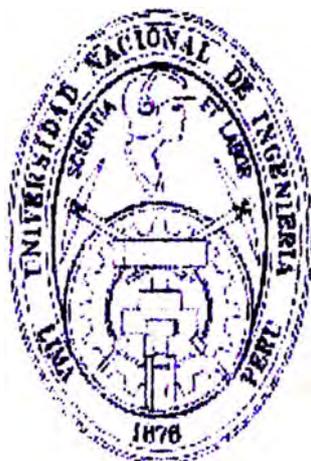


UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERIA
Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Artes
Sección de Postgrado y Segunda Especialización Profesional



**TESIS DE MAESTRÍA EN PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN
URBANO - REGIONAL**

**“LA PLANIFICACIÓN URBANA EN EL PERÚ 1947 - 2011:
¿DEL URBANISMO MÁGICO A LA PLANIFICACIÓN DEL
DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE?
APUNTES PARA UNA BIOGRAFÍA Y UNA PROPUESTA”**

Mg. Arq. RODOLFO FRANCISCO CASTILLO GARCIA

**Tesis presentada a la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Artes
Universidad Nacional de Ingeniería para obtener al Grado Académico de
Maestro en Ciencias con Mención en Planificación y Gestión Urbano - Regional**

**Profesor Guía:
Mg. Ing. HERMANN MONTALVÁN PÉRRIGO**

Lima, Noviembre del 2011

**LA PLANIFICACIÓN URBANA EN EL PERÚ 1947 - 2011:
¿DEL URBANISMO MÁGICO A LA PLANIFICACIÓN DEL
DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE?
APUNTES PARA UNA BIOGRAFÍA Y UNA PROPUESTA**

Prefacio

Este trabajo de investigación constituye una primera exploración en el país de la evolución de la planificación urbana en el Perú, entre 1947 y el 2011; a partir de investigaciones, experiencias profesionales y reflexiones personales; que podría constituir un discurso desde la disciplina del “urbanismo” de las primeras décadas del siglo XX, fundamentalmente físico – espacial, funcionalista, esteticista y casi “mágico”, que planteaba el diseño físico de un modelo ideal de ciudad, pero no los medios para alcanzarlo; hasta la interdisciplina de la “planificación del desarrollo urbano sostenible” que demandan nuestras ciudades en el siglo XXI, orientada a prever, orientar, procurar, promover y regular la conjugación equilibrada y planificada de la relación de la ciudad con el territorio circundante, la competitividad urbana, la funcionalidad urbana, la calidad urbanística y paisajística, la sustentabilidad ambiental, la equidad social, la identidad cultural y la gobernabilidad urbana.

“La ciudad es una realidad muy compleja y una responsabilidad muy grande para dejársela sólo a los arquitectos y urbanistas”.

“Lo que la ciudad necesita con urgencia no es la genialidad de los ideólogos urbanos, sino la eficacia de las autoridades y la eficiencia de los administradores urbanos, para gestionar la implementación de lo planificado, a través de la inversión pública y privada”.

R.F.C.G.

“Y cuando los escépticos de este mundo,
se pongan de acuerdo,
habrá una respuesta: ¡Déjala ser!
Y aunque vivan en desacuerdo,
aún habrá la esperanza de que ellos podrán ver,
y habrá una respuesta: ¡Déjala ser!

“Let It Be”, The Beatles, 1970.

“Puedes decir que soy un soñador,
pero no soy el único,
espero que algún día te unas a nosotros
y el mundo vivirá en unidad”.

“Imagine”, John Lennon, 1971.

Agradecimientos

Cumplida esta meta pendiente en mi vida profesional, tengo que agradecer; a las personas que me apoyaron en el logro de mis objetivos: a mis Profesores Guías, Hermann Montalván Pérriggo y Diego Robles Rivas, por sus recomendaciones y orientaciones constructivas a lo largo del proceso de desarrollo de la Tesis; y a los integrantes de mi Comisión de Tesis: Mg. Arq. Luis Delgado Galimberti, Dra. Ing. Viviana Shigyo Kobayashi, Dr. Soc. Manuel Montoya Ugarte y MSc. Arq. Eduardo Gómez de la Torre, por sus opiniones positivas a mi trabajo de Tesis.

Esta Tesis de Maestría pretende ser un homenaje al Arq. Fernando Belaúnde Terry (+), ex Presidente del Perú, verdadero pionero y propulsor del urbanismo, la planificación urbana y la vivienda en el Perú, ad portas del centenario de su natalicio en el año 2012.

Asimismo, es necesario hacer algunas menciones especiales: al Profesor Carlos A. de Mattos, destacado catedrático de la Pontificia Universidad de Chile, que me brindó su apoyo y sabia orientación para superar problemas de investigación en mis trabajos de Tesis; a la memoria del Ing. César Solís Rojas Loayza (+), que me dio su confianza y la oportunidad de iniciarme en la investigación de la gestión urbana en el Perú; y a la trayectoria de los Arquitectos Fernando Correa Miller y Mario Sarabia Núñez, maestros cuyo conocimiento y experiencia en estos temas no han sido suficientemente reconocidos y valorados en el país.

A todo el personal administrativo y de apoyo de la SPSE FAUA UNI, en especial a Susana Rubianes De Córdova; y a todos mis recordados amigos y amigas de la Maestría, con quienes compartí muchos momentos de estudio, labor y amistad.

Finalmente, a todas las autoridades y profesores de la SPSE FAUA UNI, de los que aprendí de sus conocimientos, experiencia y calidad humana.

Dedicatoria Especial

A mis padres Rodolfo y Raquel, y a mis hermanas María del Pilar, Nancy y Myriam; por su amor, cariño, comprensión y apoyo constante.

A mi hija Stefany Alexandra; motivación fundamental de mi amor de padre, que incentiva mi afán de superación.

A María Elena, ser de luz que comparte mi camino, con amor y cariño.

“Hay lugares que recordaré toda mi vida. Algunos han cambiado para siempre, algunos se han ido y otros permanecen. Todos esos lugares tienen sus momentos con afectos y amistades que aún puedo recordar.

Algunos han muerto y otros viven, en mi vida los he amado a todos. Pero de todos esos afectos y amistades, no hay nadie comparado contigo. Y estas memorias pierden su sentido cuando pienso en el amor como algo nuevo. Aunque sé que nunca perderé el afecto por las personas y cosas que sucedieron antes, y que a menudo recordaré y pensaré en ellas, en mi vida a ti te amo más”.

“In My Life”, The Beatles, 1965.

**LA PLANIFICACIÓN URBANA EN EL PERÚ 1947 - 2011:
¿DEL URBANISMO MÁGICO A LA PLANIFICACIÓN DEL
DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE?
APUNTES PARA UNA BIOGRAFÍA Y UNA PROPUESTA**

Indice General

1. PLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO.	
1.1 Formulación del Problema.....	6
1.2 Justificación del Tema.....	7
1.3 Objetivo General de la Tesis de Maestría.....	10
1.4 Objetivos Específicos de la Tesis de Maestría.....	10
1.5 Alcances y Limitaciones de la Tesis de Maestría.....	11
1.6 Marco Teórico.....	11
1.7 Hipótesis de Investigación.....	17
1.8 Metodología de la Tesis de Maestría.....	18
2. ENFOQUES TEORICOS DE ANALISIS E INTERPRETACION DEL PROCESO URBANO: ¿HACIA UNA TEORIA EXPLICATIVA INTEGRAL DE LA CIUDAD?	
2.1 Enfoques Teóricos de Análisis y/o Interpretación del Proceso Urbano en Europa y América.....	22
2.1.1 Los Pragmáticos.....	22
2.1.2 Los Visionarios.....	22
2.1.2.1 El Urbanismo Funcionalista.....	23
2.1.2.2 El Urbanismo Organicista.....	24
2.1.2.3 El Historicismo en el Estudio del Proceso Urbano.....	25
2.1.3 Los Empiristas.....	26
2.1.3.1 Clasificación Urbana por Indicadores.....	26
2.1.4 Los Teórico - Empiristas.....	28
2.1.4.1 El Ecologismo Urbano.....	28
2.1.4.2 El Neo - Ecologismo Urbano.....	28
2.1.4.3 El Estructural - Funcionalismo en el Estudio del Proceso Urbano.....	29
2.1.4.4 El Enfoque Sistémico del Proceso Urbano.....	30
2.1.4.5 El Materialismo Histórico en el Estudio del Proceso Urbano.....	32
2.1.4.6 La Globalización en el Estudio del Proceso Urbano.....	36
2.1.4.7 El Neoliberalismo en el Estudio del Proceso Urbano.....	41
2.1.4.8 El Desarrollo Sostenible y el Estudio del Proceso Urbano.....	46
2.1.4.9 El Neo - Urbanismo.....	47
2.1.5 Los Teóricos.....	48
2.1.5.1 Teorías de Contraste Rural - Urbano.....	48
2.2 Enfoques Teóricos de Análisis y/o Interpretación del Proceso Urbano en el Perú.....	49
2.3 A Manera de Conclusión: Aportes de los Enfoques Teóricos del Proceso Urbano a la Planificación Urbana Moderna.....	51
3. ENFOQUES TEORICOS DE PLANIFICACION URBANA MODERNA: ESTADO ACTUAL DEL ARTE.	
3.1 La Planificación Urbana Normativa: Planificación - Regulación.....	57
3.2 La Planificación Urbana Estratégica: Planificación - Acción.....	58
3.3 La Planificación Urbana Ambiental y la Planificación del Desarrollo Urbano Sostenible: Planificación - Sostenibilidad.....	61
3.4 La Planificación Urbana y la Gobernabilidad: Planificación - Gestión.....	63
3.5 A Manera de Conclusión: Aportes y Limitaciones de los Enfoques Teóricos de Planificación Urbana Moderna.....	65

4.	EVOLUCION DE LA PLANIFICACION URBANA EN EL PERU 1947 – 2011: ¿DEL URBANISMO MÁGICO A LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE?	
4.1	El Marco Legal de la Gestión del Desarrollo Urbano en el Perú	
	1947 – 2011.....	68
4.1.1	Periodo 1947 - 1968.....	68
4.1.2	Periodo 1969 - 1980.....	69
4.1.3	Periodo 1981 - 1991.....	70
4.1.4	Periodo 1992 - 2005.....	71
4.1.5	Periodo 2006 - 2011.....	71
4.2	El Marco Legal Actual del Ordenamiento Territorial, la Planificación Urbana y la Gestión Ambiental en el Perú.....	72
4.2.1	Constitución Política del Perú de 1993.....	72
4.2.2	Ley de Bases de la Descentralización N° 27783.....	72
4.2.3	Ley de Creación del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento N° 27792.....	72
4.2.4	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867.....	73
4.2.5	Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972.....	73
4.2.6	Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano – Decreto Supremo N° 004-2011-Vivienda.....	76
4.2.7	Ley General del Ambiente N° 28611.....	81
4.2.8	Decreto Legislativo de Creación del Ministerio del Ambiente N° 1013.....	82
4.2.9	Decreto Legislativo de Creación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico N° 1088.....	83
4.2.10	El Marco Legal Actual y la Sostenibilidad en el Perú.....	84
4.3	La Gestión del Desarrollo Urbano en el Perú y la Planificación Nacional, Regional y Local 1947 - 2011.....	86
4.3.1	Periodo 1947 - 1968.....	86
4.3.2	Periodo 1969 - 1980.....	88
4.3.3	Periodo 1981 - 1991.....	90
4.3.4	Periodo 1992 - 2005.....	91
4.3.5	Periodo 2006 - 2011.....	92
4.4	La Evolución Teórico - Metodológica de la Planificación Urbana en el Perú 1947 – 2011.....	94
4.4.1	Periodo 1947 - 1968.....	94
4.4.2	Periodo 1969 - 1980.....	96
4.4.3	Periodo 1981 - 1991.....	96
4.4.4	Periodo 1992 - 2005.....	102
4.4.5	Periodo 2006 - 2011.....	104
4.5	A Manera de Conclusión: Evolución de la Planificación Urbana en el Perú 1947 - 2011.....	105
5.	REFLEXIONES Y PROPUESTAS PARA LA PLANIFICACION URBANA EN EL PERU: ¿CAMBIO DE PARADIGMA O CAMBIO DE ACTITUD?	
5.1	Verificación de Hipótesis de Investigación.....	117
5.2	¿Hacia una Teoría Integral Explicativa del Proceso Urbano?.....	121
5.3	Aportes Teóricos y Metodológicos para Encarar la Planificación Urbana desde una Perspectiva Emergente: Cambio de Paradigma.....	122
5.3.1	Cambio de Paradigma: Del Libre Mercado a la Sostenibilidad.....	122
5.3.2	Aproximación al Desarrollo Urbano Sostenible desde una Perspectiva Teórica.....	125
5.3.3	Hacia un Enfoque Integrador de Planificación Urbana Moderna: Planificación del Desarrollo Urbano Sostenible.....	129

5.3.4 Aportes Metodológicos de Planificación del Desarrollo Urbano Sostenible.....	134
5.3.4.1 Esquema Metodológico General de Plan de Desarrollo Urbano Sostenible – PLANDEUS.....	134
5.3.4.2 Contenido Tentativo de Plan de Desarrollo Urbano Sostenible – PLANDEUS.....	136
5.4 Aportes Legales y Institucionales para Encarar la Planificación Urbana desde una Perspectiva Emergente: Cambio de Actitud.....	143
5.4.1 Aportes Legales para la Aplicación Operativa de la Planificación del Desarrollo Urbano Sostenible en el Perú.....	143
5.4.2 Aportes Institucionales y de Gestión para la Aplicación Operativa de la Planificación del Desarrollo Urbano Sostenible en el Perú.....	148
5.5 Reflexiones Finales.....	149
6. BIBLIOGRAFIA GENERAL.....	150

LA PLANIFICACIÓN URBANA EN EL PERÚ 1947 - 2011: ¿DEL URBANISMO MÁGICO A LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE? APUNTES PARA UNA BIOGRAFÍA Y UNA PROPUESTA

1. PLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO.-

1.1 Formulación del Problema.-

El presente tema de investigación es importante en la medida en que la sociedad y la economía del Perú han experimentado un creciente proceso de urbanización desde 1940, lo que ha determinado que ya en 1993 no menos del 70% de la población nacional sea urbana (en 1940 ésta sólo llegaba al 36.1% y en 1961 a 47.4%) y que el Producto Nacional Urbano represente no menos del 85% de la economía nacional. En 1950 éste representaba el 63% y en 1972 llegaba al 79% de la economía nacional (Castillo, 1991).

Esta importancia económica y social de las áreas urbanas en el Perú tiene su máxima expresión en el caso del Área Metropolitana Lima-Callao, cuyo crecimiento macrocefálico ha rebasado todas las previsiones de los planes urbanos, constituyendo un producto físico-espacial específico de la sociedad peruana que se expresa en un "proceso de metropolización subdesarrollado" que se caracteriza por: (Castillo, 1999: 89)

- Una concentración poblacional de 8'000,000 de habitantes al año 2003, ocupando una extensión aproximada de 80,000 hectáreas; que representa alrededor de un tercio de la población total del país.
- Un proceso de conurbación entre Lima, Callao y los antiguos distritos balnearios, que rebasa límites político-administrativos.
- La concentración del 90% de los servicios comerciales, crediticios, financieros y administrativos del país; del 51% del Producto Bruto Interno; del 70% de la producción industrial nacional; y alrededor del 80% de la inversión privada nacional para el periodo 1976-1990 (IMP, 1992: 31).
- Una desequilibrada ocupación del territorio nacional.
- La consolidación de procesos socioculturales inéditos como la síntesis de la identidad cultural nacional, la segregación social en el espacio urbano, entre otros.

