (Mataix, 2010). En el pilar económico, se busca satisfacer eficientemente las necesidades de movilidad derivadas de las actividades económicas, promoviendo así el desarrollo y la competitividad (Mataix, 2010). En el pilar social, se quiere proporcionar óptimas condiciones de accesibilidad de los ciudadanos al trabajo, a los bienes y servicios, de modo que se favorezca la equidad social y territorial, y a los modos de transporte más saludables (Mataix, 2010). En el pilar ambiental, la visión es contribuir a la protección del medio ambiente y de la salud de los ciudadanos, reduciendo los impactos ambientales al optimizar el uso de recursos energéticos (Mataix, 2010).

Asimismo, la Agenda 21 establece seis objetivos mínimos a los que debe apuntar la movilidad sostenible (Guillamón y Hoyos, 2005). Estos son: i) integrar la ordenación del territorio y la planificación del transporte para reducir su demanda; ii) adoptar programas que favorezcan el transporte público de gran capacidad; iii) fomentar el uso de medios de transporte no motorizados; iv) garantizar la gestión eficaz del tráfico, del transporte público y la conservación de la infraestructura de transporte; v) propiciar el

intercambio de información entre países y representantes locales y regionales; y, vi) reevaluar los patrones actuales de producción y consumo (Guillamón y Hoyos, 2005).

Ese mismo año de 1992, apareció un segundo instrumento de políticas públicas, esta vez de contexto regional, en Europa, que ayudaría a consolidar el cambio de paradigma mencionado anteriormente. Se trató del Libro Verde, un documento que pretendió mostrar el impacto del transporte en el medio ambiente de la Unión Europea y que fue el primero en señalar de manera más precisa que el enfoque global exigía fomentar la movilidad sostenible mediante la integración de los transportes en un contexto de desarrollo sostenible (Guillamón y Hoyos, 2005).

De ese modo, el Libro Verde instó a que las naciones elaboren políticas para afrontar todos los impactos negativos del transporte: “contaminación, demanda no imprescindible de transporte, volumen de tráfico, congestión de ejes principales, utilización eficaz de la capacidad de transporte, así como de las infraestructuras existentes, seguridad en el transporte de mercancías peligrosas, etc” (Guillamón y Hoyos, 2005, p. 11).

Es así que, a partir de ese momento, se entendió que el aspecto ambiental de la movilidad no solo debía desarrollarse en la política de transporte sino “en todas las políticas que pudieran tener repercusiones sobre la movilidad” (Guillamón y Hoyos, 2005, p. 11).

Tras la Agenda 21 y el Libro Verde, distintas naciones empezaron a asumir esos instrumentos de políticas públicas para implementar planes de movilidad sostenible. Una de las definiciones conceptuales más utilizadas en la década de los noventa, fue definida por la Comisión Europea de Transporte. Esta definió el término movilidad sostenible como un sistema de desplazamiento que “proporcionan los medios y las oportunidades para satisfacer las necesidades económicas, ambientales y sociales de manera eficiente y equitativa, al mismo tiempo que minimiza los impactos adversos evitables o innecesarios y sus costes asociados, en escalas espaciales y temporales (como se cita en Comisión de las Comunidades Europeas, 2000)” (Guillamón y Hoyos, 2005, p. 12). Esta definición pone el acento sobre el origen del desplazamiento, sobre cómo establecer pautas de movilidad que promuevan un desarrollo sostenible (Guillamón y Hoyos, 2005).

Posteriormente, en la década del dos mil, se asumió la definición brindada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la cual se refirió a los sistemas de transporte sostenible como aquellos en los que sin dañar la salud pública ni los ecosistemas, se satisface “la necesidad de acceso de acuerdo con el uso de recursos renovables por debajo de su tasa de regeneración y el uso de recursos no renovables por debajo de la tasa de desarrollo de substitutos renovables (como se cita en OECD, 2000)” (Guillamón y Hoyos, 2005, p. 12). De ese modo, para la OCDE, la movilidad sostenible debe promover un sistema de transportes donde el acceso para la satisfacción de necesidades esté supeditado a límites ambientales y de salud pública, y donde este tenga un uso a la vez racional y eficiente de los recursos que utiliza (Guillamón y Hoyos, 2005).

En el caso del Perú, se resalta que la creación e implementación del PMUS motivó que, hacia finales del año 2016, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, redactara una definición sobre la movilidad urbana sostenible y sobre los planes de movilidad urbana sostenible (Decreto Supremo N° 022-2016). La movilidad sostenible se define como:

“el conjunto de estrategias y medidas planificadas destinadas a recuperar la calidad del espacio urbano y mejorar el desplazamiento de personas y mercancías (logística urbana), favoreciendo los modelos de transporte que menos recursos naturales consumen y menos costos ambientales provocan. [Esta] se realiza mediante intervenciones urbanas eficaces que están destinadas a reorganizar los accesos a los centros poblados urbanos, favoreciendo la circulación vehicular y peatonal, mejorando las señalizaciones e incrementando los niveles de seguridad vial, minimizando los efectos negativos sobre el entorno y la calidad de vida de los ciudadanos” (capítulo IV).

Por su parte, los planes de movilidad urbana sostenible son vistos como:

“instrumentos técnico normativos que sirven para la elaboración de los sistemas de movilidad multimodal, a fin de mejorar la interconexión de los centros urbanos, cuando se presentan procesos de crecimiento socio - económico y dinámicos considerables de movilidad de personas y mercancías. Su formulación es participativa y concertada con la sociedad civil y aprobada por la Municipalidad Provincial de su jurisdicción” (capítulo IV).

Como se puede leer, la formulación de estas definiciones no implicó que la movilidad sostenible sea de aplicación obligatoria en los Gobiernos locales, pero al menos marcaron un referente normativo para futuras implementaciones.

3.2.2. Cronología de la aplicación de políticas públicas en torno a la bicicleta

En el mundo, los primeros programas de ciclismo sostenible se destacaron principalmente por sistemas de bicicletas compartidas que se dieron de manera experimental en Amsterdam por el movimiento Provo durante la década de los años sesenta y en La Rochelle (Francia) en 1974 (Boulanger, 2016).

Los programas similares a gran escala surgieron recién en Copenhague (Dinamarca) en 1995 y en Porstmouth (Inglaterra) en 1996. Luego, otras ciudades europeas como Helsinki, Viena o Rennes optaron por este tipo de iniciativas (Boulanger, 2016).

En América del Sur, por su parte, los primeros programas de bicicletas públicas surgieron en Río de Janeiro y en Santiago de Chile en diciembre del año 2008 (Google Académico, 2019b). El sistema de Río, denominado Samba, se inauguró con seis estaciones y de forma abierta para todo público, sin excluir a personas de otras ciudades o países (Alvarado, 2009). Por su parte, el sistema de Santiago denominado *B'easy*, comenzó con diez bicicletas por estación y con un cálculo de quince viajes por día (Diario Financiero, 2008). Ambos sistemas surgieron por alianzas público-privadas.

Finalmente, el caso que más resalta de esta región es el de Curitiba, Brasil. Esta ciudad ganó el *Globe Sustainable City Award* en el año 2010 y es considerada la capital verde de Sudamérica (Paisajismo Digital, 2017). Producto de un planeamiento iniciado en los años ochenta, a la fecha la ciudad cuenta con más de cien kilómetros de carriles para ciclistas, 7 de cada 10 ciudadanos se moviliza en bicicleta y el 70% de la población no depende de sus vehículos particulares (Paisajismo Digital, 2017).

Ahora bien, en el caso del Perú, las políticas y normativas relacionadas al ciclismo urbano empezaron a finales de la década de los ochenta. Sin embargo, recién en la década del 2010, empezaron a utilizar el concepto de movilidad sostenible (aunque sin necesariamente ser aplicado).

A continuación detallaré de manera cronológica las políticas y normativas más importantes relacionadas al ciclismo urbano en el Perú, cuya aplicación se ha dado sobre todo en Lima.

En un primer momento, en la década de 1990, las normas emitidas apuntaron a la construcción de las primeras ciclovías de la ciudad de Lima y a la creación de un programa metropolitano limeño para el transporte no motorizado (CAF, 2016). De manera detallada, en 1989 se inauguró la primera ciclovía en Lima en las avenidas Evitamiento y Panamericana Sur; en 1990 se creó el Programa Metropolitano de Transporte No motorizado en la Municipalidad de Lima, cuya ideación fue muy baja en lo que respecta a políticas públicas de ciclismo urbano durante esta década; en 1992 se crearon las ciclovías de las avenidas Arequipa y Salaverry (Lima); en 1993 el Perú recibió un préstamo de parte del Banco Mundial para que se fomente el uso de la bicicleta, el cual se utilizó en la creación de ciclovías en Lima en el circuito industrial (en las avenida Colonial, Guardia Chalaca, Universitaria, Tomás Valle, Angélica Gamarra y Morales Duárez); y, en 1994 se dio la primera publicación para guiar la circulación de bicicletas en Lima (CAF, 2016).

Luego, en la década del 2000, el Programa Metropolitano de Transporte No motorizado creó algunos programas para incentivar el uso de la bicicleta y que, a nivel ministerial, se hizo una relación entre la promoción de la bicicleta y la reducción de la contaminación atmosférica (CAF, 2016). De manera detallada, en 2002 se dio la primera campaña de promoción de infraestructura para el transporte no motorizado; en 2004 la Municipalidad Metropolitana de Lima publicó la primera ordenanza que promovía el uso de la bicicleta como medio alternativo de transporte; y, en 2005 se diseñó el Plan Maestro de ciclovías Lima - Callao (CAF, 2016). Por último, en el año 2009, el Ministerio de Ambiente publicó un decreto supremo donde, en aras de mejorar la calidad del aire, promovía que se incentive el uso de medios de transportes que reduzcan los niveles de contaminación atmosférica (Minam, 2013).

Finalmente, en el periodo entre el 2010 y el 2015, se comenzaron políticas públicas relacionadas a la bicicleta a nivel nacional, se creó el primer sistema público de bicicletas en un distrito limeño, la Ley General de Transporte incentivó el uso de

vehículos que ocupen poco espacio en la vía pública y se instauró el primer programa local de movilidad sostenible en el distrito de San Isidro.

De manera detallada: en 2010 se promulgó la primera ley nacional de la bicicleta, la cual señalaba que su uso era de interés nacional y que debía promoverse como medio de transporte sostenible; en 2012 se creó el primer sistema público de bicicleta en San Borja, de uso exclusivo para sus residentes; y, en 2014 se instauró el primer “Día sin auto” en Lima, para promover el transporte no motorizado (CAF, 2016). En la ordenanza del “Día sin auto”, se incluyeron, por vez primera, conceptos relacionados al ciclismo urbano y a movilidad sostenible en una ordenanza a nivel de Lima metropolitana.

Por último, en el año 2015 ocurrieron dos hechos importantes. Por un lado, la Ley General de Transporte instó el uso de vehículos que tuvieran una utilización eficiente del espacio público (MTC, 2015). Finalmente, se creó el primer Plan de Movilidad Sostenible en el distrito de San Isidro (Acuerdo de concejo N° 073-2016-MSI, 2016).

3.3. Enfoque de la movilidad urbana del ciclista

3.3.1. Estrategias y conceptos para una óptima aplicación

La bicicleta y todo lo que esta engloba, constituye la segunda prioridad de la movilidad sostenible. En América Latina, la planificación relacionada al ciclismo urbano no se da de manera global; más bien, los programas de bicicleta se suelen centrar en el simple aspecto de la infraestructura (Sánchez, 2017). Además, “los constantes cambios políticos derivan en no querer continuar con el programa elaborado por el gobierno anterior. Por ello, las estrategias casi siempre se ven truncadas” (Sánchez, 2017, p. 61).

Lo importante de la aplicación de esta estrategia de movilidad es que se realice en base a la accesibilidad; es decir, bajo el principio de que lo necesario no es mover vehículos, sino más bien, lograr que todos los bienes y servicios de una ciudad sean de fácil acceso; y que estén, por ende, a una corta distancia (Sánchez, 2017). Para ello, enfatiza el autor, es necesario facilitar el uso de la bicicleta de forma integral y, por tanto, que se le dejen de dar pocos recursos a las políticas para ciclistas (Sánchez, 2017).

Por otro lado, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) establece que existen tres tipos de usuarios de bicicleta (BID, 2015). Están los que utilizan la bicicleta por no tener otra opción (generalmente, debido a una precaria situación económica), los que la utilizan por recreación y deporte y los que la usan por decisión propia (BID, 2015). Una gestión adecuada de la política pública de la bicicleta debe prever a estos tres tipos de usuarios así como a aquellos que no son usuarios, para que la consideren como un medio de transporte respetable (BID, 2015).

Un concepto a tomar a cuenta para ese propósito es el de la intermodalidad. La intermodalidad contempla la posibilidad de utilizar más de un medio de transporte en un viaje; que, en efectos prácticos, se refiere a la bicicleta y al transporte público (BID, 2015). Implementar un sistema de intermodalidad implica poder entrar a un sistema de transporte público con una bicicleta propia o utilizar un sistema de bicicletas públicas para completar el viaje (cuya tarifa y modo de pago esté preferentemente integrado al del transporte) (BID, 2015).

Recientemente, la asociación civil holandesa Interface for Cycling Expertise propuso el concepto de planeación ciclo incluyente. Esta se refiere a una planeación ciclista que se encuentre integrada en la corriente principal de ordenamiento urbano y del transporte (Ciclociudades, 2011). Eso quiere decir que, más allá de los planes y políticas que proveen infraestructura ciclista y campañas de promoción para incentivar el uso de la bicicleta, el enfoque propone que otras ramas de la gestión urbana incluyan a la bicicleta en su planeamiento. En ese sentido, por ejemplo, “una política de salud o un plan que incluya la promoción del ciclismo urbano como un instrumento para mejorar la salud pública, es una política o un plan de salud ciclo-incluyente” (Ciclociudades, 2011, p. 66).

Una planeación ciclo incluyente requiere, además, que el diseño urbano sea también ciclo-incluyente; es decir, que el espacio público se pueda redistribuir para el beneficio de todos los usuarios (Ciclociudades, 2011). Eso implica que, “en la mayoría de los casos, se diseñe la vía a expensas del espacio destinado para estacionamiento y carriles de circulación de autos, para conferírsele a peatones y ciclistas” (Ciclociudades, 2011, p. 67).

3.3.2. Importancia de la bicicleta en la movilidad sostenible

El estudio de movilidad en zonas urbanas de Juan Carlos Dextre y Pau Avellaneda (s.f.) señala que la bicicleta es el medio de transporte más rápido puerta a puerta hasta distancias cercanas a los 5 km con velocidades medias de entre 12 y 15 km/h. Asimismo, es el medio de transporte más eficiente en cuanto a consumo energético y de materiales; no emiten gases de efecto invernadero; no generan contaminación acústica y permiten el desarrollo de una actividad saludable que reduce el riesgo de enfermedades (Dextre y Avellaneda, s.f.).

Por otro lado, en lo que respecta a los costos económicos, la bicicleta tiene un costo inferior a cualquier tipo de transporte motorizado tanto a nivel individual (costo de compra y mantenimiento) como colectivo (costo de las infraestructuras); y, disminuye la necesidad de espacio público destinado a estacionamientos y a su costo asociado (Dextre y Avellaneda, s.f.).

Es importante recalcar que la bicicleta genera beneficios relacionados a valores como la equidad y la seguridad ciudadana. Un estudio citado por el *ranking* Ciclociudades señala que “las ciudades con altos porcentajes de ciclistas son percibidas como lugares más seguros y más humanos” (Ciclociudades, 2011, p. 47). Se señala que:

“Al aumentar el uso del espacio público, se crea un sistema cívico de seguridad informal que transforma la vía pública en un espacio más incluyente y con un tejido social más robusto. Además, transitar en bicicleta posiciona a los ciudadanos como iguales, aumenta la democratización y la equidad al desplazarse por la ciudad, demerita el significado social que confiere el uso del automóvil y suaviza la brecha que separa a los ciudadanos cuando conviven en el espacio público” (p. 47).

Finalmente, se afirma que el uso de la bicicleta reduce el índice de mortalidad por accidentes viales (Ciclociudades, 2011).

3.3.3. ¿Qué motiva el poco uso de la bicicleta?

Según Dextre y Avellaneda (s.f.), son varias las razones por las cuales un ciudadano opta por no usar la bicicleta como medio de transporte habitual. Algunas de ellas dependen de las características personales del usuario como la capacidad física o la

edad, otras son de tipo social o económico, y otras están relacionadas con las condiciones del medio ambiente (clima adverso, pendientes, entre otras) (Dextre y Avellaneda, s.f.).

Otra razón importante es la relacionada a la seguridad. El urbanista Antonio Rosell señala que existen tres nociones de seguridad: la real, la percepción de peligrosidad y la seguridad social (Rosell, 2017). La real es la seguridad que efectivamente existe, la percepción de peligrosidad es la que la población percibe y la seguridad social es el miedo a la delincuencia. Estas se reflejan en una sensación de inseguridad que se alimentan con todas las sensaciones del entorno inmediato del ciclista: desde las bocinas de los impacientes, a las ráfagas de viento del auto que rebasa de cerca y a los baches e irregularidades de la superficie (Rosell, 2017). Todo esto le genera temor e incomodidad al ciclista. Como enfatiza el autor, cuando las experiencias que le provee su entorno son desagradables o atentan contra su instinto de autoprotección, el ciclista comenzará a buscar alternativas para sus desplazamientos en la ciudad (Rosell, 2017).

3.3.4. ¿Cómo promover la bicicleta como política pública?

a. Lineamientos

La política pública debe comenzar por reconocer a la bicicleta como un vehículo y no simplemente como un instrumento recreativo o deportivo (Ciclociudades, 2011). Además, debe ser entendido como un medio de transporte que alcanza a toda la ciudad (Sánchez, 2017), y no solo a las vías turísticas o a las más frecuentadas.

Por otro lado, es necesario que, para la elaboración e implementación de la política, se involucre al ciudadano. La urbanista Lotte Bech (2017), sugiere que una forma de hacer esto es pidiendo su opinión. Sostiene que las municipalidades deben invitarlos para discutir sobre la calidad de la infraestructura de las ciclovías futuras, así como de otras necesidades que puedan tener (Bech, 2017). Además, afirma que es importante que se realicen campañas promocionales y educativas al respecto (Bech, 2017). El BID, por su parte, sostiene que es fundamental proporcionarle la información adecuada sobre la infraestructura, las iniciativas que promuevan la bicicleta y la reglamentación de su uso (BID, 2015).

Asimismo, es necesario que la normativa y regulación relacionada a la bicicleta sirva para promover y no para repeler (BID, 2015). La finalidad de una regulación sobre la bicicleta y de una política ciclo-inclusiva es hacer que el uso de la bicicleta sea más seguro sin ser restrictiva (BID, 2015). De ese modo, la regulación debe proteger a los vehículos más vulnerables y darles prioridad ante los medios motorizados (BID, 2015).

Finalmente, en aras de lograr una política ciclo-inclusiva efectiva, el BID aconseja que se tenga instituciones o secretarías del Gobierno local con funciones asociadas exclusivamente a la bicicleta (BID, 2015).

b. Acciones concretas

El urbanista Jeroen Buis describe seis factores de éxito para el fomento del uso de la bicicleta (Buis, 2017). Estos son: i) que se promuevan políticas integradas (que incluya a todos los medios de transporte); ii) que haya cooperación entre los diferentes actores (políticos, técnicos, usuarios, ciudadano común); iii) que haya una planificación del uso del suelo urbano, de modo que la ciudad esté óptima para el uso de cada medio de transporte; iv) que se planifique el uso del auto y de la seguridad vial; v) que se construyan redes completas e infraestructura de calidad para bicicletas, y, vi) que se promueva la educación vial (Buis, 2017).

Asimismo, Dextre y Avellaneda (s.f.) definen cinco acciones concretas para incentivar el uso de la bicicleta. Estas son: i) crear espacios seguros para la circulación de las bicicletas (reconfigurando el espacio público y estableciendo calles de velocidad limitada para autos); ii) instalar estacionamientos para bicicletas tanto en espacios públicos como privados; iii) informar sobre la infraestructura y los servicios disponibles; iv) predicar con el ejemplo desde la administración pública (mediante la incorporación de la bicicleta para los funcionarios y la promoción de iniciativas como los domingos sin autos o maratones ciclistas), y, v) desarrollar sistemas de bicicleta pública (Dextre y Avellaneda, s.f.).

Finalmente, el *ranking* Ciclociudades recomienda el aumento de peajes urbanos para desincentivar el uso del auto e incentivar el de la bicicleta (Ciclociudades, 2011).

CAPÍTULO IV: SAN ISIDRO, DONDE SE ENCONTRARON LAS IDEAS CON LOS HECHOS

4.1. El cambio de paradigma en San Isidro

En términos de movilidad sostenible, la cronología del Perú inicia con la creación del Programa Metropolitano de Transporte No Motorizado en 1990, para la ciudad de Lima (CAF, 2016). Sin embargo, a nivel de Gobiernos locales, recién en el año 2015, 25 años después, en el distrito de San Isidro, se inaugura el primer Plan de Movilidad Urbana Sostenible destinado a llevarse a cabo en los años 2016 al 2018 (Acuerdo de concejo N° 073-2016-MSI, 2016).

Smith, citando a Kuhn, explica que el primer aspecto que indica un cambio de paradigma es el ingreso de principios metafísicos generales (Smith, 2014). Esto, en políticas públicas, se refiere a los principios de los relatos globales del funcionamiento de la sociedad (Smith, 2014). En esta investigación, ello se aterriza en los principios de desarrollo sostenible y movilidad sostenible, explicados en la sección previa a esta.

Un segundo aspecto que para que se dé el cambio de un paradigma, era el relacionado a las hipótesis y las leyes; es decir, los axiomas y teorías de acción que enlazan los principios globales con los sistemas de acción pública concretos (Smith, 2014). A propósito de ello, las normativas y planes que anteceden y explican la elaboración del Plan Urbano de Movilidad Sostenible 2016-2018, constituyen una parte del sistema de acción pública para la municipalidad de San Isidro que se conectan con los principios globales de desarrollo sostenible y movilidad sostenible. A continuación, se explicará la pertinencia de estas normas y planes.

4.1.1. La evolución de lo normativo y de la planificación

A nivel normativo, el plan recoge las siguientes normas, manuales y ordenanzas (Municipalidad de San Isidro, s.f.):

A nivel nacional y regional, se recogen: i) el Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito - Código de Tránsito, del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC); ii) la resolución ministerial del MTC “Manual de Dispositivos de Control de Tránsito Automotor para Calles y Carreteras” y su proyecto de modificación donde se incluye un capítulo referido al Control de Tránsito para Ciclovías y Ciclo-rutas; iii) la Ley N° 29593, que declara de interés nacional el uso de la bicicleta; iv) el Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima (2012 – 2025); v) el Programa Nacional de Ciudades Sostenibles y Cambio Climático (iniciativa del Ministerio del Ambiente para articular, facilitar y potenciar acciones de autoridades y organismos); vi) La Norma CE.030 Norma Técnica, R.N.E. “Obras especiales y complementarias – Diseño y construcción de ciclovías”; y, vii) el Proyecto de Ley 4453/2014-CR: Que establece la obligación de implementar estacionamientos para bicicletas (Municipalidad de San Isidro, s.f.).

A nivel metropolitano, se recogen: i) del Manual de Normas Técnicas para el Diseño de Ciclovías y Guía de Circulación de Bicicletas 1994, el Programa Metropolitano de Transporte No Motorizado; ii) la Ordenanza sobre el “Marco del transporte terrestre en la provincia de Lima”; iii) la Ordenanza para “Promover el uso de la bicicleta como medio alternativo de transporte”; iv) el Manual de Diseño para Infraestructura de Ciclovías – 2005 – MML: Plan Maestro de Ciclovías para Lima y Callao; v) la Ordenanza número 341 (1999-2013) sobre el Sistema Sistema Vial Metropolitana de Lima; vi) la Ordenanza número 1227 (2009) que reglamenta la circulación y la prestación de transportes de carga en la provincia de Lima; vii) el Plan Estratégico para el Transporte en Bicicleta 2008 – 2014; viii) la Ordenanza número 1597 (2012) sobre la actualización de datos y formalización de vehículos y conductores en el servicio de taxi en Lima Metropolitana; ix) la modificación la ordenanza (2013) número 1404 que reglamenta el procedimiento de aprobación de los estudios de impacto vial sobre Lima metropolitana; x) la Ordenanza n° 1680 (2013) que reglamenta la interferencia de vías en la provincia de Lima; xi) la Ordenanza número 1769 (2013) que aprueba y regula el Sistema de Corredores Complementarios del Sistema Integrado de Transporte Público de Lima Metropolitana; y, xii) la Ordenanza número 1851 (2014) para promover la Movilidad Sostenible y eficiente a través de la recuperación de espacios públicos para el transporte

No Motorizado en bicicleta en la Provincia de Lima Metropolitana y la permanencia del programa Ciclovías Recreativas de Lima (Municipalidad de San Isidro, s.f.).

Finalmente, en el nivel distrital resaltan dos normas antecedentes: i) la Ordenanza número 357 (2013), que regula la tasa por estacionamiento vehicular en San Isidro y ii) la Ordenanza número 382 (2015) que modifica el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) y la Estructura Orgánica de la Municipalidad de San Isidro (Municipalidad de San Isidro, s.f.).