En cuanto a la problemática urbana en el Perú, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS, 2008) releva los siguientes fenómenos:

- Distribución de los centros de población en forma desequilibrada; y crecimiento inorgánico de las ciudades, en muchos casos en forma espontánea y sin control.
- Inseguridad ciudadana, caracterizada por el proceso de degradación social, escasez de protección individual y colectiva; y por la proliferación de prácticas delictivas que ponen en permanente riesgo la vida, la salud y la propiedad de los ciudadanos, principalmente en las ciudades con mayor volumen poblacional.
- Incremento de la pobreza urbana, generada por la falta de empleo que no permite a las familias de menores recursos satisfacer sus mínimas necesidades vitales.
- Centralismo y ausencia de centros de población alternativos para el desarrollo, lo que impide la organización y distribución de la población con fines de desarrollo integral y sostenido.
- Limitada gestión urbana de las Municipalidades, lo que dificulta la adecuada orientación de los procesos de control y desarrollo urbanos, así como la gradual dotación de servicios básicos y equipamiento de apoyo a la producción.
- Superposición de funciones de entidades públicas en la atención de los servicios urbanos, lo que limita la eficiencia de su prestación.

- Tendencia creciente de los factores contaminantes del medio urbano, sobre todo en áreas de mayor pobreza por la alta concentración poblacional y las mínimas condiciones de vida.
- Progresivo deterioro de los centros histórico - monumentales, agravado por la falta de financiamiento y gestión, lo que atenta contra su recuperación y tratamiento adecuado y sostenido.
- Patrones diferenciados de ocupación del suelo no urbano, según tipo de poblamiento, tenencia y nivel de habilitación: invasión - formalización - urbanización progresiva, y urbanización previa - adquisición - inscripción registral. El primer patrón prima a escala nacional, con la consiguiente carencia mayoritaria de derechos de propiedad reconocibles, e insuficientes e inacabadas obras de urbanización; y se repite a lo largo del territorio nacional con la consiguiente extensión urbana de los centros de población hacia las faldas de cerros, márgenes de ríos, terrenos eriazos y terrenos de cultivo.
- Uso del suelo urbano supeditado a las normas de zonificación, y el uso del suelo no urbano regulado por las normas de zonificación, integración al área urbana, y habilitación urbana. Estas se recogen en los planes urbanos, en el Reglamento Nacional de Edificaciones, en la Ley Orgánica de Municipalidades, en la Ley General del Ambiente, y en normas afines como la Ley General de Habilitación Urbana y los reglamentos provinciales aprobados por Ordenanzas Municipales.
- Existencia de normas que no facilitan ni promueven el uso eficiente del suelo en términos de inversión, calidad urbana y residencial, como tampoco garantizan derechos de terceros. En cambio, propician una baja densidad residencial, crecimiento expansivo de sectores residenciales, relativa repercusión del valor del suelo en el precio final de las edificaciones, marcada distancia física y económica respecto del equipamiento económico y social, y dilación o pérdida de oportunidades de inversión.

Ante esta problemática urbana nacional, la planificación urbana en el Perú, como instrumento técnico - normativo y de gestión para orientar el desarrollo urbano de las ciudades, ha presentado una serie de avances, limitaciones, fracasos y éxitos relativos a lo largo del periodo 1947-2011, sobre lo que es necesario reflexionar y plantearse como interrogante básica: **¿En qué condiciones teóricas, metodológicas, legales e institucionales la planificación urbana en el Perú puede ser más viable, eficaz, eficiente y socialmente legitimada, de modo de orientar y promover el desarrollo urbano sostenible de los centros urbanos o ciudades?**

1.2 Justificación del Tema.-

La planificación urbana moderna como instrumento técnico - normativo y de gestión para orientar el desarrollo urbano de las ciudades, ha presentado una serie de avances, limitaciones, fracasos y éxitos relativos, por lo que es necesario reflexionar sobre las condiciones teóricas, metodológicas e institucionales que se requieren para que la planificación urbana contemporánea pueda ser más viable, eficaz, eficiente y socialmente legitimada, de modo de orientar y promover el desarrollo urbano sostenible de las ciudades.

Uno de los factores que explicarían porque la planificación urbana moderna muestra una serie de avances, limitaciones, fracasos y éxitos relativos como instrumento técnico - normativo y de gestión urbana para orientar el desarrollo urbano sostenible de las ciudades y centros poblados, estaría vinculado al hecho cierto que no existiría una "teoría explicativa integral del proceso urbano" que permita el conocimiento de la lógica de comportamiento del fenómeno urbano; y que por tanto, facilite su tratamiento, intervención y/o transformación planificada.

Castells señala en "La Cuestión Urbana", que no existe una teoría explicativa integral del proceso urbano. Lo que existen son aportes de una serie de enfoques teóricos de análisis y/o interpretación al estudio de la ciudad que hacen énfasis en algún aspecto del proceso urbano, pero cuyos resultados no siempre son acumulables para la construcción de una teoría urbana explicativa integral. (Castells, 1977)

En tal situación, la planificación urbana moderna se desenvuelve y se desenvolverá, mientras no exista la referida teoría integral del proceso urbano, como una disciplina con un alto grado de incertidumbre que la convierte en un instrumento de resultados inciertos, a veces poco eficaz y eficiente para orientar el desarrollo urbano de las ciudades contemporáneas.

Si existiera una "teoría explicativa integral del proceso urbano" disminuiría el grado de incertidumbre con el que se hace planificación urbana en la actualidad, y se podría planificar el desarrollo de las ciudades en un escenario de mayor certeza.

En todo caso, dichos enfoques teóricos de análisis y/o interpretación al estudio de la ciudad, que hacen énfasis en algún aspecto del proceso urbano, si bien no serían necesariamente acumulables para la construcción de una teoría urbana explicativa integral, han permitido importantes aportes al desarrollo de la planificación urbana contemporánea como instrumento técnico y de gestión para orientar y promover el desarrollo urbano de las ciudades.

En este contexto, cabe preguntarse: **¿Cuales son los diferentes enfoques teóricos de análisis y/o interpretación del proceso urbano en el estudio de la ciudad y cual ha sido su influencia en la planificación urbana contemporánea?**

Por otro lado, otra razón por la que la planificación urbana moderna presenta una serie de avances, limitaciones, fracasos y éxitos relativos como instrumento técnico y de gestión para orientar el desarrollo urbano sostenible de las ciudades contemporáneas, podría deberse a las limitaciones estructurales de la planificación urbana moderna en su estado actual del arte.

Así se tiene que, a fines de la década del 80 del siglo XX, las limitaciones estructurales de la "planificación urbana normativa", hicieron necesario que en la década del 90 se planteara la "planificación urbana estratégica" como una forma más eficiente de planificación ligada a la búsqueda de cambios cualitativos en los procesos de desarrollo de las ciudades, y a la implementación de proyectos estratégicos de desarrollo urbano.

Sin embargo, la ejecución de acupuntura urbana a partir de proyectos urbanos estratégicos o mega proyectos generalmente tendría impactos en sectores focalizados de la ciudad, generaría segregación social urbana; y no necesariamente involucraría y/o beneficiaría a toda la ciudad o a la mayoría de estratos sociales que viven en ella.

Posteriormente, también se propuso y desarrolló la "planificación urbana ambiental" como una forma de incorporar la dimensión ambiental y el criterio de la sustentabilidad ambiental en el proceso planificador de las ciudades. Pero, ésta no resolvería la incorporación de temas como crecimiento competitivo y equidad social.

Y en los inicios del siglo XXI se comenzó a hablar de la "gobernanza" (o gobernabilidad) como una forma de gestión urbana que privilegia la acción de los actores sociales en el desarrollo de las ciudades, lo que obliga a repensar a fondo el tema de las modalidades actuales de gestión urbana y ambiental. No obstante, la gobernanza no habría demostrado hasta ahora ser suficiente como sustitución de la planificación urbana moderna, sino sólo como su complementación.

Asimismo, se habla actualmente de la "planificación del desarrollo urbano sostenible" que postula incorporar la sustentabilidad ambiental, el crecimiento económico competitivo y la equidad social en el desarrollo de la ciudad. Sin embargo, aún se maneja en términos teóricos, pero no ha sido asimilada en términos normativos en la mayoría de los países, y no se ha resuelto bien su aplicación metodológica y operativa en los planes urbanos.

En esta virtud, es necesario encontrar formas innovadoras de planificación urbana y contar con instrumentos prácticos, integrados y holísticos que respondan a los procesos de descentralización y a la demanda de mayor participación de la sociedad civil; así como elaborar enfoques teóricos, metodológicos y prácticos para inducir planificadamente los cambios necesarios para la transformación de las ciudades en el futuro.¹

Por tanto, se requerirían nuevos enfoques teóricos y/o metodológicos de planificación urbana moderna para superar las actuales limitaciones estructurales de ésta; a fin de constituir una planificación urbana más viable, eficaz, eficiente y socialmente legitimada en el tratamiento, previsión y promoción del desarrollo urbano sostenible de las ciudades.

En este contexto, cabe preguntarse: ¿Cuales son los aportes y limitaciones de los diferentes enfoques teóricos de planificación urbana contemporánea al desarrollo de esta disciplina como instrumento técnico - normativo y de gestión para orientar el desarrollo urbano de las ciudades?

Finalmente, cabe señalar que el marco legal de la gestión del desarrollo urbano en el Perú entre los años 1947 y 2011, ha estado constituido básicamente por la vigencia de las Constituciones Políticas del Perú; a partir de las cuales se dieron un conjunto de disposiciones legales como leyes orgánicas, leyes ordinarias, decretos legislativos y normas reglamentarias específicas.

Y el marco institucional entre 1947 y el 2011 ha estado signado por la creación e influencia de instituciones claves en la gestión urbana del país, como son los casos sucesivos de la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo; el Instituto de Planeamiento de Lima; el Ministerio de Vivienda y Construcción; el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano; el Instituto Metropolitano de Planificación; el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción; el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; y el Ministerio del Ambiente.

En cuanto a la evolución teórico - metodológica de la planificación urbana en el Perú, ésta se habría ocupado preferentemente de los problemas prácticos de la ciudad, recurriendo a un pragmatismo ecléctico que ha ido incorporando acumulativamente aportes teóricos y metodológicos de los diversos enfoques teóricos de análisis y/o interpretación del proceso urbano.

Asimismo, la planificación urbana en el Perú habría incorporado aportes de los diferentes enfoques teóricos de planificación urbana contemporánea en sus sucesivos estados del arte. En tal virtud, en los años 50 y 60 los primeros planes urbanos en el Perú se referían básicamente a aspectos de zonificación urbana y esquemas viales; por lo que trasuntaban un urbanismo funcionalista y un voluntarismo que configuraban una suerte de "urbanismo mágico", fundamentalmente físico - espacial y esteticista. Así, se limitaban a presentar un modelo ideal de ciudad, pero no se complementaban con políticas operativas que permitieran llevarlos a la práctica.

No obstante ello, poco a poco los planes urbanos en el Perú habrían devenido en estudios más complejos e integrales, perfeccionados con un mejor conocimiento de los comportamientos reales del desarrollo urbano, complementados en muchos aspectos de

¹ STEINBERG, Florián y CUBAS Carlos (2001) - "Planificación Estratégica Urbana". PEGUP - Foro Ciudades para la Vida. Lima, Perú.

gestión y participación ciudadana, liberados en gran parte de su voluntarismo y de su reticencia a contar con el mercado, y enriquecidos por una mayor consideración de los problemas ambientales; configurando mejor una “planificación urbana realista”, con algunos éxitos relativos pero no exenta de limitaciones y fracasos relativos.

Así, en los años 70 y 80, la planificación urbana en el Perú habría evolucionado desde planes urbanos fundamentalmente físico - espaciales hasta planes urbanos más complejos e integrales, premunidos con políticas urbanas más operativas y con instrumentos técnico normativos, consolidándose como “planificación urbana normativa”. En los inicios de los años 90, la planificación urbana normativa en el Perú habría devenido en la “planificación urbana ambiental”, con planes urbanos que incorporaban de modo coherente la dimensión ambiental en sus diagnósticos y previsiones.

Y en los finales de los años 90, la planificación urbana ambiental en el Perú se habría complejizado con elementos innovadores de la “planificación urbana estratégica”, con planes urbanos más ligados a la búsqueda de cambios cualitativos en los procesos de desarrollo de las ciudades a través de la implementación de acciones estratégicas de desarrollo urbano y ambiental; y considerando mejor los mecanismos del mercado y la competitividad.

Sin embargo, la planificación urbana en el Perú no habría experimentado un cambio radical de un enfoque teórico por otro, sino que se habría ido complementando en un “enfoque integrador pragmático implícito”, que habría permitido arribar hasta hoy a una “planificación urbana ambiental estratégica”. En este contexto, se requeriría un “enfoque integrador emergente explícito” que recogiera los aportes de los diferentes enfoques de planificación urbana moderna y supere sus respectivas limitaciones.

En este contexto, cabe preguntarse por tanto: **¿Como ha sido la evolución de la planificación urbana en el Perú en el periodo 1947-2011?**

1.3 Objetivo General de la Tesis de Maestría.-

El objetivo general de la Tesis de Maestría es el siguiente:

- Plantear una reflexión sobre la utilidad de la planificación urbana moderna como instrumento técnico - normativo y de gestión para orientar un desarrollo urbano sostenible de las ciudades; a fin de indagar en que condiciones teóricas, metodológicas, legales e institucionales la planificación urbana en el Perú puede ser más viable, eficaz, eficiente y socialmente legitimada; planteando reflexiones y propuestas desde una perspectiva emergente, para contribuir a la evolución teórico - metodológica de la planificación urbana en el Perú.

1.4 Objetivos Específicos de la Tesis de Maestría.-

Los objetivos específicos de la Tesis de Maestría son los siguientes:

- Identificar los aportes de los diferentes enfoques teóricos de análisis y/o interpretación del proceso urbano en el estudio de la ciudad y su influencia en la planificación urbana contemporánea.
- Identificar los aportes y limitaciones de los diferentes enfoques teóricos de planificación urbana contemporánea al desarrollo de esta disciplina como instrumento técnico - normativo y de gestión para orientar el desarrollo urbano de las ciudades.
- Hacer una exploración de la evolución de la planificación urbana en el Perú en el periodo 1947-2011, principalmente en sus aspectos teórico – metodológicos.

1.5 Alcances y Limitaciones de la Tesis de Maestría.-

Los alcances y limitaciones de la Tesis de Maestría están explicados en función de los Objetivos Específicos planteados:

- Para el Primer Objetivo Específico, orientado a identificar los aportes de los diferentes enfoques teóricos al análisis e interpretación del proceso urbano y su influencia en la planificación urbana moderna, se hace un intento de identificación, clasificación y caracterización de las diferentes teorías con las que se ha abordado el estudio del proceso urbano (o de la ciudad), sobre la base de esfuerzos de sistematización precedentes realizados en Europa y América, a partir de estudios urbanísticos y de sociología urbana más relevantes en esos medios.

Dicha clasificación es una reelaboración personal y actualizada a partir de tipologías y conceptos que presentaron en su momento autores como: Leonard Reissmann (1972), Manuel Castells (1972), Gabriel Pumarino (1973), entre otros.

Este esfuerzo de identificación, clasificación y sistematización no pretende ser exhaustivo y totalizador, sino más bien pretende constituirse, a pesar de sus limitaciones, en un marco referencial que sirva de orientación para adentrarse en el estudio del proceso urbano. Debe ser visto como una aproximación que promueva el debate y la discusión sobre dicho tema; y que permita su revisión constante, en la medida que cada lector modifique, enriquezca o actualice esta sistematización de acuerdo a su criterio.

En el caso del Perú, se hace un recuento de los enfoques teóricos de análisis e interpretación del proceso urbano que se han dado en el país desde la vertiente de la Sociología Urbana, a partir de autores como Guido Rochabrum (1981) y Hernando de Soto (1981), entre otros.