Ahora bien, los planes que antecedieron la creación del Plan Urbano de Movilidad Sostenible fueron los siguientes (Municipalidad de San Isidro, s.f.):

- i) Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y su respectiva actualización del 2015 – Plan Bicentenario Perú hacia el 2021 (PEDN 2021).
- ii) Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima 2012-2025 (PRDC 2025).
- iii) Propuesta 2014 del Plan Metropolitano de Lima y Callao 2035 (PLAM 2035).
- iv) Plan de Desarrollo Concertado del Distrito de San Isidro 2007 – 2017 (PDCSI 2017).
- v) Plan Urbano del Distrito de San Isidro 2012-2022 y su respectiva actualización 2015 (en corriente elaboración al año que se redacta esto: 2015) (PUD).
- vi) Plan Estratégico Institucional de la Municipalidad de San Isidro 2015-2017 (PEI SI 2017).

A continuación, se señala la relación de estos documentos de planificación con el fomento de la movilidad sostenible.

- i) Plan Estratégico de Desarrollo Nacional - Plan Bicentenario Perú hacia el 2021, se expresa de la siguiente manera:

En el ítem “Objetivo nacional, objetivos específicos y acciones estratégicas”, se expresa el objetivo nacional de “garantizar el acceso a servicios de calidad que permitan el desarrollo pleno de las capacidades y derechos de la población, en condiciones equitativas y sostenibles (como se cita en PEDN 2021, s.f.)” (Municipalidad de San Isidro, s.f, p. 21.).

Entre los objetivos específicos, resalta el de: “disponer de servicios de transporte urbano seguros, integrados, de calidad y en armonía con el medio ambiente” (como se cita en PEDN 2021, s.f.)” (Municipalidad de San Isidro, s.f., p.21). Además, en la actualización del PEDN 2015, en el objetivo específico 5, se promueve la creación de un Sistema Nacional de Gestión Ambiental implementado en los tres niveles de gobierno (Municipalidad de San Isidro, s.f.). Y, dentro del Programa Estratégico del Plan para limpiar el aire, se considera la racionalización del transporte mediante la promoción del transporte alternativo (Municipalidad de San Isidro, s.f.).

ii) Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima 2012-2025 (PRDC 2025).

Dentro del segundo eje estratégico, se hace referencia a la movilidad sostenible con el siguiente objetivo: impulso de una movilidad sostenible, segura e inclusiva que contribuya a la articulación urbana y regional de la metrópoli (Municipalidad de San Isidro, s.f.).

En este, se articulan 7 enunciados, de los cuales 6 aplican directamente al nivel distrital: a) desarrollar una movilidad urbana sostenible con prioridad para los peatones, ciclistas y transporte público, obteniendo una eficiente distribución y equilibrio modal de los viajes metropolitanos; b) ejecución sostenida de un proceso de reordenamiento del transporte público y del tránsito metropolitano; c) disminución sustancial de los accidentes de tránsito y de las muertes que ellos producen; d) aseguramiento del acceso igualitario al sistema de transporte público; e) consolidación del cambio hacia mejores tecnologías y fuentes de energía limpia para los vehículos de transporte público; y, f) mejoramiento de la integración vial interdistrital, metropolitana, regional y nacional de la ciudad de Lima (Municipalidad de San Isidro, s.f.).

iii) Propuesta 2014 del Plan Metropolitano de Lima y Callao 2035 (PLAM 2035).

Se formulan los siguientes lineamientos de desarrollo urbano focalizados a la movilidad sostenible: a) ciudad compacta: que se densifica y equipa en áreas estratégicas mediante la priorización del desarrollo de áreas urbanas compactas en las centralidades, en los ejes de movilidad intensiva y en las nuevas áreas de expansión; b) ciudad integrada: que se articula a través de un sistema integrado de movilidad sostenible mediante la implantación del Sistema Integrado de Transporte, el reajuste y actualización del sistema vial, base para el desarrollo de un sistema urbanístico integral de movilidad

metropolitana; c) la creación de una autoridad metropolitana de transporte Lima-Callao en la que participe el Ministerio de Transportes y Comunicaciones; d) la promoción de un sistema ferroviario que conecte a la metrópoli de Lima-Callao con otras ciudades y regiones del país; e) ciudad policéntrica: que reduce la dependencia de sus periferias con respecto al área central metropolitana mediante el diseño y ejecución del sistema integrado de movilidad; y, f) ciudad competitiva: que mejora sus redes logísticas, incrementa sus zonas productivas y crea condiciones favorables para el desarrollo económico mediante el mejoramiento de la infraestructura de movilidad, servicios y equipamientos de las áreas de desarrollo informal (Municipalidad de San Isidro, s.f.).

Asimismo, el PLAM 2035, plantean dos lineamientos ambientales, en donde el transporte público masivo y la movilidad no motorizada son dos componentes a tomar en cuenta. Estos son la reducción de emisiones por el transporte público masivo y el fomento de la movilidad no motorizada (Municipalidad de San Isidro, s.f.).

iv) Plan de Desarrollo Concertado del Distrito de San Isidro 2007 – 2017 (PDCSI 2017).

Dentro de la Línea Estratégica de Desarrollo Urbano, se formula la “racionalización del tránsito y transporte, vía la regulación, supervisión y control, así como la remodelación de la infraestructura vial para mejorar el tránsito en el distrito (como se cita en PDC SI, s.f)” (Municipalidad de San Isidro, s.f.). Esto se propone mediante la aplicación de iniciativas como, la “Modernización del sistema de semaforización del distrito, la Elaboración e Implementación del Plan Distrital de Vialidad, Tránsito y Transporte, el Estudio de Vialidad y Tránsito y el Mejoramiento e implementación de la Seguridad Vial (como se cita en PDC SI, s.f.)” (Municipalidad de San Isidro, s.f.).

v) Plan Urbano del Distrito de San Isidro 2012-2022 y su respectiva actualización 2015 (en corriente elaboración al año que se redacta: 2015) (PUD).

Se presentan las siguientes políticas para promover la movilidad sostenible: a) requerir a la Municipalidad Metropolitana de Lima, la implementación de la Reforma del Transporte a través de un Sistema Integrado de Transporte; b) mitigar el impacto de la congestión del tráfico, mejorando las condiciones físicas y operativas de las vías, así como de seguridad vial; y el respeto a las normas de tránsito; c) propiciar una movilidad urbana sostenible, mejorando la accesibilidad peatonal e impulsando el empleo de modos de

transporte no motorizados; d) potenciar en las áreas técnicas los temas de la movilidad urbana en la Municipalidad de San Isidro; y, e) promover y concertar con el gobierno metropolitano la construcción de las obras de mejoramiento de la infraestructura vial y la modernización del sistema de transporte público en las principales vías metropolitanas de San Isidro (Municipalidad de San Isidro, s.f.).

vi) Plan Estratégico Institucional de la Municipalidad de San Isidro 2015-2017

Finalmente, la promoción de la movilidad dentro del referido documento se plantea en el cuarto objetivo estratégico: “impulsar la movilidad sostenible buscando la integración interdistrital del transporte público masivo y no motorizado (como se cita en PEI 2015-2017, s.f.)” (Municipalidad de San Isidro, s.f.).

Se plantean 2 estrategias para este objetivo: el programa de fomento de movilidad sostenible (que incluye implementar sistema de bicicleta pública y establecer alianzas con colegios y empresas para este fomento) y la implementación de rutas ciclistas y ejes peatonales priorizados (Municipalidad de San Isidro, s.f.).

Los indicadores de evaluación para este objetivo estratégico son el nivel de tránsito en hora pico, los puntos de intercambio modal implementados, la red de ciclovías implementadas y la accesibilidad peatonal urbana (Municipalidad de San Isidro, s.f.).

Ahora bien, el Plan de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS), que recoge las iniciativas de todos los planes expuestos, fue previsto para ser ejecutado entre los años 2016 y 2018, y presenta los siguientes objetivos generales:

El primero se refiere a los objetivos del Plan de Movilidad Urbano Sostenible y enuncia: elaborar un documento que contribuya a la mejora de la calidad de vida de los residentes y ciudadanos en general (Municipalidad de San Isidro, s.f.).

Este presenta los siguientes objetivos específicos: a) contribuir desde la proyección y gestión de la movilidad a la reducción de las desigualdades y aumento de la equidad social; b) construir nuevos modelos de gobernanza entre las personas, las autoridades y las instituciones relacionadas al tránsito, transporte, vialidad y movilidad urbana de Lima Metropolitana; c) precisar las propuestas y actuaciones para compendiar

las políticas de movilidad con las necesidades de los ciudadanos; d) organizar los principales ejes y nodos de movilidad multimodal (peatón, bicicleta, transporte público, mercancías y auto particular), garantizando su buen funcionamiento y sostenibilidad; e) identificar, caracterizar y calificar una jerarquía vial interna del distrito; f) enfocar los desplazamientos en base a las personas y en la integración racional y sostenible de todos los modos de desplazamiento; g) mejorar la seguridad vial; h) proponer propuestas para reducir la contaminación ambiental, visual y auditiva y hacer buen uso de los recursos energéticos; i) aumentar la eficiencia y efectividad de los servicios de transporte de pasajeros y mercancías; j) formular programas y proyectos estructurantes para concretar la planificación de la movilidad, mediante el fomento de acuerdos y pactos interdistritales, metropolitanos y supramunicipales; y, k) proponer y promover un sistema interdistrital de planificación estratégica en torno a la movilidad urbana (Municipalidad de San Isidro, s.f.).

El segundo objetivo general se refiere a los objetivos de la movilidad urbana sostenible. Este enuncia: asegurar los desplazamientos de las personas de manera digna, igualitaria, segura y ordenada y económicamente eficiente; es decir, al menos costo social, ambiental y energético (Municipalidad de San Isidro, s.f.).

Este presenta los siguientes objetivos específicos: a) mejorar y optimizar las condiciones de movilidad de la ciudadanía, como el confort, la seguridad y la modalidad, considerando especialmente a las personas vulnerables y con movilidad reducida; b) equiparar las condiciones de accesibilidad para todos los grupos de personas; c) aumentar los viajes en transporte colectivo, no motorizado e intercambios modales; d) reducir los tiempos de viaje; e) reducir los viajes en vehículo privado de baja ocupación; f) promover el compartimiento del vehículo privado de baja ocupación; g) reducir las infracciones y malos hábitos de tránsito y de transporte; h) reducir el mal uso del espacio público, fomentando su recuperación y utilización adecuada; i) mejorar los puntos de intercambio modal y de integración entre los diferentes modos; j) promover el desarrollo sostenible con la mitigación de impactos ambientales y costos sociales de personas y carga, incluyendo accidentes de tránsito, contaminación de aire y sonora, y deterioro del patrimonio edificado; y, k) mejorar las condiciones de circulación de la logística y mercancías según la tipología de la carga (Municipalidad de San Isidro, s.f.).

Todos estos planes expuestos, son, además, la materialización de otro de los aspectos que provocan el cambio de paradigma según Kuhn (bajo la interpretación de Smith): la utilización de instrumentos y herramientas que, aterrizados en las políticas públicas, toman forma de dispositivos de intervención tomadas por las autoridades públicas (Smith, 2014). Es menester enfatizar que, de todos los planes explicados, la materialización más clara y pertinente se da, en específico, con el Plan Urbano de Movilidad Sostenible 2016-2018, pues es este el que finalmente sirve como guía a las políticas públicas de movilidad sostenible dentro del territorio sanisidriño.

Finalmente, el último aspecto explicado por Kuhn (bajo la interpretación de Smith) para propiciar un cambio de paradigma, es el de las relaciones entre los poderes públicos y los actores sociales (Smith, 2014). Este aspecto será trabajado de manera transversal en todos los siguientes puntos.

4.1.2. La ventana de oportunidad y la voluntad política

Aunque no fue explicado precisamente por Kuhn, consideramos que el concepto de la ventana de oportunidad desarrollado por Kingdon, nos da un acercamiento interesante para analizar cómo se da el cambio de paradigma de una visión de transporte no sostenible a una de movilidad sostenible.

La corriente de las soluciones expuesta por Kingdon ya existía en San Isidro tanto por la literatura universal sobre movilidad sostenible, como en el conocimiento de los profesionales que trabajaron dentro de la oficina de sostenibilidad en el Gobierno de Velarde. Esta corriente se expondrá a mayor cabalidad en la sección dedicada a la gobernanza.

La corriente de los problemas, por su parte, también era un aspecto presente, puesto que San Isidro, al igual que muchas otras zonas de Lima, tenía una circulación vehicular caótica y pocas alternativas de movilidad.

Lo que faltaba confluír para que se abra una ventana de oportunidad, según la teoría de Kingdon, era la corriente política, que, como señalamos en el marco conceptual de la investigación, comprende a la opinión pública y sus virajes, a la política electoral, a los cambios en el Gobierno y a las acciones de los grupos de presión.

En San Isidro, los aspectos que resaltaron en esta tercera corriente fueron la política electoral y los cambios en el Gobierno y en la administración pública.

a. La creación de la oficina de sostenibilidad y de la subgerencia de movilidad urbana

Durante la campaña electoral, Manuel Velarde había propuesto cambios relacionados con políticas a favor de los ciclistas y políticas sostenibles para el distrito. Cuando inicia su gestión, estas ideas se materializan en la creación (por vez primera en el país) de una gerencia de sostenibilidad que contenía, a su vez, una subgerencia de movilidad urbana.

Esta creación, además de ser impulsada por Manuel Velarde, se dio de la mano de la primera gerenta de sostenibilidad y el primer subgerente de movilidad urbana, quienes estuvieron en su cargo hasta julio y agosto del primer año de gestión del alcalde, respectivamente. Debido a que solo estuvieron en este primer período, sus funciones estuvieron más relacionadas a la creación y consolidación de estas oficinas, que a la creación y ejecución del Plan de Movilidad Urbana Sostenible.

El factor más importante detrás de la creación de la oficina fue la visión y seguridad del alcalde. Este entendía que en el distrito se debía crear un entorno y espacio urbano sostenible y que, para ello, se requerían realizar los acomodos normativos, presupuestales e institucionales para lograr ese objetivo (M. Velarde, comunicación personal, 21 de octubre de 2019). Esos acomodos se consolidaron con la creación de la gerencia de sostenibilidad. Es importante señalar que antes de la llegada del alcalde, en San Isidro no existía, cuanto menos, una oficina de medio ambiente.

Y entonces, algo sucedió. Al cabo de unos meses de creada la oficina, todos sus miembros (o casi todos) fueron cambiados y se trajo un equipo nuevo, tanto a nivel de gerencia, como subgerencia de movilidad urbana, coordinador de dicha oficina y profesionales como arquitectos e ingenieros.

Aparentemente, no se debió a un tema de falta de competencias profesionales sino a una supuesta falta en la capacidad de ejecución de las ideas. Algunos de los miembros

que salieron comentan que, si lo ejecutado no fue tanto para los primeros meses, se debió a que la oficina requería una interacción con las demás gerencias al punto en que las ideas de esta intervinieran en los planes de las otras. Esto es así, en parte, debido a la naturaleza de promover políticas de sostenibilidad y de movilidad sostenible en un territorio: requiere una participación integral de todos los sectores de un poder público.

Además, esta gerencia de sostenibilidad planteaba una serie de conceptos que resultaban nuevos para los demás miembros de la municipalidad y, por tanto, requería de un tiempo para establecerse. Sin embargo, la decisión de hacer el cambio de personal se dio debido a una alta expectativa en la exigencia del alcalde, que pedía más de lo que, a su parecer, los miembros de esta oficina podían dar.

De alguna manera, el cambio de equipo ayudó a refrescar, puesto que algunos miembros de la primera oficina se sentían cansados por la fricción que resultaba de intentar coordinar los proyectos de esta nueva gerencia con las demás, que, en un principio, no se mostraron muy dispuestas.

Ahora bien, el hecho de que la oficina haya sobrevivido y podido crear un Plan de Movilidad Urbana Sostenible, se debió, se podría decir que enteramente, a la voluntad política del alcalde. Kingdon señalaba que los empresarios políticos eran los encargados de acoplar las soluciones existentes en el aire con los problemas presentes en un determinado territorio (Ravinet, 2014). Y expresó que estos deben tener algunas cualidades como: ser reconocidos o comprendidos, tener habilidades para negociar y, lo más importante para Kingdon, ser perseverantes (Ravinet, 2014). El alcalde de San Isidro cumplió con todos esos requisitos.

La visión que todos los trabajadores entrevistados de la oficina de sostenibilidad tenían del alcalde era la de una persona con liderazgo y visión que estaba comprometido y apasionado por las ideas que buscó promover. Incluso, varios de estos afirmaron que era una persona de su admiración. También se resaltó en repetidas ocasiones la perseverancia de este para hacer entender las ideas de movilidad sostenible tanto en las oficinas de la municipalidad como en los ciudadanos del distrito.

Finalmente, Kingdon señala que el acoplamiento entre la solución y los problemas puede darse por *political windows* o por *problem windows* (Ravinet, 2014). En San Isidro, fue una ventana de oportunidad de tipo política, puesto que se abrió por acontecimientos políticos que generaron un cambio en la agenda.

b. La creación del plan

El Plan Urbano de Movilidad Sostenible empieza a plantearse como idea a mediados del año 2015 y se consolida a mediados del año 2016. Algunos de los miembros más importantes en su creación fueron la segunda (y última) gerenta de sostenibilidad, el primer y segundo subgerente de movilidad urbana, el primer coordinador de dicha subgerencia que estuvo presente todo ese periodo, algunos arquitectos e ingenieros, así como, naturalmente, el alcalde.

Desde la alcaldía, la creación del plan se vio como el aterrizaje en una herramienta de políticas públicas de una serie de propuestas expresadas durante la campaña (M. Velarde, comunicación personal, 21 de octubre de 2019). Los planes urbanos que existían hasta entonces en el distrito no cumplían con una visión de ciudad que priorizara al peatón, ciclista y transporte público, por encima del vehículo privado (M. Velarde, comunicación personal, 21 de octubre de 2019).

Además, la aparición del plan coincidió con un sentimiento, posiblemente minoritario, de un sector de la población que exigía facilidades para el peatón y para el transporte en bicicleta. Este sector fue creciendo exponencialmente a medida que se implementaba el plan.

Ahora bien, otro factor que permitió el establecimiento del plan (y por ende, el comienzo del cambio de paradigma) fue el hecho de que distintas personas que tenían cierto conocimiento en movilidad vinieran de distintos proyectos a trabajar en San Isidro,

La elaboración del plan se alimentó de varias políticas que ya se realizaban durante el primer año de Gobierno, pero que no estaban enmarcadas en un texto sobre movilidad urbana sostenible.

Dentro de la municipalidad, los primeros meses, hubo enfrentamientos y confrontación entre las áreas debido a que no existía un consenso respecto a que el plan era un instrumento que se debía ejecutar en conjunto (J. Flores, comunicación personal, 14 de octubre de 2019). Por ello, antes de aprobar el plan, se generaron planes de movilidad a nivel institucional y a nivel de empresas. El plan institucional se dio con el 30% de los funcionarios públicos de la municipalidad (J. Flores, comunicación personal, 14 de octubre de 2019). A estos se les incentivó venir al trabajo a pie o en bicicleta y, para ello, se les compró bicicletas y se realizaron caravanas solo con ellos (J. Flores, comunicación personal, 14 de octubre de 2019).

Por su parte, los planes de movilidad para las empresas surgieron porque se entendió que las empresas vecinas tenían un potencial importante para garantizar la sostenibilidad de las ideas de movilidad sostenible. Estos planes consistían en que las empresas les den beneficios a sus trabajadores por utilizar bicicletas o caminar para ir al trabajo o que promovieran el transporte compartido en auto particular (J. Flores, comunicación personal, 14 de octubre de 2019).

Además, en setiembre del 2016, pocas semanas después de aprobarse el Plan Urbano de Movilidad Sostenible, se firmó un pacto por la movilidad con más de 50 empresas del distrito. Con este pacto, se instituyó, simbólicamente, un compromiso de estas por la movilidad sostenible.

Finalmente, el plan fue un antecedente para una política pública a nivel ministerial, puesto que, unos meses después de su aprobación, el ministerio de vivienda da una norma en la que se indica que las municipalidades deben hacer planes de movilidad. De ese modo, la acción local motivó una acción a nivel nacional.

4.2. La autonomía del distrito y su interacción con la Municipalidad Metropolitana de Lima

Para que un plan de movilidad se cree y ejecute de la mejor manera posible en un plano local, se requiere que el municipio tenga una alta autonomía sobre su territorio. Según Giuseppe Dematteis y Francesca Governa, esto hace referencia al peso proyectual de decisión financiera y operativa de los agentes locales en los proyectos o procesos que se quieran implementar (Dematteis y Governa, 2005).

En San Isidro, el peso proyectual de decisión se vio determinado por las relación que se tuvo entre este municipio y la Municipalidad Metropolitana de Lima. Encontramos entre dos y tres momentos distintos de nivel de autonomía. Todos estuvieron marcados por esta relación (léase también: dependencia y limitación) política.

En un primer momento, durante la creación del plan, la autonomía sobre el territorio no presentó mayores inconvenientes puesto que, por un lado, no se necesitaba tener muchas relaciones con el municipio de Lima y, por otro, se evitaba hacerlo. En el segundo y tercer momento, durante la implementación del plan, la relación entre estos dos municipios se fue complicando al punto en que impidió el desarrollo de algunos programas del plan. El tercer momento, ocurrido durante el último año, fue, en particular, el más crítico y estuvo marcada por la carrera electoral para las siguientes elecciones metropolitanas del alcalde de San Isidro y del hijo del alcalde de Lima.

El primer momento, en los que estuvieron la primera gerencia de sostenibilidad y la primera subgerencia de movilidad urbana, las cuestiones relacionadas con la creación de la gerencia y especificación de sus funciones tuvieron un carácter protocolar y gozaron de autonomía para realizar sus primeras actividades. Asimismo, se evitaba relacionarse más de lo necesario con el municipio de Lima debido a un rechazo a su candidato electo y/o sensación de sinsabor, de que nada bueno iba a resultar de esa relación por la diferencia entre concepciones sobre la ciudad (en el municipio de Lima la visión de ciudad priorizaba a los autos por sobre los peatones) (J. Tantalean, comunicación personal, 18 de octubre de 2019). Además, debido a que San Isidro tenía bastante independencia financiera, no se vio en la necesidad de depender económicamente de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML).

Sin embargo, como en San Isidro atraviesan varias vías metropolitanas, esto generó problemas en su relación con la MML por la competencia de intervención sobre estas vías. Esta situación se empezó a hacer visible a partir del segundo y tercer momento, durante la implementación.

Estos dos momentos posteriores se pueden dividir en cuatro hitos. Primero hubo una confrontación puesto que la MML quería construir 6 *bypass* en la avenida Salaverry

y, ante ello, el Gobierno de Velarde consideraba que esa no era una solución para el tráfico de esa zona de la ciudad. El segundo hito fue la confrontación por la construcción de un *bypass* y de un carril aledaño en la avenida aramburú por parte de la MML, a la cual la municipalidad de San Isidro también se opuso.

El tercer hito fue la negación por parte de la MML de construir ciclovías que conectaran al distrito de San Isidro con el de San Borja. Esta negación llevó a que, en vez de ciclovías, se dispusiera que esas pistas tengan un carril compartido entre bicicletas y autos, lo cual es impopular para los ciclistas y peligroso. En ese sentido, esta negación constituyó una frustración en la ejecución del plan. Esto generó sorpresa puesto que se trataba de un obstruccionismo a obras de un plan (el PMUS) que la misma MML había aprobado en el 2016.

El cuarto hito estuvo relacionado a la actualización del plan para el periodo 2019-2022, cuya propuesta fue enviada a la MML en los últimos meses de la gestión pero resultó rechazada.

Además de estas negaciones, que se daban posiblemente a modo de venganza política por los primeros hitos, la MML también presentó trabas para que en San Isidro se establezcan los estacionamientos públicos y los estacionamientos subterráneos (estos últimos fueron finalmente bloqueados). Asimismo, al parecer de los funcionarios, las respuestas para aprobar trámites demoraban más de lo que debían y, por otro lado, la MML solía exigir, a su parecer, aspectos técnicos y procedimentales que podían ser prescindibles.

Estas situaciones llevaron a que la práctica política consistiera en no pedir permiso para intervenir vías metropolitanas sino en realizar la obra y luego pedir disculpas por ello. Esto era así porque los funcionarios consideraban que si pedían permiso, ello implicaba que nunca les contestaran. En ese sentido, la visión en la oficina era hacer la obra, cueste lo que cueste y mientras antes, mejor.

Ello generó algunas respuestas de la MML un poco más drásticas. Por ejemplo, tras la intervención artística (para la cual no se pidió permiso) de los pasos peatonales de una vía metropolitana, la MML respondió borrándola al día siguiente y sin avisar (E.

Cabrera, comunicación personal, 23 de octubre de 2019). Así, la política de actuar sin permiso generó intromisiones no comunicadas.

Por último, el tercer momento de intensificación del conflicto se hace presente durante el último año, puesto que, según la coordinación que estuvo presente en este periodo, los trámites tardaban más que semestres anteriores y, como se señaló anteriormente, fue ahí que se niega la renovación del plan.

Contextualmente, en ese año (2018), se daba la contienda de campañas políticas para la siguiente alcaldía de Lima. Y, en esta, se disputaban el alcalde de San Isidro de esa gestión, Manuel Velarde, y el hijo del alcalde de Lima de esa gestión, Luis Castañeda Pardo. De ello, se puede inferir que la contienda electoral jugó en contra de los objetivos del plan y, por ende, de los beneficios hacia los ciudadanos.