- Para el Segundo Objetivo Específico, orientado a investigar el estado actual del arte y las limitaciones estructurales de la planificación urbana moderna, se identifican y presentan diferentes enfoques de planificación urbana moderna, destacándose de ellos sus principales características, diferencias y limitaciones.
- Para el Tercer Objetivo Específico, orientado a estudiar la evolución de la planificación urbana en el Perú entre 1947 y 2011, se presenta un intento de periodificación 1947-1968, 1969-1980, 1981-1991, 1992-2005 y 2006-2011; en función del devenir histórico del marco legal, de la creación e influencia de instituciones claves en la gestión urbana del país, y de los enfoques teóricos del proceso urbano y de la planificación urbana moderna que han influido en ella.

1.6 Marco Teórico.-

a) Con relación a Conceptos Básicos Ligados al Desarrollo y la Planificación.-

El “desarrollo” es un proceso de cambio o transformación que se genera en el entorno biológico, económico, social, político, cultural y/o físico-ambiental del ser humano. Dicho proceso de cambio se caracteriza por la generación de riqueza, la elevación de calidad de vida de población, la incorporación de innovaciones tecnológicas, el mejoramiento del hábitat, la promoción de valores éticos y sociales, y por una gestión de gobierno eficiente y legítima.

El “**desarrollo sostenible**” primigeniamente era entendido como una concepción que propugnaba un modelo de desarrollo que procuraba atender las necesidades actuales [de la humanidad, sin comprometer la capacidad de generaciones futuras. Más recientemente se define al “desarrollo sostenible” como la concepción que busca el aumento de los beneficios del desarrollo económico, la distribución social de dichos beneficios, y el mantenimiento de servicios y calidad de recursos naturales. En ese sentido, implica conjugar y alcanzar metas económicas, sociales, culturales, ambientales, territoriales e institucionales, referidas a competitividad económica, equidad social, identidad cultural, sustentabilidad ambiental, funcionalidad territorial, gobernabilidad democrática, y valores éticos y sociales.²

El “**desarrollo urbano**” es un proceso dinámico de concentración de población y actividades en ciudades, centros poblados o asentamientos humanos, que comprende al crecimiento físico de las ciudades (usos del suelo, infraestructura básica, vivienda, servicios públicos y equipamiento urbano que demanda la población concentrada), la elevación de los niveles de vida de población asentada, el mejoramiento del hábitat y de su entorno ecológico, y la consolidación de una cultura ciudadana. Empero, tradicionalmente la normativa municipal vigente en el Perú ha puesto énfasis en el crecimiento físico de las ciudades, y más recientemente también en el mejoramiento del hábitat y el entorno ecológico.

Por ello, para que la ciudad constituya la base para las estrategias de sostenibilidad urbana se trata de integrar calidad de vida y vitalidad económica mediante una mejor distribución y lucha contra la exclusión; optimizar su relación con el territorio circundante para reducir sus efectos o huella ecológica; definir fórmulas innovadoras de gobierno urbano; de participación público – privada y de cooperación en todos los ámbitos institucionales; y deben utilizarse todas las herramientas políticas, legislativas y financieras disponibles y las medidas para influir en el mercado y las conductas.³

En tal virtud, el “**desarrollo urbano sostenible**” se puede definir como un proceso de cambio multisectorial positivo en las ciudades o centros urbanos, ligado a la conjugación de los siguientes componentes: relación con el territorio circundante, competitividad urbana, funcionalidad urbana, calidad urbanística y paisajística, sustentabilidad ambiental, equidad social, identidad cultural y gobernabilidad urbana.⁴

Por otro lado, la “**planificación**” es una actividad humana que expresa la voluntad de acción sobre el futuro, determina prioridades, orientaciones y objetivos, y establece vías que conduzcan al cumplimiento de metas previamente trazadas. Según las formas y enfoques que adopte, la planificación es normativa, operativa, sectorial, indicativa, estratégica, participativa, etc. (Fundación Adenauer, 1992).

También puede ser entendida como una disciplina orientada al establecimiento de políticas, estrategias y acciones que permiten transitar desde un presente considerado inadecuado o poco deseable, hacia situaciones más satisfactorias alcanzables en el futuro, inmediato y mediato; dirigido a lograr ciertos objetivos y metas de desarrollo, utilizando eficazmente los recursos disponibles.⁵

² CASTILLO, Rodolfo (2008) - “Desarrollo Urbano Sostenible: Una Aproximación desde una Perspectiva Teórica y Operativa”. Foro “Ciudad, Territorio y Desarrollo. Colegio de Arquitectos del Perú - Regional Lima. Lima, Perú.

³ ORTEGA, Margarita (2001) – “Bases para un Desarrollo Urbano Sostenible”. Jefatura del Área de la Unidad de Desarrollo Territorial, Ministerio de Medio Ambiente. Madrid, España.

⁴ CASTILLO, Rodolfo (2010) - “Desarrollo Urbano Sostenible: Una Aproximación Teórica y una Propuesta Operativa”. Revista PAIDEIA XXI de la Escuela de Postgrado de la Universidad Ricardo Palma – URP, Volumen1 / N° 1, Septiembre 2010. Lima, Perú.

⁵ INADUR (2001) - “Manual de Planificación Urbana Local”, Proyecto de Rehabilitación y Gestión Urbana. Instituto Nacional de Desarrollo Urbano - INADUR. Lima, Perú.

Constituye una actividad permanente de respaldo técnico a un proceso de diálogo y entendimiento social, protagonizado directamente por los actores públicos, privados y organismos no gubernamentales.

La **“planificación del desarrollo”** es una disciplina que permite un proceso racionalizador que asesora en la toma de decisiones para la orientación del proceso de desarrollo del país. Propone objetivos, estrategias y políticas de desarrollo. Y constituye una actividad pública y privada, técnica y política, que involucra a equipos técnicos, gobierno, instituciones, sociedades locales, regionales y nacionales dentro de un proceso complejo, permanente e integral, que comprende un sistema orgánico de ámbitos, niveles, horizontes, mecanismos e instancias.

Según los tipos, la planificación del desarrollo puede ser:

- Indicativa: Orientadora en cursos de acción para el Estado y la actividad privada.
- Compulsiva: Obligatoria o imperativa.
- Mixta: Obligatoria para el Estado e indicativa para el sector privado.
- Concertada: Una vez pactada deviene en obligatoria.

Según los ámbitos temáticos de aplicación, la planificación del desarrollo puede ser:

- Global: General o integral, incluye a la planificación económica, social, institucional, cultural y territorial.
- Económica: Se refiere a las proyecciones macroeconómicas y a los sectores productivos: agricultura, minería, pesquería, turismo, industria, agroindustria, hidrocarburos, electricidad, etc.
- Social: Se refiere a previsiones sociales de salud, educación, trabajo, empleo, vivienda, transporte público, etc.
- Institucional: Se refiere a previsiones de gestión pública y de reforma del Estado.
- Cultural: Se refiere a previsiones para apoyar actividades culturales, en sus diversas manifestaciones.

Según los niveles, la planificación del desarrollo puede ser:

- Nacional: Es el nivel de mayor agregación en el proceso de planificación del país. Abarca lo sectorial, multisectorial, institucional y regional.
- Sectorial: Es el nivel de especialización por sectores, con planes sectoriales.
- Regional: Atiende a los aspectos económico, sociocultural, territorial, ambiental e institucional del desarrollo de una región.
- Local: Atiende a los aspectos económico, sociocultural, territorial, ambiental e institucional del desarrollo de una provincia o distrito.

Según los horizontes de planeamiento, la planificación del desarrollo puede ser de:

- Corto Plazo: Con periodicidad anual. Constituye una planificación operativa, para una programación con sesgo coyuntural y fiscal.
- Mediano Plazo: Con periodicidad quinquenal. Constituye una planificación estratégica, cuando postula logros selectivos con estrategias adecuadas.
- Largo Plazo: Con periodicidad decenal. Incluye diagnóstico, tendencias de escenarios futuros, visión de desarrollo y estrategias para los siguientes 10 años.

La **“planificación urbana”** tradicionalmente ha sido definida como la disciplina cuyo propósito es la previsión, orientación y promoción del acondicionamiento físico y del desarrollo urbano de los centros urbanos o ciudades (MVC, 1985).

Es la disciplina que se ocupa de investigar y formular el tratamiento de los conflictos en la ocupación del suelo en las ciudades, con la finalidad de orientar racionalmente el desarrollo urbano. También constituye una estrategia para administrar la ciudad, a fin que el desarrollo urbano pueda alcanzar ciertas metas de carácter social, por ello adopta dos importantes características: la acción y la gestión (IMP, 1992: 6).

En cambio, la “**planificación del desarrollo urbano sostenible**” se le ha definido como un enfoque de planificación urbana moderna para la previsión, orientación y promoción del acondicionamiento físico - ambiental; para la distribución equitativa de los beneficios, cargas o externalidades que se deriven del uso del suelo; y en general, para la promoción del desarrollo urbano sostenible de las ciudades o centros urbanos.⁶

Aunque más propiamente se le debería definir como una interdisciplina orientada a prever, procurar, promover, orientar y regular la conjugación equilibrada y planificada de los siguientes componentes en los centros urbanos: relación de la ciudad con el territorio circundante, competitividad urbana, funcionalidad urbana, calidad urbanística y paisajística, sustentabilidad ambiental, equidad social, identidad cultural y gobernabilidad urbana.⁷

b) Con relación a los Enfoques Teóricos de Análisis y/o Interpretación del Proceso Urbano.-

De acuerdo a como ha ido variando la interpretación de la sociedad industrial y la ciudad moderna, desde el Urbanismo y la Sociología Urbana se han ido elaborando una serie de enfoques teóricos de análisis y/o interpretación del proceso urbano, en Europa y América.

Dichos enfoques teóricos han hecho o hacen énfasis y aportan en algún aspecto del proceso urbano, pero sus resultados no siempre son acumulables para la construcción de una “teoría urbana explicativa integral”; que responda a las características notables del proceso urbano, indique las consecuencias de la organización social urbana que influyen en los problemas prácticos de la ciudad; y que en general, permita descubrir las leyes estructurales de la producción y del funcionamiento de las formas espaciales urbanas, para su tratamiento y/o transformación planificada y sostenible (Castells, 1977).

Si existiera una “teoría explicativa integral del proceso urbano” disminuiría el grado de incertidumbre con el que se hace planificación urbana en la actualidad, y se podría planificar el desarrollo de las ciudades en un escenario de mayor certeza.

Entre los intentos de construir una teoría sistemática de la ciudad se identifican enfoques teóricos como el Urbanismo Funcionalista en los años 30 del siglo XX; el Urbanismo Organicista en los albores de dicho siglo; y el Historicismo en el estudio del proceso urbano en los años 50 y en los años 70.

También sobresalen enfoques como el Ecologismo Urbano de los años 20-30 del siglo pasado; el Empirismo, propio de la sociología norteamericana de los años 50; el Neo - Ecologismo Urbano en los años 60; el Estructural - Funcionalismo aplicado al estudio de la ciudad en los años 50; y el Enfoque Sistémico de los años 60-70.

Asimismo, el Materialismo Histórico aplicado al estudio del proceso urbano en los años 70 del siglo XX; el enfoque de la Globalización y su impacto en las ciudades en los años 80-90; el Neoliberalismo aplicado al estudio del proceso urbano en los años 80-90; y el enfoque del Desarrollo Sostenible en el estudio de la ciudad desde los años 90 hasta hoy.

⁶ CASTILLO, Rodolfo (2005) - “La Planificación Urbana del Área Metropolitana Lima – Callao 1988 - 2004: ¿Causa Perdida o Reto Posible? Una Aproximación desde una Perspectiva Emergente y Proactiva”, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.

⁷ CASTILLO, Rodolfo (2010) - “Desarrollo Urbano Sostenible: Una Aproximación Teórica y una Propuesta Operativa”. Revista PAIDEIA XXI de la Escuela de Postgrado de la Universidad Ricardo Palma – URP, Volumen1 / N° 1, Septiembre 2010. Lima, Perú.

En todo caso, dichos enfoques teóricos de análisis y/o interpretación al estudio de la ciudad, que hacen énfasis en algún aspecto del proceso urbano, si bien no son necesariamente acumulables para la construcción de una teoría urbana explicativa integral, si han hecho importantes aportes al desarrollo de la planificación urbana contemporánea como instrumento técnico - normativo y de gestión para orientar y promover el desarrollo urbano de las ciudades o centros urbanos.

En tal virtud, la planificación urbana en el Perú habría recibido aportes de los diferentes enfoques teóricos de análisis e interpretación del proceso urbano. Así, se pueden identificar en los diferentes planes urbanos en el país, de manera explícita o implícitamente, elementos del urbanismo funcionalista, del ecologismo urbano y del empirismo de la sociología norteamericana. Del materialismo histórico se han rescatado algunos términos de análisis, del neoliberalismo criterios para políticas de promoción de la inversión privada en el desarrollo urbano; y del enfoque del desarrollo sostenible, la incorporación de la dimensión ambiental en los estudios y propuestas de aquéllos.

Con respecto a los enfoques teóricos de análisis e interpretación del proceso urbano en el Perú, la sociología urbana en el país se habría ocupado de abordar tanto los problemas teóricos del proceso urbano como los problemas prácticos de éste. Por tanto, habría estudiado el proceso urbano preferentemente a través del estudio de los aspectos del “crecimiento urbano” relacionados con los pueblos jóvenes, los tugurios, y la marginalidad urbana en general.

c) Con relación a los Enfoques Teóricos de la Planificación Urbana Moderna.-

Con respecto a los diferentes enfoques teóricos de planificación urbana moderna, cabe señalar que, ante las limitaciones estructurales de la “planificación urbana normativa” a fines de la década del 80 del siglo XX, como su falta de flexibilidad y eficacia ante la dinámica de la urbe, su dificultad de controlar las fuerzas externas al proceso de planificación, y su débil conocimiento de la evolución de los procesos sociales; hicieron necesario que en la década del 90 se plantearan otros enfoques de planificación urbana.

En ese contexto, se planteó la “planificación urbana estratégica” como una forma más eficiente de planificación ligada a la búsqueda de cambios cualitativos en los procesos de desarrollo de las ciudades, y a la implementación de acciones estratégicas de desarrollo urbano. No obstante, ello sólo impactos en sectores focalizados de la ciudad, genera segregación social urbana; y no necesariamente involucra, convoca, identifica y/o beneficia a toda la ciudad o a la mayoría de estratos sociales que viven en ella.

Y también se propuso y desarrolló la “planificación urbana ambiental” como una forma de incorporar la dimensión ambiental y el criterio de la sustentabilidad ambiental en el proceso planificador de las ciudades. Sin embargo, ésta no resuelve la incorporación de temas como crecimiento competitivo, equidad social urbana y gobernabilidad.

Y en los inicios del siglo XXI se ha comenzado a hablar de la “gobernabilidad” (o gobernanza) como una forma de gestión urbana que privilegia la acción de los actores sociales en el desarrollo de las ciudades, más relativizada en los otros enfoques, obliga a repensar a fondo el tema de las modalidades actuales de gestión urbana y ambiental. Sin embargo, la gobernanza no ha demostrado hasta ahora ser suficiente como sustitución de la planificación urbana moderna, sino sólo como su complementación (Sabatini, 1999).

Asimismo, se habla actualmente de la “planificación del desarrollo urbano sostenible” que postula incorporar la sustentabilidad ambiental, el crecimiento económico competitivo y la equidad social en el desarrollo de la ciudad. Sin embargo, aún se maneja en términos teóricos y académicos, pero no ha sido asimilada en términos legales y normativos en la mayoría de los países. y no se ha resuelto bien su aplicación metodológica y operativa en los planes urbanos, salvo aproximaciones valiosas.

Por tanto, se requieren nuevos enfoques de planificación urbana moderna que recojan aportes de los diferentes enfoques de planificación urbana contemporánea y superen las actuales limitaciones de ésta; a fin de constituir una planificación urbana más viable, eficaz, eficiente y socialmente legitimada en el tratamiento, previsión y promoción del desarrollo urbano sostenible de las ciudades.

d) Con relación a las Condiciones Normativas, Institucionales y Técnicas Específicas de la Planificación Urbana en el Perú.-

En cuanto a las condiciones normativas, institucionales y técnicas específicas que habrían influido en la planificación urbana en el Perú; cabe mencionar que el marco legal de la gestión del desarrollo urbano en el Perú entre los años 1947 y 2011 ha estado constituido básicamente por la vigencia de diversas Constituciones Políticas del Perú, como es el caso de la Constitución de 1933, el Estatuto del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada de 1968, la Constitución de 1979, y actualmente la Constitución de 1993; a partir de las cuales se dieron un conjunto de leyes generales y normas específicas.

El marco institucional ha estado signado por la creación e influencia de instituciones claves en la gestión urbana, y más recientemente en la gestión ambiental del país, como son los casos de la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo - ONPU (1947), el Instituto de Planeamiento de Lima - IPL (1961), el Ministerio de Vivienda y Construcción - MVC (1969), el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano - INADUR (1981), el Instituto Metropolitano de Planificación - IMP (1991), el Consejo Nacional de Ambiente (1994), el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción - MTCVC (1992), el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS (2002), y recientemente el Ministerio del Ambiente (2008).

Y en cuanto a su evolución teórico – metodológica, la planificación urbana en el Perú entre 1947 y el 2011 habría ido incorporado aportes de los diferentes enfoques teóricos de planificación urbana contemporánea en sus sucesivos estados del arte. Sin embargo, no habría experimentado un cambio radical de un enfoque teórico por otro, sino que se habrían ido complementando en un “enfoque integrador pragmático implícito”, para arribar hasta hoy a una “planificación urbana ambiental estratégica”.

En tal virtud, se requeriría en el Perú un “enfoque integrador emergente explícito” que recoja los aportes de los diferentes enfoques de planificación urbana moderna y supere sus respectivas limitaciones; a fin de evolucionar a una planificación urbana más viable, eficaz, eficiente y socialmente legitimada. Así, se podrían identificar los siguientes periodos en la evolución de la planificación urbana en el Perú entre 1947 y el 2011:

- **Período 1947 - 1968.-**

Período en el cual se creó la primera institución pública dedicada a la planificación física de los centros poblados en el país, denominada Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo - ONPU (1947); y se creó el Instituto de Planeamiento de Lima - IPL (1961). El marco legal estaba configurado por la Constitución del Perú de 1933 y la Ley de Municipalidades de 1892.

- **Período 1969 - 1980.-**

Es el período en el cual el Ministerio de Vivienda y Construcción - MVC (1969) se encargó de la planificación urbana en el país. El marco legal estaba constituido por el Estatuto del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada y por la Ley de Municipalidades de 1892.

- **Período 1981 - 1991.-**

Es el período en el que las Municipalidades asumieron la responsabilidad legal de la planificación urbana en el país. Sin embargo, en la realidad las Municipalidades no tenían la capacidad técnica y la experiencia práctica para elaborar autónomamente sus planes urbanos, por lo que se creó el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano – INADUR (1981), como institución descentralizada del Sector Vivienda y Construcción, a fin de asistir técnicamente a las Municipalidades en labores de planificación urbana y planificación del desarrollo local.

Y en el ámbito metropolitano de la capital del Perú, se creó el Instituto Metropolitano de Planificación - IMP (1991), como organismo permanente de la Municipalidad de Lima Metropolitana, encargado de conducir, orientar y organizar la planificación del desarrollo local en la Provincia de Lima.

El marco legal básico estaba conformado por la Constitución Política del Perú de 1979; por las Leyes Orgánicas de Municipalidades: Decreto Legislativo N° 51 de 1981, y luego, la Ley N° 23853 de 1984; y por el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de 1990 (Decreto Legislativo N° 613).

- **Período 1992 - 2005.-**

En este período, las Municipalidades continuaron encargadas de la planificación urbana local; y a nivel del Gobierno Central se creó el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción - MTCVC (1992), y posteriormente el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS (2002).

El marco legal básico está configurado por la Constitución Política del Perú de 1993; por las Leyes Orgánicas de Municipalidades: Ley N° 23853 de 1984, y luego, la Ley N° 27972 del 2003; y por el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de 1990, y luego, por la Ley General del Ambiente N° 28611 del 2005.

- **Período 2006 - 2011.-**

En este período, las Municipalidades continúan encargadas de la planificación urbana de sus circunscripciones; y a nivel del Gobierno Central, se consolida el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y se crea el Ministerio de Ambiente (2008).

El marco legal básico está constituido por la Constitución Política del Perú de 1993, la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 del 2003, la Ordenanza de la Municipalidad Metropolitana de Lima N° 620 del 2004, por la Ley General del Ambiente del 2005, por el Decreto Legislativo N° 1013 del 2008 que crea el Ministerio del Ambiente, y por el Decreto Legislativo N° 1088 del 2008 que crea el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

1.7 Hipótesis de Investigación.-

Para reflexionar sobre la utilidad de la planificación urbana como instrumento para orientar un desarrollo urbano sostenible de las ciudades; e indagar en que condiciones teóricas, metodológicas, legales e institucionales la planificación urbana en el Perú puede ser más viable, eficaz y eficiente, se plantean las siguientes hipótesis de trabajo:

Primera Hipótesis:

Los enfoques teóricos de análisis y/o interpretación del proceso urbano, en la búsqueda de una teoría explicativa integral que permita el conocimiento de la lógica de comportamiento del fenómeno urbano, y su tratamiento, intervención y/o transformación planificada; han hecho aportes al estudio de la ciudad y han influido en el desarrollo de la planificación urbana contemporánea.

VARIABLES Y OPERACIONALIZACIÓN:

- Enfoques teóricos de análisis e interpretación del proceso urbano: Revisión bibliográfica y sistematización propia.
- Aportes al estudio del proceso urbano: Revisión bibliográfica y análisis propio.
- Aportes a la planificación urbana moderna: Revisión bibliográfica y análisis propio.

SEGUNDA HIPÓTESIS:

Los diferentes enfoques teóricos de planificación urbana moderna han realizado aportes y presentado limitaciones para el desarrollo y consolidación de esta disciplina como instrumento técnico - normativo y de gestión para orientar el desarrollo urbano sostenible de las ciudades.

VARIABLES Y OPERACIONALIZACIÓN:

- Enfoques teóricos de planificación urbana moderna: Revisión bibliográfica y sistematización propia.
- Aportes a la planificación urbana moderna: Revisión bibliográfica y análisis propio.
- Limitaciones de cada enfoque teórico de planificación urbana moderna: Revisión bibliográfica y análisis propio.

TERCERA HIPÓTESIS:

La evolución teórico - metodológica de la planificación urbana en el Perú entre 1947-2011, como instrumento técnico - normativo y de gestión para orientar el desarrollo urbano sostenible de las ciudades, ha estado influida por los aportes de los enfoques teóricos de análisis e interpretación del proceso urbano, por los enfoques teóricos de la planificación urbana moderna, y por las condiciones normativas, institucionales y técnicas específicas del Perú.

VARIABLES Y OPERACIONALIZACIÓN.-

- Marco legal básico (constituciones, leyes orgánicas, decretos legislativos, decretos supremos y ordenanzas relevantes entre 1947 y 2011): Revisión bibliográfica y entrevistas a especialistas.
- Marco institucional (creación e influencia de instituciones claves en la gestión urbana en el Perú entre 1947 y 2011): Revisión bibliográfica y entrevistas a especialistas.
- Periodos y etapas en la evolución de la planificación urbana en el Perú entre 1947 y 2011: Sistematización propia.

1.8 Metodología de la Tesis de Maestría.-

La presente investigación pretende ser una tesis explicativa y propositiva, que busca analizar las condiciones teóricas, metodológicas, legales y/o institucionales que han influido en la planificación urbana en el Perú en el periodo 1947-2011; y plantear reflexiones y propuestas para que ésta se consolide como instrumento técnico y de gestión destinado a orientar el desarrollo urbano sostenible de las ciudades del país.

Así, la metodología utilizada para la elaboración de la presente Tesis de Maestría se planteó en 6 etapas metodológicas iterativas, pero con una direccionalidad fundamental, identificando áreas temáticas de análisis, finalidades de cada una de ellas, e instrumentos utilizados para lograrlas:

Etapa 1 - Planteamiento de hipótesis de investigación.-

- **Finalidad:** Plantear hipótesis de investigación necesarias para responderlas con un grado aceptable de confiabilidad, vinculadas con las condiciones teóricas, metodológicas, legales e institucionales necesarias para que la planificación urbana en el Perú se consolide como instrumento técnico - normativo y de gestión para orientar el desarrollo urbano sostenible de las ciudades.

- **Instrumentos Utilizados:** Para el cumplimiento de esta etapa metodológica se recurre a una indagación teórica general sobre la cuestión urbana y la planificación urbana moderna, y a información empírica vinculada con el estudio de caso específico.

Etapa 2 - Definición de aspectos conceptuales básicos con relación al desarrollo y la planificación.-

- **Finalidad:** Fijar conceptos que sirven de lenguaje fundamental para el desarrollo de la Tesis de Maestría y para responder las hipótesis de investigación planteadas.
- **Instrumentos Utilizados:** Para el desarrollo de esta etapa metodológica se identifican algunos conceptos básicos relacionados con el desarrollo, la planificación y la planificación urbana, y se hace una revisión bibliográfica elemental para definirlos operativamente.

Etapa 3 - Revisión de los enfoques teóricos de análisis e interpretación del proceso urbano.-

- **Finalidad:** Identificar los aportes de los diferentes enfoques teóricos al análisis e interpretación del proceso urbano y su influencia en la planificación urbana; y explorar si existe una teoría explicativa integral del proceso urbano, que a su vez disminuya el grado de incertidumbre con el que se hace planificación urbana en la actualidad.
- **Instrumentos Utilizados:** Para el desarrollo de esta etapa metodológica se hace una revisión bibliográfica de los enfoques teóricos en el estudio de la ciudad en Europa y América, a partir de los estudios urbanísticos y de sociología urbana más relevantes; y de los enfoques teóricos en el Perú desde la vertiente de la sociología urbana.

Etapa 4 - Revisión de enfoques teóricos de la planificación urbana moderna.-

- **Finalidad:** Investigar el estado actual del arte y sus limitaciones estructurales de la planificación urbana contemporánea, los mismos que pueden estar influyendo en el caso de la planificación urbana en el Perú.
- **Instrumentos Utilizados:** Para la materialización de esta etapa metodológica se recurre a una revisión bibliográfica, a fin de identificar y caracterizar los diferentes enfoques teóricos de planificación urbana contemporánea.

Etapa 5 - Análisis de la evolución de la planificación urbana en el Perú.-

- **Finalidad:** Estudiar el marco legal e institucional de la gestión del desarrollo urbano en el Perú para el periodo 1947-2011; el marco legal actual de la planificación urbana en el Perú; y la evolución teórico - metodológica de la planificación urbana en el Perú en el periodo 1947-2011.
- **Instrumentos Utilizados:** Para el desarrollo de esta etapa metodológica se plantea una periodificación de la evolución de la planificación urbana en el Perú, en función de su marco legal e institucional; y se recurre a la historiografía sobre la misma, a entrevistas con especialistas en el tema, y a reflexiones personales y experiencias profesionales del Tesista como planificador urbano y regional.

Etapa 6 - Reflexiones y propuestas para la planificación urbana en el Perú.-

- **Finalidad:** Verificar las hipótesis de investigación, y plantear aportes teóricos, metodológicos, legales e institucionales para hacer viable, oportuna y eficiente la planificación urbana en el Perú, a partir de cambios de paradigmas y actitudes.
- **Instrumentos Utilizados:** Para el desarrollo de esta etapa metodológica se rescatan todos los resultados de las anteriores etapas metodológicas, y se plantean reflexiones generales y propuestas específicas como aportes teóricos, metodológicos, legales e institucionales, desde una perspectiva emergente; a fin de contribuir a la evolución de la planificación urbana en el Perú como instrumento técnico - normativo de gestión más viable, eficaz, eficiente y socialmente legitimado.

2. ENFOQUES TEORICOS DE ANALISIS E INTERPRETACION DEL PROCESO URBANO: ¿HACIA UNA TEORIA EXPLICATIVA INTEGRAL DE LA CIUDAD?

La finalidad del presente capítulo esta orientada a **identificar, sistematizar y sintetizar los postulados de los diferentes enfoques teóricos al análisis e interpretación del proceso urbano**; a fin de explorar si existe una "teoría explicativa integral del proceso urbano", que a su vez disminuya el grado de incertidumbre con el que se hace planificación urbana en la actualidad; e identificar sus aportes en el estudio de la ciudad y su influencia en la planificación urbana moderna.

Una teoría explicativa que responda a las características relevantes del proceso urbano, indique las consecuencias de la organización social urbana que influyen en los problemas prácticos de la ciudad; y en general, descubra las leyes estructurales de producción y funcionamiento de las formas espaciales urbanas (Castells, 1972).

En esta virtud, se hace un intento actualizado al 2009 de identificación, sistematización y síntesis de las diferentes teorías con las que se ha abordado el estudio del proceso urbano (o de la ciudad), sobre la base de los esfuerzos de sistematización precedentes realizados en Europa y América.

Este esfuerzo de identificación y sistematización, que surge en el Tesista como una preocupación académica permanente desde 1985, no pretende ser exhaustivo y totalizador, sino más bien pretende constituirse, a pesar de sus limitaciones, en un marco referencial que sirva de orientación para adentrarse en el estudio del proceso urbano.

Debe ser visto como una aproximación que promueva el debate y la discusión sobre dicho tema; y que permita su revisión constante, en la medida que cada lector modifique, enriquezca o actualice esta sistematización de acuerdo a su criterio (Castillo, 1985, 2002 y 2005).

Así, se presenta una clasificación de los enfoques teóricos de análisis e interpretación del proceso urbano en Europa y América, sobre la base de los estudios urbanísticos y de sociología urbana más relevantes en esos medios.

Esta clasificación es una reelaboración personal y actualizada a partir de tipologías y conceptos que presentaron en su momento los siguientes autores:

- Leonard Reissmann: "El Proceso Urbano".
- Manuel Castells: "La Cuestión Urbana".
- Gabriel Pumarino: "Teorías y Modelos de la Estructura Espacial Urbana".

Para clasificar a los diferentes "enfoques teóricos" considerados, se partió inicialmente de la clasificación de las "actitudes de estudio" que propone Leonard Reissmann (1972), con algunos reajustes, con relación al estudio del proceso urbano, a partir de las cuales se van desarrollando los enfoques teóricos más relevantes.

Así se tiene, que la clasificación de las "actitudes de estudio" (de análisis y/o interpretación) del proceso urbano depende del tipo de problema a estudiar y del tipo de datos a utilizar en dicho estudio: (Ver Cuadro N° 2.1)

- Actitud Pragmática: Son los investigadores que abordan el estudio de los problemas prácticos de la ciudad, utilizando principalmente datos cuantitativos, y en menor medida, datos cualitativos.
- Actitud Idealista: Son los estudiosos que también se ocupan, preferentemente, de los problemas prácticos de la ciudad, pero utilizando datos cualitativos.
- Actitud Empirista: Son los investigadores que tratan de abordar los problemas teóricos relacionados con el proceso urbano, a través de datos de tipo cuantitativo principalmente.

- Actitud Teórico - Empirista: Son los estudiosos que se dedican al estudio de los problemas teóricos de la ciudad, utilizando dialécticamente, datos de tipo cuantitativo y cualitativo.
- Actitud Teórica: Son los investigadores que tratan de problemas teóricos de la ciudad, a través de datos cualitativos de difícil comprobación empírica.