Un último aspecto que es importante mencionar en términos de autonomía, es que el aspecto de la movilidad sostenible relacionada con el transporte público no se pudo ejecutar con la ambición que el equipo de San Isidro hubiese deseado, principalmente debido a que los Gobiernos locales no tienen mucha incidencia en ese aspecto (M. Velarde, comunicación personal, 21 de octubre de 2019).

4.3. Gobernanza: perfil profesional, relaciones laborales y trabajo intersectorial.

Lascoumes y Le Galès explicaban que la acción pública constituye una articulación entre regulación social y regulación política (Lascoumes y Le Galès, 2014). Cuando los actores, los grupos sociales y las instituciones inician un proceso de coordinación para alcanzar objetivos discutidos y definidos colectivamente, es que se alcanza una situación de gobernanza (Lascoumes y Le Galès, 2014).

En San Isidro, observaremos cómo se dieron estas interacciones, enfatizando el perfil profesional de los trabajadores, sus relaciones laborales y la coordinación del trabajo intersectorial para la ejecución del Plan Urbano de Movilidad Sostenible.

4.3.1. Perfil profesional

Christian Lefèvre explica que, en las últimas décadas, el contenido de los problemas sociales y de las medidas políticas públicas pertinentes para afrontarlas ha

cambiado. En ese sentido, los problemas son ahora de carácter intersectorial (Lefèvre, 2003). Por ejemplo, problemas como los de transporte, señala el autor, se enfocan ahora en el movimiento de las personas, que es algo mucho más amplio de abordar. Por lo tanto, se requieren soluciones multidisciplinarias (Lefèvre, 2003).

En la gestión de sostenibilidad de San Isidro, eso se cumplió. Los funcionarios tienen las profesiones de arquitectos (la mayoría), abogados, ingenieros de transporte, educadores, comunicadores, politólogos y administradores. Además, la mayoría de estos tienen estudios de posgrado en temas de gestión y planificación urbana, sostenibilidad o de movilidad sostenible. Estos conocimientos se hicieron notorios a lo largo de las entrevistas.

Por último, sin ser esto menos importante, en el trabajo de campo, casi todos los entrevistados expresaron estar apasionados por cambiar para bien cuestiones relacionadas a la movilidad y explicaron que entraron a San Isidro justamente porque era su oportunidad para trabajar eso. Varios de estos, tras dejar su trabajo en San Isidro, continuaron estudios sobre movilidad sostenible y/o se fueron a otras entidades a intentar implementar esta perspectiva de concebir la ciudad.

4.3.2. Trabajo intersectorial y con actores no públicos

Lefèvre explica que, debido a la organización por sectores de la acción pública, a los actores públicos les cuesta abarcar los problemas intersectoriales (Lefèvre, 2003). Esto conlleva, indica el autor, a que la centralidad del Estado se pierda y que otros actores no públicos dispongan de recursos para diagnosticar problemas y encontrarles soluciones (Lefèvre, 2003). Estos otros actores, señala, cuentan con conocimientos y competencias que los actores públicos carecen (Lefèvre, 2003).

Claudio Tecco explica que el trabajo conjunto de estos actores es un requisito para generar desarrollo local (Tecco, 1997). Estos actores, comenta, pueden ser los empresarios, las instituciones que agrupan trabajadores intelectuales, las instituciones culturales, los partidos políticos, los establecimientos educativos y de investigación, las ONGs, las asociaciones vecinales, entre otras (Tecco, 1997). Se requiere, afirma el autor, una búsqueda de sinergia entre estos y otros actores en torno a un proyecto estratégico.

Para ello, señala Lefèvre, es pertinente que se cuente con la participación directa de la población, pues esta le brinda mayor legitimidad a la política correspondiente (Lefèvre, 2003).

En San Isidro, la implementación del Plan Urbano de Movilidad Sostenible contó con el trabajo y apoyo de tanto actores públicos como no públicos. Asimismo, la población fue también partícipe de los procesos de implementación. A continuación, se detallarán ambos aspectos.

La implementación del plan se dio, en primer lugar, en constante coordinación con las demás gerencias de la municipalidad y con las municipalidades de otros distritos. Este trabajo entre actores públicos de distintas oficinas y municipalidades fue un poco problemático, sobre todo porque cada municipio distrital buscaba que las obras beneficien sobre todo a su territorio.

En segundo lugar, la presencia de actores no públicos fue alta. Se resalta, por un lado, la cooperación internacional. En concreto, el apoyo de la embajada de Holanda, Francia y Alemania, así como de algunas entidades como el Banco de Desarrollo de América Latina y el Banco Mundial. Por otro lado, el trabajo con las ONGs y las empresas privadas fue también fundamental. El pacto por la movilidad (hecho con empresas) que se mencionó anteriormente fue un facilitador de trascendente importancia para la buena implementación del plan. Finalmente, los activistas a favor de la movilidad sostenible también fueron parte de este proceso, tanto a través de reuniones como de talleres.

Estas reuniones y talleres tenían el objetivo de socializar el plan. Es decir, era una manera de legitimarlo. Para ello, además de los activistas, se invitaba constantemente a los vecinos que vivían cerca de donde se realizaría una obra en específico. En estas tertulias, ellos tenían la oportunidad brindar sus críticas y aportes. Para la gerencia de sostenibilidad y los funcionarios de la subgerencia de movilidad urbana, estos ciudadanos tenían un peso no solo importante sino, además, indispensable para el proceso de implementación.

De esta manera, se puede concluir que dos características de la gobernanza, explicadas por Le Galès, se cumplieron en San Isidro. La primera es la relacionada al policentrismo institucional, es decir, la existencia de una gran complejidad institucional que impide distinguir un lugar único de poder y de decisión ejecutiva (Le Galès, 2014). Esto se ve expresado por la pluralidad de gerencias que intervinieron en la ejecución del plan, así como de los actores no públicos que participaron en reuniones con los miembros de estas oficinas.

La segunda es una frontera entre lo público y lo privado más vaga, con una apertura en los procesos de decisión hacia la sociedad civil y hacia la inclusión de actores privados en los procesos públicos (Le Galès, 2014). Esta situación se dio con la participación de los ciudadanos y las empresas en los talleres y conferencias, así como en el compromiso firmado en el pacto por la movilidad con estas empresas.

De esta forma, como diría Claudio Tecco en los casos de Gobierno local que generan un desarrollo, el municipio de San Isidro actuó, además de como un distribuidor de recursos públicos, como un facilitador de oportunidades.

4.3.3. Relaciones laborales

Dematteis y Governa (2005) explicaban que el sistema local tiene tres conjuntos de relaciones: las relaciones entre los agentes locales, entre agentes y su medio territorial y entre los componentes locales y los niveles de escala supra-locales. Dentro de las redes de los agentes locales, se desarrollan relaciones de tipo cooperativo, de creación de consensos, de tipo competitivo y de conflicto, a través de las cuales se hace posible una visión estratégica y una acción colectiva orientada hacia objetivos compartidos de desarrollo (Dematteis y Governa, 2005). A continuación, se analizarán cómo fueron las redes de los agentes locales, a través de sus relaciones laborales.

En primer lugar, desde la alcaldía, se tenía la idea de que cada profesional despliegue sus capacidades al máximo y que, para ello, era necesario que sus relaciones, independientemente de sus puestos, sean horizontales y con un sentido de equipo común (el fallo o éxito de algún aspecto del plan era responsabilidad de todos) (M. Velarde, comunicación personal, 21 de octubre de 2019).

Tanto en el primer como segundo equipo de la gerencia de sostenibilidad, las sensaciones con respecto a la alcaldía fueron mayoritariamente coincidentes con lo expuesto en el anterior párrafo. En lo negativo, resaltaron dos casos donde se criticó la indiferencia y poca preocupación por el bienestar de los equipos. En lo positivo (y mayoritario) se enfatizó que se intentaran promover equipos participativos y con amplia comunicación.

En segundo lugar, desde la segunda (y definitiva) gerencia de sostenibilidad, se tenía la sensación de que, como el plan constituía un proyecto raro con ideas nuevas, era complicado trabajarla con otras oficinas, aunque sencillo hacerlo con el equipo interno (P. Peña, comunicación personal, 18 de octubre de 2019).

Los pareceres con respecto a esta gerencia estuvieron divididos. Dentro de la oficina de subgerencia de movilidad urbana, algunos resaltaron no sentirse escuchados, así como agredidos, aunque la mayoría rescató un ambiente de consensos, donde su opinión incidía en las decisiones que se tomaban y donde esta situación influía para bien en la eficiencia de la implementación del plan. Con respecto a las instancias superiores a esta subgerencia, hubo quienes resaltaron la escucha y el consenso y otros que hicieron hincapié en una sensación de verticalidad y autoritarismo.

Es importante agregar que los comentarios negativos tanto hacia la alcaldía como hacia la gerencia de sostenibilidad motivaron la renuncia de entre cinco y seis de los funcionarios entrevistados, quienes tenían roles con un variado nivel de jerarquía para la implementación del plan.

Le Galès (2014) expresó que el cuarto elemento que caracteriza a la gobernanza es que, en esta, se tiene una relación distinta con la coacción y la autoridad, vivida y concebida de manera más horizontal, cooperativa y flexible. En San Isidro, podemos concluir que esta característica se vivió parcialmente.

En ese sentido, si bien, como indicaban Dematteis y Governa (2005), las relaciones de los agentes locales hacen posible una visión estratégica y una acción colectiva para objetivos comunes, el impacto de estos en el éxito de la implementación

del plan posiblemente hubiera sido superior si las situaciones conflictivas no hubiesen generado estas cinco o seis renunciaciones de funcionarios con puestos claves de esta gestión.

4.3.4. Problemas de la gobernanza aplicados al caso de San Isidro

Lefèvre (2003) señalaba dos problemas de gobernanza para lograr la eficiencia de la acción pública, de los cuales abordaré dos que son pertinentes para la investigación. El primero es que la multiplicación, producto de la necesidad de políticas intersectoriales, de mecanismos, dispositivos e instrumentos de acción pública complican y retrasan la adopción de decisiones (Lefèvre, 2003).

El segundo problema es que las cualidades de la gobernanza, tales como la negociación, el debate y el consenso, postergan el tema del poder y de la autoridad (Lefèvre, 2003). Esto es así puesto que se aparenta que el conflicto no existe o que se puede resolver con dispositivos e instrumentos apropiados (Lefèvre, 2003). Entonces, - puede ocurrir que- la población y los analistas políticos y económicos exigen que se ejerza una autoridad debido a que hay problemas que aún no han sido zanjados (Lefèvre, 2003). Analizaremos cada problema con la realidad de esta gestión.

Respecto al retraso en la adopción de necesidades producto de la creación y uso de herramientas de acción pública, podemos decir lo siguiente. En San Isidro, el instrumento y/o dispositivo usado principalmente fue el Plan Urbano de Movilidad Urbana. Este, como señalan la mayoría de entrevistados, funcionó como un facilitador para que las decisiones sean más ordenadas. Desde la alcaldía, se consideró que los tiempos fueron adecuados para los pasos que se tomaron (M. Velarde, comunicación personal, 21 de octubre de 2019). Incluso, se comentó que la ejecución de algunos programas del plan se avanzó de una forma especialmente veloz (M. Flores, comunicación personal, 10 de octubre de 2019).

Los retrasos señalados, más bien, tuvieron que ver con el reclamo de la ciudadanía. Se ahondará más al respecto en la sección dedicada a la efectividad.

Respecto a la postergación del poder y de la autoridad producto de la negociación, el debate y el consenso; se concluye que en San Isidro no se tuvo ese problema. En los momentos en que se requirió, también por parte de la ciudadanía, la presencia del alcalde,

este estuvo siempre presente. El alcalde, por su parte, afirmó que no se sintió un reclamo sobre el principio de autoridad porque fue algo que se trabajó desde el primer día con, por ejemplo, la regla de no permitir más cambistas de divisas en las calles (M. Velarde, comunicación personal, 21 de octubre de 2019).

Antes de cerrar esta sección destinada a la gobernanza, es importante expresar los comentarios del alcalde de San Isidro y de la segunda gerente de sostenibilidad al respecto de este concepto. La gerente señaló que el plan se implementó con los principios de la gobernanza (P. Peña, comunicación personal, 18 de octubre de 2019) y, el alcalde, por su parte, resaltó lo mismo y agregó que se, además, se incluyó el componente de la sostenibilidad en todas las obras ejecutadas (M. Velarde, comunicación personal, 21 de octubre de 2019).

4.4. Efectividad y eficiencia en la gestión de la implementación del plan

Tecco (1997) proponía dos variables de análisis para el desarrollo de proyectos en la gestión local. Estas son la eficiencia y la efectividad. A la primera la define como un estado en el que se dan “resultados previstos con una aplicación mínima y adecuada de los recursos, tanto financieros como humanos y materiales” (Tecco, p.8, 1997).