CUADRO Nº 2.1

CLASIFICACION DE LAS ACTITUDES DE ESTUDIO DEL PROCESO URBANO (a)

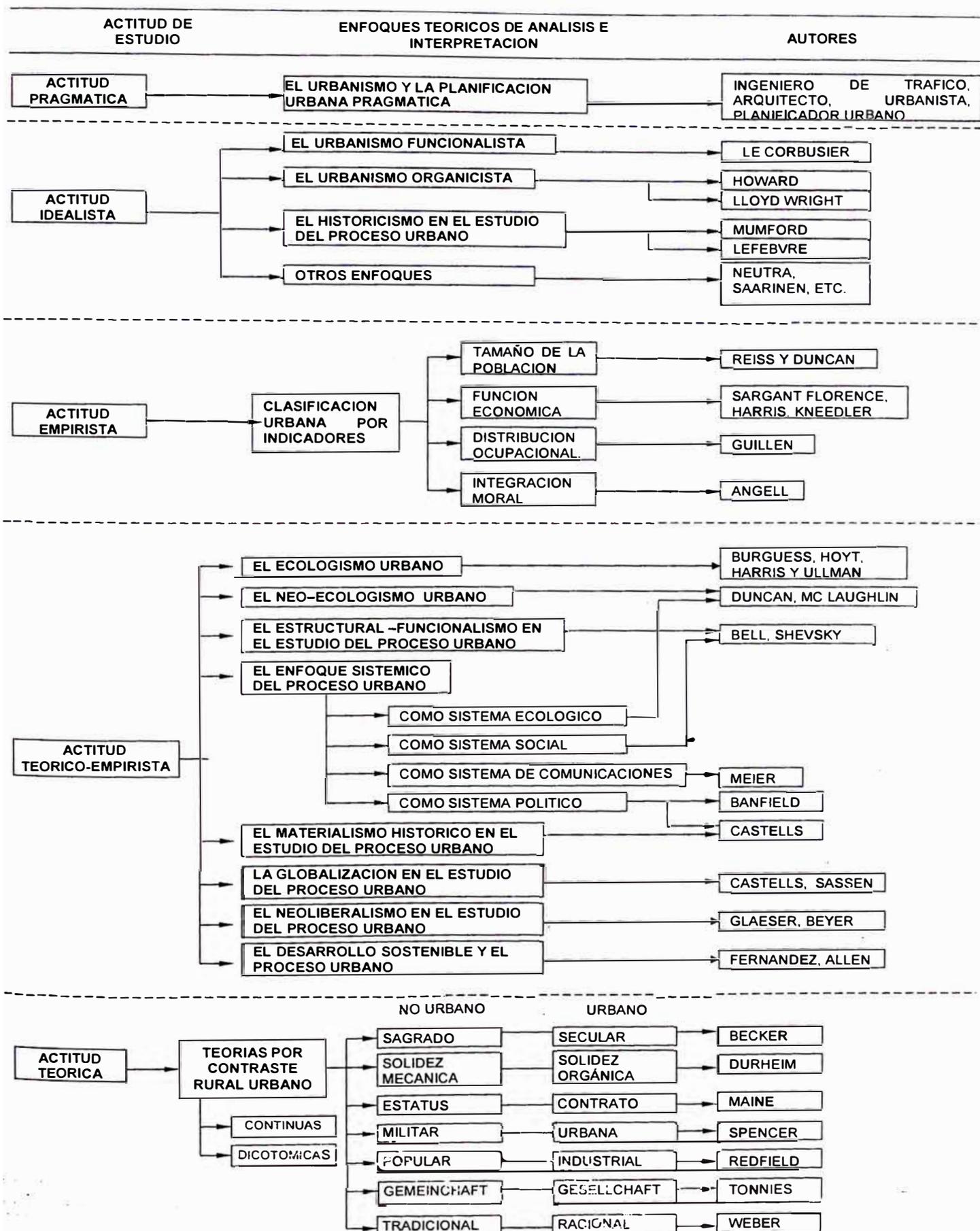
		TIPO DE PROBLEMAS	
		PRACTICOS	TEORICOS
TIPO DE DATOS	CUANTITATIVOS	ACTITUD PRAGMATICA	ACTITUD EMPIRISTA
	CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS	ACTITUD PRAGMATICA	ACTITUD TEORICO – EMPIRISTA
	CUALITATIVOS	ACTITUD IDEALISTA	ACTITUD TEORICA

(a) Es una re-elaboración personal a partir de la clasificación presentada por Leonard Reissmann en el libro "El Proceso Urbano"; Editorial Gili S.A., 1972. Dicha clasificación esta hecha sobre la base de Estudios Urbanísticos y de Sociología Urbana más relevantes, más no a los estudios de Historia ni de Geografía Urbana, realizados en Europa y América.

A partir de esta clasificación de las "actitudes de estudio", se clasifican y sintetizan los "enfoques teóricos" del proceso urbano que se han dado en Europa y América, tal como se observa en el Cuadro Nº 2.2; y posteriormente se identifican los aportes de dichos enfoques al análisis e interpretación del proceso urbano, así como su influencia en la planificación urbana:

CUADRO Nº 2.2

CLASIFICACION DE ENFOQUES TEORICOS DE ANALISIS E INTERPRETACION DEL PROCESO URBANO EN NORTEAMERICA Y EUROPA (a)



(a) Elaboración propia, con referencia a Estudios Urbanísticos y de Sociología Urbana más relevantes.

2.1 Enfoques Teóricos de Análisis y/o Interpretación del Proceso Urbano en Europa y América.-

2.1.1 Los Pragmáticos.-

Según Leonard Reissmann (1972), los Pragmáticos constituyen una actitud de análisis e interpretación del Proceso Urbano muy incipiente y rudimentaria, ya que están más preocupados por los problemas prácticos de la ciudad que por los problemas teóricos.

Los Pragmáticos están inmersos en el mundo diario de la ciudad, ligados a los problemas urbanísticos de ésta, y profesionalmente dedicados a dar soluciones de corto plazo y parciales a estos problemas de la ciudad. Contribuyen en forma práctica al análisis e interpretación del Proceso Urbano con las acciones de tipo urbanístico que diseñan y ejecutan en la ciudad, haciendo una aplicación de sus conocimientos profesionales para tratar de solucionar problemas concretos, antes que construir una teoría urbanística.

Generalmente, son funcionarios públicos del Gobierno Central o de las Municipalidades. Entre ellos pueden estar el ingeniero de tráfico, el planificador urbano, el ingeniero civil, el arquitecto, etc. Por ejemplo, los planificadores urbanos tienen que contrastar el idealismo de su formación profesional, con las limitaciones de la realidad concreta, y con los condicionamientos de las autoridades.

La característica decisiva de la posición de los Pragmáticos es sus relativas posibilidades de dirigir las tendencias urbanísticas en un sentido significativo; no debido a un análisis o conocimiento insuficiente, sino que carecen de medios suficientes para hacer algo positivo, con integralidad y con una proyección de largo plazo. Sin embargo, debe resolver contingentes relacionados con la gestión del Proceso Urbano, tales como: ensanchamiento de calles, división de zonas, renovación urbana en áreas específicas, transporte urbano, atención de problemas ambientales críticos, etc.

En síntesis, el aporte de los Pragmáticos en el análisis e interpretación del Proceso Urbano es restringido, por las características de su labor antes mencionadas.

2.1.2 Los Visionarios.-

Los Visionarios constituyen otro tipo de actitud para el análisis e interpretación del Proceso Urbano, más preocupados por proyectar una utopía urbana, que en analizar exhaustivamente a la ciudad.

De acuerdo a Reissmann (1972), los Visionarios son especialistas que comienzan razonando y enfrentando los problemas urbanísticos de la ciudad, pero dirigen sus esfuerzos hacia la búsqueda de soluciones generales, incluida la total reconstrucción de la sociedad urbana. Están inspirados en valores morales, que no se circunscriben a soluciones parciales o de corto plazo a los problemas urbanísticos de la ciudad. Sus soluciones, dirigidas a revitalizar y reformar la ciudad industrial, no sólo dependen de los estilos arquitectónicos, sino también de las instituciones sociales y políticas.

Para los Visionarios, los fenómenos de congestión, asentamientos humanos marginales, hacinamiento y tugurización, etc., que se presentan en las ciudades industriales no solo son problemas a resolver sino síntomas de desequilibrio del carácter y organización de la sociedad industrial; por ello las soluciones urbanísticas parciales y de corto plazo los consideran transitorios e ineficaces, aproximándose a estos problemas a través de una "Ideología Social" y una "Filosofía Estética", planteando soluciones radicales con consideraciones cualitativas de largo plazo, que incluyen no sólo planes de edificios, casas y diseño urbano, sino también instituciones sociales urbanas que deben ser consideradas e incluso la nueva Psicología del Urbanismo que consideran necesaria.

Las raíces ideológicas de los Visionarios parten de mediados del Siglo XIX, como protesta contra las consecuencias sociales y ecológicas negativas de la industrialización, y no contra la industrialización misma; por tanto, han sido identificados con las diversas respuestas desilusionadas del industrialismo. Ebenezer Howard lanzó una de esas utopías espaciales. Visionarios posteriores como Frank Lloyd Wright, percibieron que el enfrentamiento con el modelo urbano incluía necesariamente mecanismos económicos cambiantes, administración política y filosofía social.

Los Visionarios han hecho varias contribuciones a la Sociología Urbana, ya que más allá de los planes expuestos, se pueden encontrar ideas integrales a la comprensión del Proceso Urbano, incluso al indicar la multiplicidad de factores que crearon la ciudad industrial. Sin embargo, las relaciones y motivaciones sociales, y la racionalidad económica implícita de la ciudad fueron, generalmente despreciados o simplificados por los Visionarios, que incidieron mayormente, en los valores morales que la ciudad industrial debía expresar, y en el hecho que las formas arquitectónicas pueden alterar las formas sociales.

Entre los Visionarios se puede agrupar a urbanistas, arquitectos y filósofos sociales como:

- Le Corbusier y el Urbanismo Funcionalista.
- Ebenezer Howard con su Ciudad Jardín y Frank Lloyd Wright, con el Urbanismo Organicista.
- Otros enfoques como los de Richard Neutra, Saarinen, y otros arquitectos modernistas.

2.1.2.1 El Urbanismo Funcionalista.-

La revolución industrial del Siglo XIX estuvo precedida por el acelerado crecimiento demográfico de las ciudades. Este proceso de concentración, así como la transformación de los medios de producción y de transporte, motivaron la aparición de nuevas funciones urbanas que contribuyeron a caotizar las antiguas formas de la ciudad. Es así que la Ciudad Industrial se convierte en producto de esta nueva organización del espacio urbano, promovida por la industria, y en general, por el desarrollo de la economía capitalista.

Frente a esta situación se levantan las primeras críticas urbanas, principalmente en Europa, desde Considerant, Oweny, Fourier, Pugin y Morris. Estas críticas de las estructuras sociales y económicas de la ciudad industrial serán retomadas por los Urbanistas Funcionalistas de principios del Siglo XX, entre ellos Le Corbusier, pero centrándolas en las estructuras técnicas y estéticas de la ciudad.

Así el Urbanismo es concebido como la ordenación de los lugares y de los locales diversos que deben abrigar el desarrollo de la vida material, sentimental y espiritual del hombre, pero que no puede estar sometido exclusivamente, a las reglas de un esteticismo gratuito, sino fundamentalmente a un orden funcional. Se llega a precisar que las tres funciones humanas fundamentales, por las que debe velar el Urbanismo son: habitar, trabajar y recrearse; y sus objetos son: la agrupación del suelo, la organización de la circulación y la legislación.

Estos vienen a ser los principios básicos del Urbanismo Funcionalista, que fueron inspirados, fundamentalmente por Le Corbusier en los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna - CIAM, a partir de 1928.

Le Corbusier planteaba que el deber del Urbanismo era adecuarse a las necesidades fundamentales de los hombres, ya que las claves del Urbanismo se contienen en las cuatro funciones siguientes:

- **Habitación:** El Urbanismo debería garantizar alojamientos sanos a los hombres, lugares en los cuales el espacio, el aire puro y el sol están garantizados suficientemente.
- **Trabajo:** Los lugares de trabajo deben recuperar su carácter de actividad humana.
- **Recreación:** Se debe prever las instalaciones necesarias para la buena utilización de las horas libres, haciéndolas benéficas y fecundas.
- **Circulación:** Se debe establecer la vinculación entre estas diversas organizaciones mediante una red circulatoria que garantice los intercambios.

A partir de este enfoque, Le Corbusier propone una serie de consideraciones de diseño urbano - arquitectónico, que no es del caso precisar en este trabajo. Sin embargo, lo que sí es importante relevar es el aporte del Urbanismo Funcionalista al identificar las funciones básicas de la ciudad industrial; aporte que ha sido retomado, desarrollado y complementado con otros enfoques teóricos, como el Ecologismo Urbano, el Estructuralismo, el Materialismo Histórico, etc. para construir enfoques teóricos más elaborados y complejos para el análisis e interpretación del Proceso Urbano.

2.1.2.2 El Urbanismo Organicista.-

El Urbanismo Organicista constituye también una reacción ante los problemas urbano - sociales que acarrea la industrialización. Aparece a finales del siglo XIX tanto en Europa como Norteamérica, como actitudes o propuestas individuales y no como movimiento organizado. Sin embargo, se puede mencionar algunas ideas comunes entre las que sobresale el deseo de retornar a una civilización rural orgánica.

Reissmann (1972) señala que el Urbanismo Organicista parte de la premisa que las ciudades industriales alojaban los males de nuestra civilización, debidas al egoísmo y la rapacidad. Sin embargo, el hombre no estaba a merced de las fuerzas sociales y naturales incontrolables ya que, si entre los siglos XVII y XVIII se incrementó la habilidad humana para controlar la ciudad, en el siglo XIX el hombre debía dirigir la sociedad, para que ambas, la sociedad y la ciudad, estén más ligadas a la naturaleza.

Entre los Urbanistas Organicistas, se puede señalar a los siguientes:

a) Ebenezer Howard y la “Ciudad Jardín”.-

Howard escribió un libro denominado “El Mañana: Un Camino Pacífico para una Reforma Real”, que fue publicado en Inglaterra por primera vez en 1898, y con ligeras revisiones en 1902, con el título de “Ciudades - Jardín del Mañana”. En este libro Howard no sólo se dirigía contra la congestión urbana, sino contra los valores del sistema industrial que dieron lugar a la ciudad.

De acuerdo a Reissmann (1972), el enfoque teórico de Howard consistía en presentar una imagen que ahora es clásica: tres imanes con los títulos de “Ciudad”, “Campo” y “Ciudad y Campo”, agrupados alrededor de un triángulo titulado: “Las Gentes ¿A dónde irán?”. La ciudad y el campo tenían ventajas y desventajas respectivamente, pero la “Ciudad-Campo” estaba libre de desventajas, teniendo lo mejor de las otras dos opciones, según Howard.

Por lo tanto, ante el crecimiento no planificado de las ciudades, Howard sostenía que la “Ciudad Jardín” era económicamente viable y socialmente necesarias y constituía el camino natural para el desarrollo de la sociedad. Es así que diseñó planes detallados para implementar este tipo de ciudades. Howard vivió el tiempo suficiente para implementar el comienzo de dos ciudades - jardín: Letchworth y Welwyn, para ver el derrumbamiento de su primera experiencia, y para convencerse de que existían más obstáculos para la realización de sus planes que los que él imaginara.

b) Frank Lloyd Wright y la “Ciudad Broadacre”.-

Wright fue algo más que la réplica americana de Ebenezer Howard, la “Ciudad Broadacre” es más que una simple versión americana de la “Ciudad Jardín”. Wright presentía que la ciudad y la sociedad industrializada parecerían, ya que eran la consecuencia de valores erróneos y para conseguir enderezarlos, se tenían que establecer nuevos valores, en un nuevo marco espacial. Deseaba la total descentralización de las ciudades; y la creación de la ciudad Broadacre como un nuevo medio que evitara el crecimiento enfermizo que había afectado los valores humanos básicos. Esta ciudad según el plan de Wright, sería realizada como “Arquitectura Orgánica” o “Arquitectura de la Democracia”.

Según Reissmann (1972), en Frank Lloyd Wright los argumentos de los Visionarios encontraron su expresión más radical, y su plan más detallado. Su filosofía arquitectónica era, al mismo tiempo, una radical ideología social. Wright reconocía esto y no dudaba en esclarecer la conexión. Sin embargo, su principal contribución al análisis e interpretación del Proceso Urbano, al margen de aceptar su utopía urbana, está en la repetida insistencia de la relación entre la ciudad y la sociedad que la producía. La ciudad contemporánea era para Wright, un producto de la civilización industrial. Es decir, que Wright captó algo de la profunda complejidad que sostenía a la ciudad como medio social.

2.1.2.3 El Historicismo en el Estudio del Proceso Urbano.-

El Historicismo es un enfoque teórico en el análisis e interpretación del Proceso Urbano que parte de la premisa que los hombres crean formas sociales a través de la producción de los valores, los cuales orientando los comportamientos y creando las instituciones, modelan la naturaleza.

Según Manuel Castells (1977), en este enfoque teórico pueden agruparse a:

- Lewis Mumford y Alesandro Pizzorno, que reemplazan la determinación natural por un arbitrario social con base cultural.
- Henry Lefebvre, que llama la atención sobre la especificidad del espacio histórico urbano haciendo intervenir la división de la sociedad en clases, con los conflictos que resultan de ello en el proceso de constitución del espacio urbano.

Es decir, que son corrientes distintas que se fusionan en la perspectiva historicista, pero que conducen a análisis voluntaristas y subjetivos, incapaces de integrar las adquisiciones de la tradición ecológica.

a) Lewis Mumford y “El Nuevo Orden Urbano”.-

Mumford en su mencionada obra añadió realismo social a los argumentos de los Visionarios en los años 50 en Norteamérica. Mumford percibió que la mayoría de las fuerzas económicas y de las ideologías sociales y sus efectos, dan forma a la ciudad. Por esta razón, su enfoque teórico para el análisis del Proceso Urbano estaba sociológicamente informado.

Lo rescatable de Lewis Mumford no es su historia sobre el urbanismo, sino su análisis de lo que él llamó “las bases sociales para un nuevo orden urbano”. Sin embargo, la descripción de las fuerzas sociales como base de ese nuevo orden urbano no era operativa, sino más bien subjetiva, por lo que persistió la brecha entre el presente y el futuro que planteaba (Reissmann, 1972).

Cuando se enfrentó con el hecho de la ciudad contemporánea, no abandonó las ideas que enseñó en sus anteriores análisis del urbanismo histórico, es así que planteó que los hechos sociales son primero y que la organización física de una ciudad debía ser útil para las necesidades sociales.

Es decir, que las necesidades sociales deben ser tenidas en cuenta y que el diseño arquitectónico no puede ser usado como valor en sí mismo, incluso para formar la base de un nuevo proceso urbano.

2.1.3 Los Empiristas.-

Otra actitud de análisis e interpretación del Proceso Urbano está constituida por los Empiristas que se caracterizan por su énfasis en la clasificación de datos relacionados con la ciudad.

Según Reissmann (1972), los Empiristas están más interesados en los problemas prácticos de la ciudad que en los problemas teóricos, sin excluirlos, y cuentan fundamentalmente con la información cuantitativa para el desarrollo de este tipo de teoría. Se distinguen de los Teóricos – Empiristas porque estos últimos insisten que las proposiciones teóricas tienen prioridad, y que las mediciones sólo tienen sentido cuando el esquema teórico – conceptual ha especificado lo que hay que medir y por qué. Aunque esta distinción no se presenta tajantemente, existe una diferenciación inequívoca entre las dos orientaciones. De acuerdo a ello, uno de los enfoques más desarrollados dentro de esta actitud empirista de análisis e interpretación es la “clasificación de la ciudad por indicadores”:

2.1.3.1 Clasificación Urbana por Indicadores.-

La clasificación urbana por indicadores es una manera de identificar modelos similares de ciudades para reducir su estudio a límites manejables y prácticos. La clasificación no es arbitraria, depende de la teoría (mínima) para delimitar el campo de estudio, para relacionar y para explicar las bases sobre las que se clasifica.

Este tipo de enfoque de análisis e interpretación del Proceso Urbano promete una evaluación equilibrada de las distintas tentativas de clasificación urbana. Sin embargo, demuestra que este tipo de enfoque de análisis e interpretación del Proceso Urbano, promete poco en sí mismo, como base para una sociología urbana y para una teoría del Proceso Urbano debido a lo siguiente:

- Los indicadores demuestran su utilidad luego de que haya sido desarrollada una teoría previa.
- Ningún indicador ideado funciona adecuadamente, ya que tienen limitaciones, y muchas veces se toman indicadores por la facilidad y disponibilidad de estadísticas, sobretudo para períodos largos y de varios aspectos.

No obstante, este tipo de enfoque (la clasificación urbana por indicadores), facilita la objetividad del análisis y simplifica fenómenos, pero no los explica convenientemente. A continuación se describen algunos de los indicadores de la clasificación urbana más conocidos, que menciona Reissmann (1972):

a) Tamaño de la Población.-

La manera más sencilla de penetrar en el carácter de una ciudad es a través de su tamaño, es capaz de ser medido y sociológicamente importantes. Sin embargo, es necesario saber más de la función tamaño, para que valga como indicador de la sociedad.

Uno de los inventarios más detallados y sistemáticos de la relación entre el tamaño de la población y sus características urbanas fue la que emprendieron Duncan y Reiss en su estudio “Características Sociales en Comunidades Urbanas y Rurales” (Nueva York – 1956). Ellos clasificaron las ciudades en Zonas Urbanizadas, Suburbanas y Rurales y plantearon que el tamaño de la ciudad produjo variaciones en 3 factores:

- Migración selectiva.
- Organización y función de la familia.
- Estructura y función económica.

Sin embargo, el tamaño como indicador de diferencias urbanas sólo tiene un potencial limitado y esclarece más las comparaciones entre extremos, que en los casos intermedios.

b) Función Económica.-

El carácter económico de una ciudad es casi tan evidente como su tamaño. La ciudad, y sobretodo la metrópolis es un ambiente económico especializado en el que se concentran de manera selectiva el sector secundario y el terciario (industrias y servicios). Sin embargo, cada ciudad tiene un carácter peculiar según su actividad económica principal.

Siguiendo este razonamiento se desarrollaron diversos estudios para la construcción de indicadores económicos que caractericen las ciudades; entre éstos, se pueden mencionar el estudio de P. Sargent Florence: "Eficiencia Económica en la Metrópolis" (Nueva York, 1955). En dicho estudio se relacionaron las funciones económicas con el tamaño de la población, sosteniendo que algunas actividades sólo pueden desarrollarse en ciudades de cierto tamaño mínimo.

Otros estudios que se pueden mencionar son: el de Chauncy Harris, "Una Clasificación Funcional de Ciudades en los Estados Unidos" (Nueva York, 1951); y el de Kneedler, "Tipos Funcionales de Ciudades" (1945). Sin embargo, una clasificación de ciudades por su actividad económica que siempre es arbitraria, no da una idea adecuada de la organización social y la vida social de una ciudad.

c) Distribución Ocupacional.-

La investigación sociológica se orientó a la búsqueda de un indicador más específico en cuanto a actividad económica y más directamente sociológico. Es así que se llegó a un indicador de ocupaciones, que reflejaba las funciones económicas y que podía servir para la distribución sociológica de las ciudades.

Así se tiene que Paul Guillen en un estudio denominado "La Distribución de Ocupaciones como Medida de Comprobación de una Ciudad" (Nueva York, 1955), quería encontrar a partir de diferenciar en las distribuciones de ocupaciones, el nivel relativo de varias funciones municipales, tales como educación y salud. Sin embargo, el resultado final no produjo más que indicadores de tamaño de población y las funciones económicas.

d) Integración Moral.-

La integración moral es un tipo de indicador compuesto. Robert Angell realizó un estudio denominado "La Integración Moral de las Ciudades Americanas", que tenía como objetivo, conocer por qué algunas ciudades sufrían una desorganización moral tan severa mientras que otras no la tenían. El interés de Angell se concentraba en medir el grado hasta el cual hay una serie de fines y valores hacia los cuales el ser humano se ve orientado, y cuyas condiciones determinan la organización de la vida del grupo social.

El indicador de integración moral, ordenado para 43 ciudades con poblaciones de más de 100,000 habitantes, fue basado en la combinación de un indicador de bienestar social con uno de crímenes. Sin embargo, sus hallazgos no aportaron mucho a una teoría de la sociedad urbana que pudiera explicar el dinamismo de la existencia social de la ciudad.

2.1.4 Los Teórico - Empiristas.-

Los Teórico - Empiristas constituyen una actitud de análisis e interpretación de Proceso Urbano, que combinan la teoría con la investigación experimental en busca de una teoría sistemática del Proceso Urbano. Es decir, que han desarrollado diversos enfoques teóricos en los que la consideración y evaluación de una serie de fenómenos urbanísticos es herramienta necesaria para comprobar su teoría y ampliar el alcance de la misma. Entre los principales enfoques teórico - empiristas están los siguientes:

2.1.4.1 El Ecologismo Urbano.-

Según Reismann (1972), el Ecologismo Urbano es un enfoque teórico de origen americano y esta asociado Robert Park y sus colegas en la Universidad de Chicago. Esta teoría fue desarrollada aplicando los principios de la Ecología Vegetal y Animal a la Sociedad Urbana y sus instituciones. Intentó especificar un conjunto de modelos y principios básicos por los cuales los hombres y sus instituciones han sido distribuidos en la ciudad.

En 1916, Robert Park planteaba sugerencias para la investigación del comportamiento humano en el medio urbano, utilizando la teoría y los métodos biológicos en el estudio de la ciudad. Es decir, que con Park la Ecología Humana se convirtió en Ecología Urbana.

Con respecto a la Ecología Humana, cabe indicar que, durante el principio del siglo XX, algunos sociólogos fueron atraídos por las Ciencias Biológicas, en las que veían un modelo para poder organizar su ciencia. Algunos llevaron la analogía al máximo y vieron a la sociedad como un organismo viviente.

Park y Mckenzie, entre otros, acogieron la analogía entre sociedad y organismo con prudente entusiasmo; sin embargo, los principios biológicos podían ser un estímulo para los fines metodológicos del estudio de la ciudad, pero no para explicarla totalmente por conceptos biológicos. Park concibió a la ciudad como un medio natural (comunidad), sin tomar en cuenta que también es un medio cultural (sociedad), lo que constituye la mayor crítica que se le hace, ya que los factores culturales transformaban las relaciones del hombre con su medio natural.

El estudio ecológico de la ciudad tuvo como resultado la descripción de la ciudad, y siguió las siguientes líneas de análisis:

- La descripción de las características de las áreas urbanas basada en el uso del suelo.
- La descripción de las características de los habitantes de un área, según variables como la edad, ocupación, origen religioso y étnico.
- El estudio de los cambios en la composición de la población y en el uso del suelo.

La serie de estudios ecológicos de Chicago (1930) y sus áreas naturales responden a estos objetivos. Entre los estudios clásicos se tiene:

- Burgess y su modelo de descripción de la ciudad por "Círculos Concéntricos".
- Hoyt y su modelo de descripción de la ciudad por "Sectores", en forma de cuñas, semicírculos y otras formas geométricas.
- Harris y Ullman y el modelo urbano de los "Núcleos Múltiples".

2.1.4.2 El Neo - Ecologismo Urbano.-

El Neo - Ecologismo Urbano es un enfoque teórico que rescata en la década del 60, los postulados del Ecologismo Urbano de los años 30, pero intentando una sistematización de sus investigaciones, codificándolas en términos de "Sistema Ecológico" o "Ecosistema".

Así se tiene por ejemplo, que Duncan en su estudio "Ecología Humana y Estudios de Población" en 1959 (Chicago EE.UU.) planteó que una estructura urbana puede entenderse como resultado de la interacción de cuatro elementos, con los que intentó explicar el problema de la contaminación en Los Ángeles:

- Población.
- Medio Ambiente.
- Tecnología.
- Organización Social, entendida como el conjunto de instituciones y prácticas sociales.

Por otro lado, Mc Laughlin en su estudio "La Planificación Física como Control de Sistemas Complejos" planteaba en 1966 (Inglaterra) que los componentes del sistema urbano de esta manera: "las partes de nuestro sistema (urbano) son actividades unidas entre sí por las comunicaciones, muchas de ellas utilizan formas físicas de espacios adaptados y canales".

Según Reissmann (1972) y Pumarino (1973), el análisis del Neo - Ecologismo repite la formalización de los procesos reales observados al codificarlos en elementos, pero no existe una transformación de las observaciones en conceptos, ni establecimiento de relaciones entre conceptos, que expliquen las secuencias observadas. La única ventaja es la de poder resumir bajo algunos títulos algunas constataciones empíricas para poder establecer modelos específicos procesables por computadoras.

2.1.4.3 El Estructural - Funcionalismo en el Estudio del Proceso Urbano.-

El Estructural - Funcionalismo como enfoque teórico aplicado al estudio del Proceso Urbano, está representado por los intentos de entender los procesos de ocupación del espacio urbano a través de las relaciones explícitas entre el patrón de diferenciación residencial y las diferencias sociales, mirando a la ciudad como un todo.

Reissmann (1972) acota que el análisis de "Áreas Sociales" es quizás uno de los pocos intentos por formalizar una matriz socio-cultural en la cual las comunidades urbanas son ubicadas evolucionando conjuntamente con los cambios de la sociedad en su conjunto. La ciudad es concebida por ello, como el producto de todo complejo que es la sociedad urbana moderna; y las formas sociales de la vida urbana son entendidas dentro de un proceso de cambio global.

La teoría sociológica estructural - funcionalista, que tiene sus orígenes con Talcott Parsons en los años 30, lleva a la construcción de una "escala societal" en la que se postula que las diferencias dentro de la escala se deben a la distinción fundamental entre sociedades modernas "civilizadas".

Desde el momento que las sociedades cambian de escala (de pequeñas a grandes, de simples a complejas) se van produciendo cambios en los patrones de diferenciación entre individuos, cambios en la organización social, y en el rango e intensidad de las relaciones entre individuos. Estos cambios son susceptibles de medirse en términos de:

- La distribución de las habilidades, lo que da lugar a una escala de rango social o estratos socio - económicos, en los que son variables la ocupación y la educación.
- La organización de la actividad productiva, asociada a cambios en los estilos de vida, dando lugar al status familiar. Las variables utilizadas son la fertilidad, participación femenina en la fuerza de trabajo, y ocupación unifamiliar de la vivienda.
- La composición de la población o status étnico. Las variables utilizadas están en relación a la situación de las minorías sociales.

Según Reissmann (1972), el estudio “Análisis de Áreas Sociales” formulado por Shevsky y Bell (1955) fue construido sobre la base de la observación del nuevo patrón de urbanización de la costa oeste de EE.UU.; siendo el primer estudio exploratorio en esta línea el realizado por Shevsky en Los Angeles en 1942. Estos analizan el espacio urbano a partir de la combinación de una serie de características socioeconómicas descompuestas en tres grandes dimensiones:

- Rango social (ocupación, instrucción, renta).
- Urbanización (características de la familia).
- Segregación (diferenciación étnica en el espacio).

Este tipo de trabajos, impulsados de nuevo por Otis Duncan (1955), y posteriormente por la Universidad de Wisconsin, si bien expresaron la articulación entre la diferenciación social y la configuración del espacio, no pudieron explicar la producción de estas formas.

Por otro lado, las limitaciones de este enfoque teórico se deben a que está constituido para explicar específicamente, el proceso de urbanización en el caso norteamericano, y a que fue teóricamente formalizado “a posteriori” para darle validez general. Además, detrás de este enfoque sociológico hay implícitamente un modelo de evolución que se constituye en objeto al cual las sociedades deberían tender, y que sería la sociedad norteamericana.

2.1.4.4 El Enfoque Sistémico del Proceso Urbano.-

Según Gabriel Pumarino (1973), el enfoque sistémico del Proceso Urbano tiene significación principalmente desde el punto de vista analítico; es decir, este enfoque no es una teoría en sí, sino una forma de expresar esa realidad a través de modelos.