La efectividad, por su lado, la define como la “capacidad de las políticas municipales para dar respuesta a necesidades sociales efectivas” (Tecco, p.8, 1997). Es decir, a las necesidades que prioriza la ciudadanía (Tecco, 1997).

En San Isidro, en términos de eficiencia, el análisis se encuentra dividido. Los resultados que se dieron estuvieron previstos para los recursos que se dispusieron. Además, se valoró que, para los recursos disponibles, se lograron más cosas de las que se pensó.

Respecto a los recursos financieros, estos fueron óptimos para lo que se necesitaba, pero limitados, según algunos, para un proyecto de movilidad sostenible más ambicioso. En lo que concierne a los recursos humanos, estos fueron insuficientes (se necesitó un personal más amplio) y sufría algunos cambios constantes de puestos que retrasaban labores y sobrecargaban de trabajo al personal restante.

Por último, la distribución de los recursos no fue, en todos los casos, la más óptima. Hubo tareas que contaron con más del presupuesto necesario, así como algunas designaciones laborales que no necesariamente explotaban las capacidades de los arquitectos. Esto último se debía también a que, a veces, la falta de personal ocasionaba que tuvieran que asumir tareas no propias de su profesión.

En general, el balance de la mayoría de trabajadores indica que se tuvo un nivel de recursos adecuado y superior al que se brinda en otras municipalidades. Esto se debió también a que el alcalde era el principal promotor de la movilidad sostenible y, por tanto, si se pedían recursos, casi siempre se otorgaban.

Con respecto a la efectividad, el análisis en San Isidro es amplio. La oposición a las obras de movilidad sostenible por parte de la ciudadanía fue bastante fuerte. Es decir, utilizando los términos de Tecco, no respondían a las necesidades que priorizaba la ciudadanía.

Ahora bien, las autoridades como el alcalde y la segunda gerente de sostenibilidad entendían esta oposición como parte del proceso. El alcalde sostenía que era algo positivo que el vecino de San Isidro sea exigente (M. Velarde, comunicación personal, 21 de octubre de 2019) y la gerente que era importante que este esté organizado y pueda transmitir sus opiniones con respecto a las obras (P. Peña, comunicación personal, 18 de octubre de 2019).

De hecho, se generaron varios canales para que este se comunique con la municipalidad y para que el municipio le explique, con estadísticas, por qué eran positivas para ellos las obras de movilidad sostenible. Principalmente, se crearon casillas de reclamos físicas y virtuales, se recibieron cartas de queja y se formaron talleres y charlas donde se conversaba con el vecino de la mano de los activistas. A pesar de los reclamos, el alcalde fue insistente con su realización y ejecutó lo que se tenía previsto en el plan.

Si bien hubo campañas de sensibilización y consulta, la sensación fue que se pudo hacer mucho más. Estas pudieron ser más grandes y seguidas, con una mejor comunicación y donde se evite el uso de un lenguaje técnico.

Ahora bien, a medida que se implementaban las obras, se iban generando problemas de convivencia. Principalmente, porque las motos invadían los carriles de los ciclistas y porque los ciclistas invadían las veredas para los peatones. Esto agrandaba los retos de gestión para los funcionarios públicos.

A pesar de todo, fue cuestión de tiempo para que los sanisidrininos empezaran a valorar estas obras, a utilizarlas constantemente (el uso de la bicicleta aumentó con respecto al del auto privado) y a empezar a apoyar la movilidad sostenible. Aun así, algunos ciudadanos ejercieron una presión tal (o tenían un poder tal) que lograron que, al menos dos obras, no se ejecutaran.

Estas quejas estuvieron relacionadas, principalmente, a la construcción de ciclovías en los espacios donde algunos vecinos estacionaban sus carros. Esa visión, según el alcalde, forma parte de un fenómeno que en inglés se llama “*Nimby*” (*not in my back yard*) (no en mi patio trasero), o, en su traducción en castellano, “SPAN” (Sí, pero aquí no) (M. Velarde, comunicación personal, 21 de octubre de 2019).

Este fenómeno describe la oposición de los ciudadanos cuando un problema (en este caso, obra) les afecta directamente (M. Velarde, comunicación personal, 21 de octubre de 2019). En San Isidro, un importante porcentaje ha viajado a ciudades europeas o estadounidenses donde la movilidad sostenible es una realidad (M. Velarde, comunicación personal, 21 de octubre de 2019). Estos valoran esas obras y las disfrutan, pero, cuando existe la posibilidad de realizarlas en su vecindario, se oponen (M. Velarde, comunicación personal, 21 de octubre de 2019).

Esta es una realidad que se ha dado en cada ciudad donde se han implementado obras de movilidad sostenible, incluso, en su momento, en Nueva York (M. Velarde, comunicación personal, 21 de octubre de 2019). La gente decía “Nueva York no es Ámsterdam” (M. Velarde, comunicación personal, 21 de octubre de 2019). Hoy, es una de las ciudades con los mejores sistemas de movilidad del mundo.

En conclusión, la efectividad de las obras en San Isidro está estrechamente relacionada con un cambio de paradigma y, esto, a su vez, con un cambio de mentalidad respecto a la forma en como los ciudadanos conciben los espacios públicos de la ciudad.

4.5. Sostenibilidad territorial política (continuismo político)

Dematteis y Governa (2005) se referían a la sostenibilidad de las políticas en un territorio como el valor añadido territorial del desarrollo. Ellos sostuvieron que, además de la conservación del capital natural (territorio entendido como productor de valores de uso y de mercado), es necesario considerar la reproducción y el incremento del capital territorial completo (Dematteis y Governa, 2005). La variable que permite eso es la de la sostenibilidad territorial (Dematteis y Governa, 2005).

Esta sostenibilidad, enfatizan, no debe ser solo ambiental, sino también política; la cual se deriva de los procesos autoorganizativos del nivel local de Gobierno (Dematteis y Governa, 2005). En San Isidro, esto se traduce en la posibilidad de garantizar el continuismo político de las reformas de movilidad sostenible, que permita que otras autoridades (y todas las autoridades siguientes) reproduzcan este sistema territorial de forma constante.

En San Isidro, los intentos para este fin fueron varios, pero tuvieron un éxito bastante reducido.

Se redactó, durante el 2018, una actualización del Plan Urbano de Movilidad Sostenible para el periodo 2019-2022. Esta actualización se socializó con las demás gerencias y con empresas mediante talleres en octubre de dicho año.

Aunque se pudo hacer una aprobación interna del nuevo plan para noviembre o diciembre del 2018, se prefirió dejarle eso a la siguiente gestión. Esto constituyó una estrategia para que, en palabras de Manuel Velarde, el siguiente alcalde se sienta el mejor del Perú (M. Velarde, comunicación personal, 21 de octubre de 2019).

Tristemente, para el desarrollo de la movilidad sostenible, en el siguiente periodo de Gobierno municipal, esta actualización fue ignorada por las nuevas autoridades. A pesar de este freno político, resalta que varias compañías han continuado implementando planes de movilidad empresariales por su cuenta.

Ahora bien, es interesante ver que hubo la estrategia de no aprobarlo para que los miembros de la nueva gestión asuman como propio el proyecto. En ese sentido, se infiere que las autoridades de San Isidro (presentes en el año 2018) consideran que algunas políticas son elegidas por algunas gestiones no necesariamente por su contenido, sino porque es una obra que puede generar aprobación ciudadana hacia dichas autoridades.

Finalmente, de esto se puede concluir que mientras que los planes no se institucionalicen con una normativa por parte del municipio metropolitano o del Gobierno nacional, el continuismo político de estos dependerá enteramente de que la autoridad venidera esté o no interesada en seguir implementándolos.



CONCLUSIONES

Al inicio de esta investigación, se preguntó qué factores se unieron para que, luego de 25 años de la creación del primer programa para transporte no motorizado en Lima (1990), se implementara el primer plan de movilidad sostenible en el Perú.

En ese sentido, ante la pregunta de “¿cómo se implementaron las políticas públicas enfocadas en la bicicleta del “Plan de Movilidad Urbana Sostenible 2016-2018 de San Isidro”, se plantearon dos objetivos específicos de investigación.

El primero consistió en analizar el proceso de cambio en las ideas sobre movilidad que llevaron a la elaboración y ejecución de este plan, enfatizando las políticas relacionadas al ciclista. El segundo, en identificar y analizar el rol y las relaciones entre los poderes públicos y los actores sociales para desarrollar una movilidad sostenible en San Isidro.

a) Respecto al primer objetivo, se hizo una cronología evolutiva del concepto de movilidad sostenible y de la aplicación de políticas para el ciclista en el mundo, Sudamérica y Perú.

El marco internacional del desarrollo sostenible, así como los acuerdos internacionales fueron un factor clave para explicar este proceso. Por otro lado, la iniciativa de algunos países europeos y, posteriormente, sudamericanos por implementar sistemas de bicicleta pública marcaron un antecedente en la concepción de la ciudad que prioriza a la persona por encima del auto privado. Finalmente, a nivel nacional, algunos programas a favor del transporte no motorizado de la municipalidad de Lima que tuvieron el apoyo de entidades como el Banco Mundial, así como iniciativas normativas ministeriales y ordenanzas municipales, constituyeron el principal precedente para la movilidad sostenible en San Isidro.

Ahora bien, el Plan Urbano de Movilidad Sostenible (PMUS) de San Isidro se apoya, además, en una serie de planes urbanos para Lima y, en particular, para San Isidro. El último plan elaborado para San Isidro que termina de dar pie al PMUS es el Plan Estratégico Institucional de la Municipalidad de San Isidro 2015-2015. En este se plantearon dos programas que se relacionan con la movilidad sostenible: uno referido a la implementación de un sistema de bicicleta pública y del establecimiento de alianzas con colegios y empresas para su fomento; y otro relacionado con la implementación de rutas ciclistas y ejes peatonales priorizados (Municipalidad de San Isidro, s.f.).

El cambio de paradigma, que explicaba Kuhn, se materializó, en ese sentido, con variados dispositivos de intervención pública.

La cereza de este pastel, fue la elaboración del PMUS. En términos del concepto de la ventana de oportunidad, esta elaboración fue posible gracias al cambio electoral de San Isidro, sus cambios en el Gobierno y en la administración pública.

La entrada de Manuel Velarde como alcalde permitió la creación de la oficina de sostenibilidad y de la subgerencia de movilidad urbana, que estarían a cargo de la dirección del PMUS. El factor más importante detrás de la creación de la oficina fue el liderazgo, la visión y seguridad del alcalde.

La creación del plan, particularmente, coincidió con un sentimiento minoritario de la población que exigía facilidades para el peatón y el transporte en bicicleta. Este, además, fue creciendo exponencialmente durante la gestión. Además de la voluntad política del alcalde y de los gerentes y subgerentes, otro factor clave para su creación e implementación fue el hecho de que distintas personas que tenían cierto conocimiento en movilidad vinieran de distintos proyectos a trabajar en San Isidro.

La implementación del plan fue conflictiva durante los primeros meses por los enfrentamientos y la confrontación entre las áreas de la municipalidad, debido a que no existía un consenso respecto a que el plan era un instrumento que se debía ejecutar en conjunto. La elaboración de planes previos de movilidad a nivel institucional ayudó a acercarse a este consenso.

b) Ahora bien, el otro aspecto que explica el cambio de paradigma es el de las relaciones entre los poderes públicos y los actores sociales. A este punto se dirige el segundo objetivo de la investigación.

En primer lugar, respecto a la autonomía del municipio sobre su territorio, el peso proyectual de decisión se vio determinado por la relación que hubo entre este municipio y la Municipalidad Metropolitana de Lima. En ese sentido, el municipio de San Isidro se vio limitado por las decisiones políticas del ente metropolitano. Esta situación se agravó en el año 2018, en un contexto donde el hijo del alcalde metropolitano y el alcalde de San Isidro, se enfrentaban electoralmente por la alcaldía de Lima. La ejecución del PMUS, por ende, sufrió atrasos y frustraciones producto de esta confrontación.

En segundo lugar, respecto a la gobernanza, se concluyen los siguientes puntos. Respecto al perfil profesional, los funcionarios públicos encargados de la creación y ejecución del PMUS pertenecían a variadas profesiones y expresaron estar apasionados por las ideas de la movilidad sostenible.

Respecto al trabajo intersectorial, la implementación del PMUS contó con el trabajo y apoyo de tanto actores públicos como no públicos. En estos últimos resaltan las ONGs, los activistas, las embajadas y otras asociaciones internacionales. Asimismo, la población fue también partícipe de los procesos de implementación.

Respecto a las relaciones laborales, hubo un ambiente de consensos y de trabajo en equipo. Por otro lado, en más de la mitad de los casos se tuvo una sensación de horizontalidad, pero, en el resto, fue más bien de verticalidad y autoritarismo. Los comentarios negativos respecto a ello motivaron la renuncia de entre cinco y seis de los funcionarios entrevistados, quienes tuvieron roles con un variado nivel de jerarquía para la implementación del plan.

Respecto a los problemas de la gobernanza, el PMUS, a diferencia de como se entendía en la teoría, no retrasó sino funcionó como facilitador para que las decisiones sean más ordenadas. Por otro lado, la negociación, el debate y el consenso en San Isidro, no generaron un problema respecto al principio de autoridad.

En tercer lugar, respecto a la eficiencia y la efectividad, en San Isidro se vivió la siguiente situación.

En términos de eficiencia, los resultados que se dieron estuvieron previstos para los recursos que se dispusieron. Los recursos financieros fueron óptimos para lo que se necesitaba, pero limitados para un proyecto de movilidad sostenible más ambicioso. Los recursos humanos fueron insuficientes y cambiantes a un nivel un poco perjudicial. Por último, la distribución de los recursos no fue, en todos los casos, la más óptima. A pesar de ello, el balance de la mayoría de trabajadores indica que se tuvo un nivel de recursos adecuado y superior al que se brinda en otras municipalidades. Esto se explica también por la voluntad política del alcalde.

Con respecto a la efectividad, el análisis fue amplio. La oposición a las obras de movilidad sostenible por parte de la ciudadanía fue bastante fuerte. Esto fue entendido por parte de las autoridades como el alcalde y la segunda gerente de sostenibilidad como parte del proceso. Para ello, se generaron varios canales de comunicación con el ciudadano, así como campañas de sensibilización y consulta (aunque se tuvo la sensación de que se pudo hacer mucho más).

A pesar de esto, fue cuestión de tiempo para que los sanisidrinos empezaran a valorar estas obras, a utilizarlas constantemente y a empezar a apoyar la movilidad sostenible. Aun así, algunos ciudadanos motivaron que, al menos dos obras, no se ejecutaran. Según la explicación del alcalde, en San Isidro se dio el fenómeno *Nimby* (*Not in my back yard*), el cual describe la oposición de los ciudadanos cuando un problema les afecta directamente.

En conclusión, la efectividad de las obras en San Isidro estuvo estrechamente relacionada con un cambio de paradigma y, esto, a su vez, con un cambio de mentalidad respecto a la forma en como los ciudadanos conciben los espacios públicos de la ciudad.

En cuarto y último lugar, en San Isidro se dieron intentos para garantizar el continuismo político del PMUS. Por ejemplo, se redactó, durante el 2018, una actualización del Plan Urbano de Movilidad Sostenible para el periodo 2019-2022. Sin

embargo, en el siguiente periodo de Gobierno municipal, esta actualización fue ignorada por las nuevas autoridades.

De esta situación se concluye que mientras que los planes no se institucionalicen con una normativa por parte del municipio metropolitano o del Gobierno nacional, el continuismo político de estos dependerá enteramente de que la autoridad venidera esté o no interesada en seguir implementándolos.

Finalmente, como en su momento lo mencionó el arquitecto Javier Flores, fue especial que este proyecto de movilidad sostenible se iniciara por vez primera en el distrito de San Isidro. Se trata de un distrito cuyo promedio de tenencia de vehículos privados es bastante alto. Por lo tanto, constituía un distrito reto. Haber logrado implementar este plan ha demostrado que, si se pueden hacer políticas a favor de la movilidad en un distrito como San Isidro, se pueden hacer también en muchos otros distritos del país.

RECOMENDACIONES

- Esta investigación es una herramienta de utilidad para conocer la gestión pública de la movilidad sostenible en el nivel local. La gestión de San Isidro sirve como ejemplo para conocer sus desafíos, las limitaciones de la autonomía, los problemas de efectividad y eficiencia, el alcance de la sostenibilidad, la gobernanza, entre otras variables.
- La influencia de las ideas manifestadas a través de normativas, planes y los ejemplos de otras ciudades del mundo son un factor fundamental para dar pie a la implementación de la movilidad sostenible en una región. El reto del distrito de San Isidro resultó ser, a pesar de su alto uso de vehículo privado, un caso exitoso. De ahí su relevancia como referencia para futuras aplicaciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuerdo de concejo N° 073-2016-MSI. Diario El Peruano, Lima, Perú, 13 de julio de 2016.
- Alvarado, P. (2009). Rio de Janeiro's Bike Sharing System, Appropriately called Samba. Bikes: treehugger. Recuperado de: <https://www.treehugger.com/bikes/rio-de-janeiros-bike-sharing-system-appropriately-called-samba.html>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). Cicloinclusión en América Latina y el Caribe (1). Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13841/ciclo-inclusion-en-america-latina-y-el-caribe-guia-para-impulsar-el-uso-de-la>
- Bech, L. (2017). Construyendo una cultura de ciclismo en dinamarca. En Fundación Transitemos. (1), *Del transporte a la movilidad* (pp. 51-56). Lima, Perú: Transitemos.
- Biblioteca Virtual en Gestión del Riesgo de Desastres (s.f.). Extractos del Plan de Implementación de Johannesburgo (Jpol) de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (1). Recuperado de: <http://bvpad.indeci.gob.pe/doc/cds/vivirconelriesgo/pdf/Annex%205%20JPol.pdf>
- Boulanger, A. (2016). Velib' y la política de movilidad en parís. En Red de Ciudades por la Bicicleta. (1), Jornadas en Madrid. Ciudades en Bicicleta (pp. 116-126). Lima, Perú: Ayuntamiento de Madrid.
- Buis, J. (2017). Factores de éxito para el fomento del uso de la bicicleta en Holanda. En Fundación Transitemos. (1), *Del transporte a la movilidad* (pp. 65-72). Lima, Perú: Transitemos.
- Butler, E. (2016). *Liberalismo clásico*, Santiago, Chile: Fundación para el progreso.
- Campoy, T. y Gomes, E. (2009). *10 técnicas e instrumentos cualitativos de recogida de datos*. Editorial EOS. Obtenido de: <https://upla.edu.pe/wp-content/uploads/2017/12/2-UPLA-Instrumentos-cualitativos-de-datos.pdf>
- Ciclociudades. (2011). La movilidad en bicicleta como política pública (1). Recuperado de: <http://ciclociudades.mx/manual-ciclociudades/>
- Comunidad Andina de Fomento. (2016). Estructuración de un Sistema público de Bicicletas Interdistrital, en la ciudad de Lima (1). Recuperado de: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/930>
- De Benoist, A. (2016). Democracia representativa y democracia participativa. *El manifiesto*. Recuperado de: <https://www.elmanifiesto.com/articulos.asp>
- De Enterría, E. (1996). La democracia y el lugar de la ley. *Revista Española de Derecho Administrativo*. Recuperado de: http://aciropol.msinfo.info/bases/biblo/texto/boletin/2002/BolACPS_2002_140_61-78.pdf
- Decreto Supremo N° 022-2016. Diario Oficial El Peruano, Perú, 24 de diciembre de 2016.
- Della Porta et al. (2008). ¿De las 'guerras' metodológicas al pluralismo metodológico? *Revista Española de Ciencia Política*. (29), pp. 11-38.
- European Commission (s.f.). Étymologie du terme "gouvernance" (1). Recuperado de: https://ec.europa.eu/governance/docs/doc5_fr.pdf
- Dematteis, G. y Governa, F. (2005). Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo SLOT. Recuperado de:

- https://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:_NwHxSV4zkJ:scholar.google.com/+territorio+y+territorialidad+SLOT+dematteis&hl=es&as_sdt=0,5
- Dextre, J. y Avellaneda, P. (s.f.). Movilidad en zonas urbanas. Lima, Perú: Transitemos.
- Diario Financiero (2008). B'easy, implementando sistema de bicicletas públicas en Providencia. Lo último en prensa: Bicicletas Públicas Chile. Recuperado de: <http://bicicletaspublicaschile.blogspot.com/2008/11/beasy-implementando-sistema-de.html>
- Estévez, R (2017). Un poco de historia sobre el desarrollo sostenible. Sostenibilidad: Ecolinteligencia. Recuperado de: <https://www.ecolinteligencia.com/2017/06/historia-desarrollo-sostenible/>
- Flores, C. (2017). *Análisis de la metodología clásica del modelo de planificación del transporte urbano desde el ámbito de la movilidad sostenible* (Tesis de pregrado). Recuperado de: http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/9370/FLORES_CESAR_PLANIFICACION_TRANSPORTE_URBANO_MOVILIDAD_SOSTENIBLE.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Fundación Transitemos (2018). ¿Qué es la movilidad? Fundación Transitemos: Transitemos. Recuperado de: <https://transitemos.org/2018/06/21/que-es-la-movilidad/>
- Fundación Transitemos. (s.f.). Hacia una ciudad para las personas (1). Recuperado de: <https://transitemos.org/publicaciones-3/hacia-una-ciudad-para-las-personas/>
- Glave, M. (2010). *Ordenamiento territorial y desarrollo en el Perú*. [diapositivas de PowerPoint]. Recuperado de: http://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/Presentacion_Manuel_Glave_30anos.pdf
- Google Académico (03 de septiembre de 2019a). Búsqueda “San Isidro bicicleta”. Buscador de Google Académico: *Google Académico*. Recuperado de: https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=San+Isidro+bicicleta&btnG=
- Google Académico (11 de noviembre de 2019b). Búsqueda “bicicleta pública sudamérica”. Buscador de Google Académico: *Google Académico*. Recuperado de: https://scholar.google.es/scholar?q=bicicleta+p%C3%BAblica+sudam%C3%A9rica&hl=es&as_sdt=0,5
- Guillamón, D. y Hoyos, D. (2005). *Movilidad sostenible de la teoría a la práctica*. Bilbao, España: Manu Robles-Arangiz.
- Guzmán-García, L. (2011). *Optimización dinámica de estrategias de movilidad sostenible en áreas metropolitanas* (Tesis doctoral). Recuperado de: http://oa.upm.es/8822/1/LUIS_ANGEL_GUZMAN_GARCIA_2.pdf
- Harvey, D. (2012). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*, Madrid, España: Ediciones Akal.
- Hernández, R. (2008). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill.
- Instituto Sindical del Trabajo. (2009). Glosario de movilidad sostenible (1). Recuperado de: http://istas.net/descargas/2_ESP.pdf
- Izcara, S. (2014). *Manual de investigación cualitativa*. Editorial Fontamara. Obtenido de: <http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/123456789/4613>
- Lascoumes, P. y Le Galès, P. (2014). *Sociología de la acción pública*. Recuperado de: <https://economyaypoliticaspublicas.files.wordpress.com/2015/03/sociologia-de-la-accion-publica.pdf>
- Le Galès, P. (2014). Gouvernance. En Boussaguet, L., Jacquot, S. y Ravinet, P. (4). *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 404 - 410). Paris, Francia: Les Presses.
- Lefebvre, H. (1978). *El derecho a la ciudad*, Barcelona, España: Ediciones Península.
- Lefebvre, C. (2003). *La planificación de las metrópolis europeas entre gobierno y gobernanza*. Recuperado de: <https://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:R->

[SsFSIoukAJ:scholar.google.com/+christian+lefebvre+planificacion+metropolis&hl=es&as_sdt=0,5](https://scholar.google.com/+christian+lefebvre+planificacion+metropolis&hl=es&as_sdt=0,5)

- Lima Cómo Vamos. (2018). IX informe de percepción sobre calidad de vida en Lima y Callao (9). Recuperado de: <http://www.limacomovamos.org/cm/wp-content/uploads/2018/12/EncuestaLimaComoVamos2018.pdf>
- Lima Cómo Vamos. (2018). IX informe de percepción sobre calidad de vida en Lima y Callao [Cuadro]. Recuperado de: <http://www.limacomovamos.org/cm/wp-content/uploads/2018/12/EncuestaLimaComoVamos2018.pdf>
- Lima Cómo Vamos. (2018). Evaluando la Gestión en Lima y Callao (9). Recuperado de: <http://www.limacomovamos.org/cm/wp-content/uploads/2018/11/InformeGestion2017.pdf>
- Lima Cómo Vamos. (2018). Evaluando la Gestión en Lima y Callao [Figura]. Recuperado de: <http://www.limacomovamos.org/cm/wp-content/uploads/2018/11/InformeGestion2017.pdf>
- López de Robles, L. (2010, enero-junio). La concepción republicana de la libertad en Pettit. Un recorrido histórico por Hobbes y Locke. *Ingenium*. Recuperado de: https://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:1ERjwz5NPikJ:scholar.google.com/+locke+cr%C3%ADtica+a+hobbes&hl=es&as_sdt=0,5
- Mataix, C. (2010). Movilidad urbana y sostenible: Un reto energético y ambiental. Publicaciones: Fenercom. Recuperado de: <https://www.fenercom.com/pdf/publicaciones/Movilidad-Urbana-Sostenible-un-reto-energetico-y-ambiental-2010.pdf>
- Melgar, M. (2012). Antecedentes del Ordenamiento Territorial [Material del aula]. Diplomado de Ordenamiento Territorial, Universidad Tecnológica Centroamericana, Tegucigalpa, Distrito Central.
- Minam (2013). Política Nacional del Ambiente (1). Recuperado de: <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/08/Pol%C3%ADtica-Nacional-del-Ambiente.pdf>
- Morales, J. (2012). *La importancia del ordenamiento territorial*. Lima, Perú: Cuarto intermedio.
- MTC (2015). Ley General de Transporte y Tránsito Terrestres (1). Recuperado de: http://transparencia.mtc.gob.pe/idm_docs/normas_legales/1_0_3106.pdf
- Municipalidad de San Isidro. (s.f.). Plan de movilidad urbana sostenible 2016-2018 (1). Recuperado de: https://issuu.com/municipalidaddesanisidro/docs/pmus_si___
- Novoa, Z. (2019). Gestión territorial [Material del aula]. Ordenamiento Territorial y Ambiental, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Lima.
- ONU (1992). Programa 21 (1). Recuperado de: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter7.htm>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (s.f.). Ordenamiento territorial en la Unión Europea. Plataforma de Territorio Inteligentes: *FAO*. Recuperado de: <http://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/componentes/ordenamiento-territorial/ordenamiento-territorial/es/>
- Paisajismo Digital (2017). Curitiba, modelo de urbanismo verde y sustentable. Ciudades, parques, jardines y techos verdes: paisajismo digital. Recuperado de: <https://paisajismodigital.com/blog/curitiba-urbanismo-verde-y-sustentable/>
- Pelayo, M. (1983). La división de poder y su control jurisdiccional. *Revista de Derecho Político*. Recuperado de: http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:pCaTznYsj-YJ:scholar.google.com/+montesquieu+division+de+poderes&hl=es&as_sdt=0,5
- PNUD (1990). Nuestra Propia Agenda (1). Ciudad de México, México: UNAM.