Este enfoque permite descomponer el sistema espacial urbano, establecer las relaciones activas que existen entre sus partes, y las restricciones dentro de las cuales este sistema opera. Utiliza el análisis de sistemas para expresar como un todo a los principales componentes de un conjunto socio – espacial urbano. Surge a partir de los años 60, principalmente en Inglaterra, ante la influencia del desarrollo del Análisis de Sistemas y de la necesidad de utilizar la computación en el estudio del Proceso Urbano.

Sin embargo, la principal dificultad del enfoque sistémico consiste en identificar los componentes principales, lo que generalmente es algo arbitrario, y donde es altamente posible que se produzca una enumeración incompleta de los elementos componentes o interpretación errónea de su significado.

Además, la naturaleza sistémica del Proceso Urbano no puede convertirse sin más trámite en una teoría explicativa, ya que el hecho que los componentes principales del sistema sean seres humanos, plantea la dificultad de someter a leyes predeterminadas las relaciones activas entre elementos. No obstante estas limitaciones, debe reconocerse que el enfoque sistémico permitió conocer algunos aspectos del Proceso Urbano, y constituye una herramienta de análisis, más no una teoría urbana explicativa.

Según Pumarino (1973), si se analizan los diferentes intentos de utilizar el enfoque sistémico en el estudio del Proceso Urbano, se llega a concluir que son necesariamente complementarios, aunque parezcan intentos totalizantes. Estos enfoques sistémicos son:

a) La Ciudad como Sistema Ecológico o Ecosistema.-

Se refiere al Neo - Ecologismo Urbano, ya analizado, que es un enfoque teórico que retoma los postulados del Ecologismo Urbano, pero intentando una sistematización de sus investigaciones, codificándolas en términos de “Sistema Ecológico” o “Ecosistema”.

b) La Ciudad como Sistema Social.-

Se refiere al Estructural - Funcionalismo aplicado al estudio del Proceso Urbano, ya analizado, que es un enfoque teórico representado por los intentos de entender los procesos de ocupación del espacio urbano a través de las relaciones explícitas entre el patrón de diferenciación residencial y las diferencias sociales.

c) La Ciudad como Sistema de Comunicaciones.-

Según Reissmann (1972), la concepción de la ciudad como una trama de comunicaciones, intensamente usada y compleja, es otro de los enfoques que entregó una visión sistemática del Proceso Urbano (Meier 1962). La ciudad es vista como un sistema con elementos susceptibles de interconectarse, estableciendo así una matriz de comunicaciones.

La teoría de Meier, según su obra "Human Time, Allocation: A Basis for Social Accounts", es básicamente una teoría de crecimiento urbano, donde la posibilidad de que la ciudad crezca depende de las capacidades de los distintos canales y de las combinaciones posibles entre las partes componentes,

Esta teoría también permitió establecer el universo de interrelaciones a que está expuesto un individuo, grupo o institución, determinando así sus "Sistemas de Actividad" (Chadwick, 1965). A partir de estos planteamientos se formuló una generalización que abarcó distintos aspectos del fenómeno (socioeconómico, institucional y cultural).

Sin embargo, esta teoría general de la ciudad a través de las comunicaciones presenta el problema que al recurrir a un factor tan diluido como variable en el tiempo y el espacio como las comunicaciones, la explicación alcanza un nivel de generalidad que hace difícil la comprensión concreta del fenómeno. Es decir, que la contrastación empírica de todo el sistema de comunicación como variable explicativa es bastante difícil.

No obstante, hay aspectos rescatables de este enfoque teórico que han permitido un mejor conocimiento del sistema urbano; así se tiene que la construcción de matrices de accesibilidad y la determinación de espacios reales ocupados por distintos grupos humanos, pueden mostrar grados de accesibilidad de estos grupos a los servicios urbanos. El desarrollo posterior de la teoría de las comunicaciones ha entregado aportes significativos en el análisis del Proceso Urbano, como son los modelos computables sobre la estructura espacial urbana.

d) La Ciudad como Sistema Político.-

Otro de los enfoques sistemáticos totalizantes es aquél que analiza la ciudad desde un ángulo analítico. Es decir, que hace intervenir al sistema político como factor que explica la forma de estructuración del sistema espacial urbano.

Siguiendo con Pumarino (1973), los intentos teóricos por explicar la estructura de un sistema urbano apoyándose en instrumentos de análisis político podrían agruparse, gruesamente, en dos vertientes principales, como sus respectivas subdivisiones:

- Una vertiente conformada por los que utilizan el arsenal ideológico de Marx; entre ellos Henry Lefebvre (1971) y Manuel Castells (1972). Sin embargo, sus enfoques teóricos no parecen coincidir, según nuestra propia clasificación;

El enfoque teórico de Lefebvre, lo incluimos en el enfoque del Historicismo en el estudio del proceso urbano, ya que hace una aplicación humanista o más subjetiva del Materialismo Histórico en el estudio de la sociedad urbana y la ciudad.

El enfoque teórico de Manuel Castells, lo desarrollamos más adelante, en el punto sobre "El Materialismo Histórico en el Estudio del Proceso Urbano".

- La segunda vertiente, esta conformada por el análisis político del sistema urbano que se desarrolla a partir de la “Ciencia Política” norteamericana, particularmente Banfield (1963) y Dahl (1961).

En conclusión, el enfoque político para interpretar el sistema urbano es relevante desde el momento en que éste es concebido como sistema, y que por lo tanto, establece relaciones activas entre instituciones y actores que se mueven en la sociedad en su conjunto a un nivel a - especial, para vincularlo con lo que se da en el nivel propiamente espacial.

2.1.4.5 El Materialismo Histórico en el Estudio del Proceso Urbano.-

El Materialismo Histórico es un enfoque sociológico de interpretación de la sociedad capitalista desarrollado por Carlos Marx y Federico Engels a finales del Siglo XIX.

Asimismo, constituye otro enfoque teórico – empirista utilizado por Manuel Castells para el estudio de la ciudad. Castells afirmaba que el Proceso Urbano se debía explicar en el interior de una “Teoría del Espacio”, especificada a su vez, dentro de una “Teoría de la Estructura Social” (Castells, 1972). Para ello, propuso utilizar los fundamentos del Materialismo Histórico para desarrollar: (Ver Cuadro N° 2.3)

- El análisis de la organización social del espacio.
- El análisis del proceso urbano.

a) Análisis de la Organización Social del Espacio.-

Castells sostenía que se puede comprender la organización social del espacio a partir de la determinación de las formas espaciales:

- Por los elementos del sistema económico, político, institucional, e ideológico, y por la combinación de ellos.
- Por la persistencia de formas espaciales ecológicas, suscitadas por estructuras sociales anteriores; estas formas se articulan a las nuevas produciendo situaciones específicas.
- Por la acción diferencial de los individuos y grupos sociales sobre su marco espacial (prácticas sociales).

Con respecto a la manera como los elementos del sistema económico, político e ideológico actúan en la determinación del espacio, Castells señalaba lo siguiente:

- El Sistema Económico se organiza en torno a las relaciones entre la fuerza de trabajo, los medios de producción y el no-trabajo, que se combinan según las relaciones de propiedad de los medios de producción y de apropiación del excedente. La expresión espacial de estos elementos se puede encontrar por medio de la dialéctica de los siguientes factores:

La Producción: expresión espacial de los medios de producción: actividades productoras de bienes, servicios e informaciones. Ejemplo: industrias, oficinas.

El Consumo: expresión espacial de la fuerza de trabajo: actividades relativas a la apropiación social, individual y colectiva del producto. Ejemplo: la residencia, los servicios públicos.

El Intercambio: intercambios producidos entre la producción y el consumo respectivamente. Ejemplo: la circulación, el comercio.

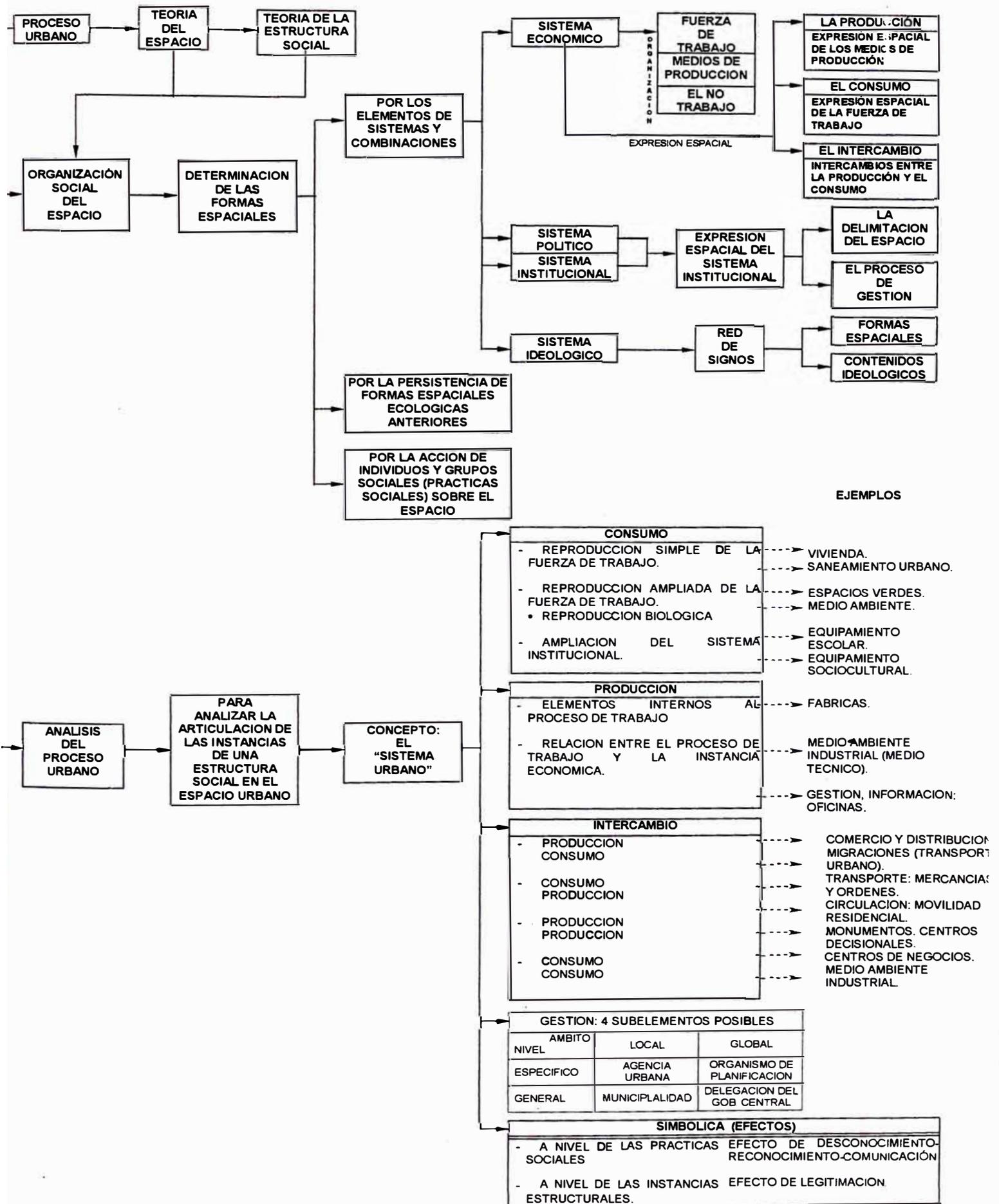
- El Sistema Político - Institucional se articula con el espacio sobre la base de dos relaciones esenciales: De dominación – regulación y de integración – represión. La expresión espacial del sistema institucional esta constituida por:

La Delimitación del Espacio: La demarcación del territorio con fines político – administrativos. Ejemplo: los distritos, las provincias.

El Proceso de Gestión: La acción sobre la organización económica del espacio a través de la regulación - dominación que ejercen las instituciones sobre el sistema económico y su traducción espacial. Ejemplo: gestión municipal, planes urbanos.

CUADRO N° 2.3

EL MATERIALISMO HISTORICO EN EL ESTUDIO DEL PROCESO URBANO (a)



a) Esquemización propia, a partir del libro "La Cuestión Urbana" de Manuel Castells (1972).

- El Sistema Ideológico organiza el espacio marcándolo con una red de signos, que se componen de formas espaciales (significantes) y de contenidos ideológicos (significados).

1.) Análisis del Proceso Urbano.-

Para el análisis del Proceso Urbano, Castells (1972) definía las siguientes cuestiones teóricas fundamentales:

- Lo Urbano: Se refiere a los procesos de reproducción relativos a la “fuerza de trabajo”, de modo diferente que en su aplicación directa al proceso de producción; mientras que “lo regional” estaría referido a los procesos relativos a los “medios de producción” (técnicos, recursos naturales, financieros).
- El Espacio Urbano: De acuerdo a lo anterior, es el espacio definido por una cierta porción de la fuerza de trabajo, delimitada por un mercado de empleo y por una unidad de existencia cotidiana.

Sobre la base de estos conceptos, y a lo definido en el “análisis de la organización social del espacio”, Castells planteaba que para analizar la articulación de las instancias (económica, político – institucional e ideológica) de una estructura social, en el interior de una unidad de reproducción de la fuerza de trabajo (es decir, para el análisis de la estructura espacial urbana), se debía recurrir al concepto de “Sistema Urbano”.

c) El Sistema Urbano.-

El Sistema Urbano es un concepto que organiza el conjunto de relaciones entre los elementos de la estructura espacial urbana, con fines de análisis. Así se tiene lo siguiente:

c.1) Consumo.-

Expresa a nivel de la unidad urbana, el proceso de reproducción de la fuerza de trabajo.

<p>➤ Reproducción Simple de la Fuerza de Trabajo:</p>	<p>Ejemplo: Vivienda, Saneamiento Urbano (agua y alcantarillado).</p>
<p>➤ Reproducción Ampliada de la Fuerza de Trabajo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ampliación en el interior del Sistema Económico (Reproducción Biológica). • Ampliación del Sistema Institucional (político – jurídico; desarrollo de capacidades de socialización; aparatos ideológicos del Estado). • Ampliación del Sistema Ideológico. 	<p>Espacios Verdes, Contaminación, Ruido, etc. (medio ambiente). Equipamiento Escolar.</p> <p>Equipamiento Socio - Cultural.</p>

c.2) Producción.-

Expresa a nivel de la unidad urbana, el proceso de reproducción de los medios de producción.

<p>➤ Elementos Internos al Proceso de Trabajo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instrumentos de Trabajo • Objetos de Trabajo 	<p>Ejemplo:</p> <p>Fábricas. Materia Prima.</p>
<p>➤ Relación entre el Proceso de Trabajo y la Instancia Económica en su conjunto:</p> <p>➤ Relación entre el Proceso de Trabajo y otras Instancias</p>	<p>Medio Ambiente Industrial (medio técnico).</p> <p>Gestión, Información (oficinas).</p>

c.3) Intercambio.-

El "intercambio" puede descomponerse en subelementos como transferencias posibles existen entre la producción y el consumo y al interior de cada una de ellos.