- Propuesta ciudadana. (2014). El ordenamiento territorial en el Perú (1). Recuperado de: <http://propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/Cartilla%20E1%20Ordenamiento%20Territorial%20en%20el%20Per%C3%BA.pdf>
- Ravinet, P. (2014). Fenêtre d'opportunité. En Boussaguet, L., Jacquot, S. y Ravinet, P. (4). *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 404 - 410). Paris, Francia: Les Presses.
- Rosell, A. (2017). Movilidad sostenible para una ciudad eficiente y amable: la bicicleta. En Fundación Transitemos. (1), *Del transporte a la movilidad* (pp. 45-50). Lima, Perú: Transitemos.
- Sánchez, J. (2017). Programa de movilidad en bicicleta: estrategia para el éxito. En Fundación Transitemos. (1), *Del transporte a la movilidad* (pp. 57-63). Lima, Perú: Transitemos.
- Santos, J. (1992). *El desarrollo de la Geografía Urbana en la evolución del pensamiento geográfico contemporáneo*. Revistas Espacio, Tiempo y Forma. Recuperado de: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:ETFSerie6-A402E14F-0CE9-D942-BF85-361AAB0ABDBC&dsID=Documento.pdf>
- Santos, M. (2000). La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción. Recuperado de: <https://leerlaciudadblog.files.wordpress.com/2016/05/santos-la-naturaleza-del-espacio.pdf>
- Servicio Nacional de Áreas Protegidas por el Estado (s.f.). ¿Qué es una reserva de biósfera? Reservas de biósfera: *sernanp*. Recuperado de: <http://www.sernanp.gob.pe/reservas-de-biosfera>
- Smith, A. (2014). Paradigme. En Boussaguet, L., Jacquot, S. y Ravinet, P. (4). *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 404 - 410). Paris, Francia: Les Presses.
- Tecco, C. (1997). El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional. En Daniel García (FLACSO.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local*. Buenos Aires, Argentina: FLACSO.
- UN (s.f.). Agenda 21 (1). Recuperado de: <https://sustainabledevelopment.un.org/outcomedocuments/agenda21>
- Vallès, J. (2000). *Ciencia Política: una introducción*. Barcelona, España: Editorial Ariel
- Velásquez, C. (2015). *Espacio público y movilidad urbana*. (Tesis doctoral). Recuperado de: http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/67821/1/01.CVVM_1de5.pdf
- Vélez, A. y Ferrer, J. (2018). El estado de las políticas públicas de movilidad en América Latina. IV Congreso de Ciudades Inteligentes: *esmartcity*. Recuperado de: <https://www.esmartcity.es/comunicaciones/estado-politicas-publicas-movilidad-america-latina>
- Vélez, A. y Ferrer, J. (2018). El estado de las políticas públicas de movilidad en América Latina [Figura]. Recuperado de: <https://www.esmartcity.es/comunicaciones/estado-politicas-publicas-movilidad-america-latina>
- Weber, M. (1922). *Economía y Sociedad*. Madrid, España: Fondo de Cultura Económica.



ANEXOS

ANEXO N° 1: GUÍA DE ENTREVISTA A PROFUNDIDAD

Bloque I: Datos del entrevistado

1. Nombre completo:
2. Edad:
3. Sexo:
4. Grado de estudios:
5. Profesión:

Bloque II: Preguntas a profundidad

6. ¿Cómo nació la idea de realizar un Plan Urbano de Movilidad Sostenible?
7. A nivel más general, este plan marcó en San Isidro un antes y después en el Perú en términos de movilidad y de políticas a favor de la bicicleta ¿Qué factores marcaron este cambio de paradigma?
8. ¿Qué tanta autonomía local tuvo la municipalidad sobre el territorio de San Isidro para establecer la oficina de sostenibilidad? Me refiero, ¿hubo alguna dependencia financiera importante y, por otro lado, política? ¿Dependían por ej. del municipio metropolitano de Lima o de otros actores no públicos?
- 8.a. En caso de que no fuera tanta: ¿representó eso un problema?
9. Si tuviera que ser parte de la creación de otra oficina de sostenibilidad en otro distrito con las exactas mismas condiciones que San Isidro (imaginemos), ¿qué cosas cambiaría?

ANEXO N° 2: GUÍA DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA A FUNCIONARIOS DIRECTIVOS

Bloque I: Datos del entrevistado

1. Nombre completo:
2. Edad:
3. Sexo:
4. Grado de estudios:
5. Profesión:

Introducción

6. ¿Cómo nació la idea de realizar un Plan Urbano de Movilidad Sostenible?
- 6.a ¿Fue una idea que vino desde la campaña o surgió dentro del periodo de gobierno?

Bloque II: El territorio

Sobre la implementación del Plan Urbano de Movilidad Sostenible 2016-2018:

7. ¿Qué tanta autonomía local tuvo la municipalidad sobre el territorio de San Isidro para poder implementar este plan? Me refiero, ¿hubo alguna dependencia financiera importante y, por otro lado, política? ¿Dependían por ej. del municipio metropolitano de Lima o de otros actores no públicos?
- 7.a En caso de que no fuera tanta: ¿representó eso un problema?

Bloque III: Estrategias de gobernabilidad

8. ¿Además de la oficina de sostenibilidad, intervinieron otras oficinas de la municipalidad en la implementación del plan?
- 8.a ¿Intervino el gerente general o la secretaría general de la alcaldía o el teniente alcalde?
9. ¿Hubo la necesidad de recurrir a actores no públicos para la implementación del plan?
¿Por qué?

De ser afirmativa la respuesta:

10. ¿Con qué otros actores se trabajaron? Por ejemplo, actores privados o ciudadanos

11 ¿Qué peso tuvieron en el proceso de planificación?

12. ¿Qué peso tuvieron en las decisiones que finalmente se tomaron?

13. ¿Qué fue más importante en su gestión: el seguir las indicaciones del plan de la manera más fiel posible o las formas en cómo este se implementó?

14. Normalmente, cuando se toman las decisiones, hay formas de trabajo donde el respeto de la jerarquía es muy importante y otras donde no necesariamente. ¿Cuál fue el caso de ud. en la implementación del plan?

15. ¿Hubo algún reclamo a la autoridad ejercida en la implementación del plan?

De ser afirmativa la respuesta,

15.a ¿Qué tipo de reclamos fueron?

15.b ¿Qué actores fueron los que reclamaron?

16. ¿Hubo retrasos en la ejecución del plan?

De ser afirmativa la respuesta,

16.a ¿De qué tipo fueron?

16.b ¿Por qué se dieron?

17. Normalmente cuando uno ejecuta un plan, se tienen que pensar en la disponibilidad de los recursos. Cuando se implementó este plan, ¿se destinaron todos los recursos previstos? Tanto a nivel financiero como recursos humanos.

De ser negativa la respuesta.

17a. ¿Por qué?

17b. ¿Hubo recursos no previstos que tuvieron que buscarse mientras se implementaba el plan? Tanto a nivel financiero como recursos humanos.

18. ¿Hubo evaluaciones de la implementación del plan?

De ser afirmativa la respuesta,

18.a ¿Hubo problemas o errores?

18.b ¿Estos fueron, en algún caso, reclamos de la ciudadanía?

18.c ¿Se les hizo caso?

19. ¿Qué aspectos ambientales cree Ud. que fueron atendidos con la ejecución del Plan de Movilidad Urbana Sostenible?

20. ¿Qué acciones se realizaron para que el Plan de Movilidad Urbana Sostenible tenga continuismo político?

Bloque IV: Cierre

21. Después de haber ejecutado este plan, ¿Ud. diría que esta implementación se dio con los principios de la gobernanza?

22. Si tuviera que implementar otro Plan Urbano de Movilidad Sostenible en otro distrito con las exactas mismas condiciones que San Isidro (imaginemos), ¿qué cosas cambiaría?



ANEXO N° 3: GUÍA DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA A OTROS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Bloque I: Datos del entrevistado

1. Nombre completo:
2. Edad:
3. Sexo:
4. Grado de estudios:
5. Profesión:

Introducción

6. ¿Cuál fue su rol con respecto Plan Urbano de Movilidad Sostenible?
- 6.a ¿Qué labores tuvo como parte de ese rol?
- 6.b ¿Después de la creación del plan, estuvo presente en reuniones concernientes a su implementación?

Bloque II: Estrategias de gobernabilidad

7. ¿Cómo fue contactado para la implementación del plan?
8. ¿Con qué otros actores trabajaron en la creación o implementación del plan? Por ejemplo, actores privados o ciudadanos.
- 8.a ¿Hubo un momento en el que el plan quiso ser abortado o pospuesto?
9. ¿Qué peso tuvo Ud. en el proceso de planificación?
10. ¿Qué peso tuvo Ud. en las decisiones que finalmente se tomaron?
- Opcional: 11. ¿Qué fue más importante en la implementación del plan: el seguir las indicaciones del plan de la manera más fiel posible o las formas en cómo este se implementó?
12. En el proceso de creación y gestión del plan, ¿el alcalde participó? ¿Cuál fue su rol?
- 12a. ¿Cuál fue el rol de la gerente?

12b. ¿Ellos priorizaban los consensos o las decisiones rápidas? Tanto el alcalde como la gerente.

13. ¿Cómo era el peso de la autoridad del alcalde y de la gerente de sostenibilidad en las acciones que realizó?

14. ¿Hubo algún reclamo hacia la municipalidad para que se tenga más autoridad en la implementación de las políticas del plan?

De ser afirmativa la respuesta,

14.a ¿Qué tipo de reclamos fueron?

14.b ¿Qué actores fueron los que reclamaron?

14.c ¿Alguna de las quejas o reclamos involucró a su trabajo de manera específica?

15. ¿Hubo aspectos que retrasaran sus labores? ¿Cuáles y en qué medida?

16. Para poder crear y ejecutar el plan normalmente se asignan ciertos recursos tanto financieros como humanos, ¿Ud. cree que para el rol que tuvo que realizar, los recursos fueron suficientes y adecuados?

16a. ¿Hubo exceso de uno o falta de otros?

16.b. ¿Hubo situaciones en las que tuvo que suplir algunos?

17. Cuando se implementó, ¿hubo alguna evaluación sobre esta?

De ser afirmativa la respuesta,

17.a ¿Hubo problemas o errores?

17.b ¿Estos fueron, en algún caso, reclamos de la ciudadanía?

17.c ¿Se les hizo caso?

18. ¿Qué aspectos ambientales cree Ud. que fueron atendidos con la ejecución del Plan de Movilidad Urbana Sostenible?

18.a ¿Tuvo algún planteamiento en particular para la sostenibilidad ambiental?

19. ¿Percibió acciones de la oficina, ya sea en la creación o implementación del plan, que buscaran el continuismo político del mismo?

19.a ¿Tuvo algún planteamiento en particular para este fin?

Bloque IV: Cierre

20. Si tuviera que trabajar en otro Plan Urbano de Movilidad Sostenible en otro distrito con las exactas mismas condiciones que San Isidro (imaginemos), ¿qué cosas cambiaría?