<p>➤ Producción -----></p> <p>Consumo</p>	<p>Ejemplo</p> <p>Comercio y Distribución.</p>
<p>➤ Consumo -----></p> <p>Producción</p>	<p>Migraciones Alternantes (transportes urbanos).</p>
<p>➤ Producción -----></p> <p>Producción</p>	<p>Transporte - Mercancías, Órdenes y Gestión.</p>
<p>➤ Consumo -----></p> <p>Consumo</p>	<p>Circulación (movilidad residencial).</p>
<p>➤ Consumo -----></p> <p>Ideológico</p>	<p>Emisión de Información, Espectáculos, etc.</p>
<p>➤ Producción -----></p> <p>Ideológica</p>	<p>Monumentos.</p>
<p>➤ Consumo -----> Político</p>	<p>Centros Decisionales.</p>
<p>➤ Producción -----> Político</p>	<p>Centros de Negocios.</p>

c.4) Gestión.-

El elemento "gestión" articula el Sistema Urbano, con la instancia política y regula las relaciones entre el conjunto de los elementos. Este elemento se puede descomponer en 4 sub - elementos posibles:

Nivel	Ámbito	Local	Global
Específico (Basado en un elemento)		Agencia Urbana	Organismo de Planificación
General (Basado en las relaciones entre los elementos)		Municipalidad	Delegación del Gobierno Central

c.5) Simbólica.-

La "simbólica" trata de la especificación de la instancia ideológica al nivel de las formas espaciales de la unidad de consumo colectiva (espacio urbano). La instancia ideológica como productora de mensajes comporta lugares de emisor, de receptor y de retransmisor. Estos lugares se combinan con los siguientes efectos:

➤ Al nivel de las Prácticas Sociales.	Efecto de Desconocimiento - Reconocimiento - Comunicación.
➤ Al nivel de las Instancias Estructurales.	Efecto de Legitimación.

La combinación de estos dos efectos con sus diferentes lugares tiende a permitir establecer sub - elementos de la simbólica más adecuados a la captación de la complejidad formal de todo conjunto urbano.

c.6) Subelementos y Sistemas de Lugares.-

Las diferencias de lugares ocupados por los agentes son las que explican prácticas sociales contradictorias y permiten transformaciones en el Sistema Urbano, que es preciso no sólo descomponer en sub - elementos, sino diferenciar en niveles y roles. Así por ejemplo:

- En Viviendas: Urbanizaciones Residenciales.
 - Niveles: Urbanizaciones populares, pueblos jóvenes, etc.
 - Roles: Huésped, inquilino, propietario, etc.
- En Zona Industrial:
 - Niveles: Bien equipado, mal equipado, etc.
 - Roles: Articulación de la Industria con: el medio natural, con las comunicaciones, y con otras industrias.

En síntesis, el "Sistema Urbano" es un concepto y un esquema metodológico para analizar la estructura espacial urbana y para aclarar, prácticas sociales y situaciones históricas concretas; con el afán de comprenderlas y de extraer de ellas leyes de formación.

d) Limitaciones y Aportes del Enfoque del Materialismo Histórico en el Estudio del Proceso Urbano.-

Algunos autores como Gabriel Pumarino (1973) señalaron algunas limitaciones al enfoque teórico del Materialismo Histórico en el estudio del Proceso Urbano como los siguientes:

- El carácter pluralista de la estructura social urbana hace imposible el reducirla eficazmente a una opción estructural entre clases.
- El hecho que las llamadas contradicciones sociales urbanas sean de orden "secundario", hace que no pongan en juego directamente las leyes fundamentales del modo de producción dominante.

En nuestro concepto, consideramos que el enfoque teórico materialista histórico aplicado al estudio de la ciudad no constituye una teoría de "interpretación" del Proceso Urbano, sino más bien es un aporte como enfoque teórico de "análisis" del Proceso Urbano.

2.1.4.6 La Globalización en el Estudio del Proceso Urbano.-

Este enfoque teórico es aplicado a fines de la década de los 80 por Manuel Castells, Saskia Sassen y otros al estudio del Proceso Urbano, replanteando drásticamente las tesis de la década del 70, considerando que el materialismo histórico era un enfoque agotado o insuficiente para el estudio de la ciudad.

Desde esta nueva perspectiva, Castells sostiene que la Globalización de la economía es el nuevo modelo mundial de desarrollo capitalista que ha generado una serie de transformaciones económicas, sociales, tecnológicas, culturales y territoriales en las áreas metropolitanas, y en las grandes ciudades en general; como la emergencia de megaciudades, los fenómenos de ciudad dispersa, la articulación entre antiguas y nuevas formas de urbanización, y la constitución de procesos de exclusión social que se manifiestan en una dualidad intrametropolitana, tal como se detalla a continuación:

a) La Globalización como Nuevo Modelo Mundial de Desarrollo Capitalista.-

Manuel Castells señalaba en 1987 que, así como de la Gran Depresión de los 30 y de la Segunda Guerra Mundial emergió un modelo de desarrollo capitalista denominado "keynesianismo", centrado en la intervención pública sobre la economía, el desarrollo del Estado de Bienestar, y el estímulo de la demanda mediante la deuda pública y privada; de la crisis de los años 70 había surgido un nuevo modelo de desarrollo capitalista diferente, de coherencia interna, dinámica externa y una capacidad potencial de imponer su lógica a nivel mundial.

El objetivo de este nuevo modelo según Castells, era el de sustituir los mecanismos inaplicables del "modelo keynesiano" por otros que sean capaces de asegurar los procesos básicos de la economía capitalista como: la generación de excedente, la elevación de la ganancia, el desarrollo de mercados, y la regulación del ciclo económico y de las condiciones de producción.

Se trata de un modelo económicamente dinámico, socialmente excluyente, y funcionalmente planetario; que tiene una realidad económica, tecnológica y sociopolítica; y se basa en la articulación de tres mecanismos: (Castells, 1987: 258-262)

- Una nueva relación entre capital y trabajo en el proceso de producción, que genera mayor excedente apropiado por el capital con respecto al trabajo, gracias a tres procesos entrelazados: crisis de las bases del sindicalismo, heterogeneidad creciente de las fuerzas de trabajo y desarrollo de una economía sumergida.
- Una transformación de la intervención del Estado, que se observa en la reorientación de sus prioridades presupuestarias, y en la crisis del Estado del bienestar y de las funciones sociales de redistribución en aras de la austeridad fiscal y el equilibrio presupuestario.

- Una profundización de la internacionalización de la economía, que influye en la circulación del capital, en el proceso de producción, en el mercado de trabajo, en los mercados exteriores, en la gestión de empresas; e incluye a las multinacionales y a los pequeños empresarios.

En este sentido, se constituye una economía mundial interdependiente, que articula segmentos sociales y funciones económicas de países, desarticulando a los países como tales. Dicha economía "globalizada" posee un dinamismo económico que se apoya en condiciones tecnológicas y socio-políticas:

- La revolución tecnológica tiene dos consecuencias, afecta al conjunto de la actividad económica social; y profundiza la división internacional del trabajo. Posee efectos positivos en la implementación del modelo de desarrollo capitalista, los cuales son:
 - Permite un incremento sustancial y súbito de la productividad.
 - Da ventajas a las empresas por la automatización que sustituye puestos de trabajo.
 - Abre nuevos mercados y nuevas oportunidades de inversión.
 - Estimula el empleo y el salario de los sectores técnico-profesionales, contribuyendo a aumentar la capacidad de consumo-inversión de los estratos altos.
 - Crea una rápida obsolescencia del equipo militar, generando un mercado para la industria bélica, motor del nuevo modelo industrial en países desarrollados.
 - Representa la base material de la internacionalización de la gestión y producción de las empresas.
- El nuevo modelo de desarrollo capitalista de los años 80 representa la ruptura del pacto social de los años 30 entre capital, sindicatos y gobiernos en torno a los principios de la economía social de mercado. Así, se reduce la protección social, y se aumenta la segmentación social y el predominio del individualismo, debilitando a los movimientos sociales. En el orden internacional, la disciplina de los organismos financieros internacionales obliga a un alineamiento de los modelos socioeconómicos nacionales sobre la base de las nuevas reglas de la economía mundial (Castells, 1987: 266-270).

En 1997, Castells señala que esta nueva economía, es informacional porque la productividad y la competitividad de los agentes económicos dependen de su capacidad para generar, procesar y aplicar con eficacia la información basada en el conocimiento; es global porque la producción, el consumo y la circulación están organizados a escala global; y es informacional y global porque la productividad y la competitividad operan por medio de una red global de interacción, y porque la revolución tecnológica proporciona la base material indispensable para esa nueva economía (Castells, 1997: 93-94).

Según Pablo Wong, citando a Amin y Thrift (1994), señala que desde la perspectiva funcional y espacial, las características más relevantes del proceso de globalización son: (Wong, 2000: 6)

- Creciente centralización de la estructura financiera.
- Importancia de la estructura del conocimiento o sistemas de habilidades técnicas.
- Transnacionalización de la tecnología
- Surgimiento de oligopolios globales.
- Emergencia de una diplomacia económica transnacional y la globalización del poder estatal, paralelos a la globalización de la producción, el conocimiento y las finanzas.
- Surgimiento de flujos culturales globales y símbolos, significados e identidades desterritorializados, relacionados a la comunicación global y la migración internacional.
- Emergencia de nuevas geografías globales, como resultado de los procesos mencionados.

Con respecto a este nuevo escenario de la economía capitalista mundial, Carlos De Mattos (De Mattos, 2002: 11) señala que al culminar la crisis del régimen de acumulación fordista - keynesiano se dieron dos fenómenos que influyeron en la configuración de este nuevo modelo de desarrollo capitalista: por un lado, un “movimiento teórico - ideológico antikeynesiano”; y por otro, una “revolución científico - técnica”, vinculada a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación - NTIC, sustituyendo al “paradigma electro - mecánico - químico” que había sustentado al régimen fordista - keynesiano por un nuevo “paradigma tecno - económico” (Carlota Pérez, 1989).

Asimismo, De Mattos manifiesta que en el escenario de esta nueva geografía de la globalización, se puede observar una intensificación de las siguientes tendencias principales: (De Mattos, 2002: 11-12,15)

- El aumento de la movilidad y autonomización del capital, al margen de los Estados, del mercado de bienes y servicios, y de sus raíces territoriales.
- La creciente importancia de la competitividad como motor de la dinámica económica globalizada, que constituye el factor clave para el éxito de las naciones, empresas, regiones y ciudades.
- La consolidación de una nueva forma de producción, que privilegia la incorporación del valor, calidad e información a los productos, antes que los insumos materiales.
- El aumento de la conglomeración empresarial del capital, a través de alianzas, fusiones y asociaciones.
- El establecimiento de una nueva arquitectura productiva, en base de empresas - red.
- La emergencia de una nueva economía global que privilegia la información mediante redes informáticas.
- La terciarización del aparato productivo, donde los servicios a la producción son preponderantes.
- El aumento de la polarización social, que redundará en la formación de sociedades duales, producto de la transformación de los mercados de trabajo.

En suma, debido a la trascendencia y repercusiones que el proceso de globalización está teniendo en la economía, existen visiones contrapuestas de su concepto, alcance e impactos.

Así, la globalización constituye el escenario actual en el que se desenvuelven los procesos sociales urbanos, regionales y nacionales, y por tener un origen tecnológico, (desarrollo explosivo de las tecnologías de información y comunicaciones), significa un referente obligado, independientemente de la voluntad política o de las ideologías; en este sentido, conceptos como “competitividad”, “oportunidad”, “innovación” y otros, cobran una importancia gravitante.⁸

Sin embargo, no es posible generalizar los efectos de la globalización, teniendo impactos diferenciados entre países, segmentos de capital, empresas, o regiones. En todo caso, esta generando una serie de transformaciones económicas, sociales, tecnológicas y culturales, que a su vez tienen impactos en el territorio, la geografía y las ciudades contemporáneas, las últimas de las cuales se sintetizan a continuación:

b) Transformaciones Urbanas en el Contexto de la Globalización.-

Las transformaciones urbanas en el contexto de la globalización adquieren particularidades en las metrópolis mundiales y en las metrópolis latinoamericanas:

⁸ MONTALVAN, Hermann (2010) – “Informe: Comentarios del Profesor Hermann Montalván sobre la Tesis presentada por el Arq. Rodolfo Castillo García”. Noviembre 2010. Lima, Perú.

b.1) Transformaciones Urbanas en Metrópolis Mundiales.-

Saskia Sassen introdujo en 1991 el concepto de "ciudad global" para referirse al caso de Nueva York, Londres y Tokio como centros de la economía mundial globalizada, en su condición de centros internacionales del comercio y las finanzas. En 1997 señalaba que la mundialización de la economía trae aparejados nuevos costos y oportunidades para las grandes ciudades y zonas metropolitanas, en la medida en que se convierten en un tercer protagonista en un escenario donde antes solo habían dos: la economía mundial y los gobiernos nacionales; en función de las siguientes transformaciones:

- La mundialización de la economía y el desarrollo de tecnologías e industrias de la información (finanzas), han llevado a la concentración de recursos en las urbes.
- Dicha mundialización económica ha aumentado enormemente la complejidad de las operaciones económicas, sobretodo de insumos y servicios especializados, que se concentran fundamentalmente en las ciudades.
- La privatización y la desreglamentación han generado un desplazamiento de funciones de gobierno y coordinación hacia el sector privado, lo que significa a menudo que lo que el gobierno nacional pierde pasa al gobierno local, a las ciudades.
- La economía mundial esta formada por una red transfronteriza de sitios estratégicos, especialmente ciudades mundiales, que funcionan como centros internacionales de comercio y finanzas, y como centros culturales de primera clase (Sassen, 1997: 1, 14).

Según Manuel Castells, el proceso de globalización y la informacionalización de los procesos de producción, distribución y gestión, modifican profundamente la estructura espacial y social de las ciudades en todo el planeta. Los efectos socio - espaciales de esta articulación varían según los niveles de desarrollo de los países, su historia urbana, su cultura y sus instituciones. En esa articulación es donde se encuentra la fuente de los nuevos procesos de transformación urbana; y por tanto, los puntos de incidencia de políticas urbanas, locales y globales, capaces de invertir el proceso de deterioro de la calidad de vida en las ciudades.

Esos procesos de transformación urbana se pueden sintetizar en los siguientes:

- La globalización de la economía y de los servicios avanzados, no conducen a la concentración exclusiva de las funciones direccionales en unas pocas áreas metropolitanas. A diferencia de Saskia Sassen, señala que "la ciudad global no es Nueva York, Londres o Tokio, aunque sean los centros direccionales más importantes del sistema. La ciudad global es una red de nodos urbanos de distinto nivel y con distintas funciones que se extiende por todo el planeta y que funciona como centro nervioso de la nueva economía; es un sistema interactivo de geometría variable al cual deben constantemente adaptarse de forma flexible empresas y ciudades. El sistema urbano global es una red, no una pirámide" (Castells, 1996: 33)
- La emergencia de nuevos asentamientos espaciales en países desarrollados y países en desarrollo, como la emergencia de megaciudades, los fenómenos de ciudad dispersa, y la articulación entre antiguas y nuevas formas de urbanización.
- La constitución de una dualidad intra - metropolitana (o "fractalidad intra - metropolitana", en la perspectiva de Popper), en torno a procesos de exclusión social
- La transformación de las sociedades por los procesos de globalización e informacionalización tiene una dimensión espacial, cuya lógica se caracteriza por la dominación del "espacio de flujos", estructurado en circuitos electrónicos que ligan globalmente nodos estratégicos de producción y gestión. Frente a él, existe en situación de dominado el "espacio de los lugares", como forma territorial de organización de la cotidianeidad y la experiencia de la mayoría de los hombres. Sin embargo, mientras que el espacio de los flujos esta globalmente integrado, el espacio de los lugares esta localmente fragmentado (Castells, 1996: 29-47).

b.2) Transformaciones Urbanas en Metrópolis Latinoamericanas.-

De Mattos sostiene que el avance del proceso iniciado en los años 70, bajo el influjo de la reestructuración productiva, la difusión e internalización de las NTIC y la globalización, ha transformado la organización y el funcionamiento de las principales aglomeraciones metropolitanas latinoamericanas, afectando sus articulaciones externas, así como su dinámica y su configuración interna; y que más allá de la especificidad de cada una de ellas, las mutaciones que las están afectando siguen la misma dirección que los cambios que se han identificado para las metrópolis de los países centrales.

Así, el cambio de estrategia macroeconómica favoreció el avance y la profundización de la reestructuración - informacionalización - globalización en cada uno de estos países. Esto redundó en que la mayor parte de los nodos de las empresas - red globalizadas se fueran localizando preferencialmente en sus áreas metropolitanas, lo que provocó un conjunto de cambios estructurales que impulsaron la transformación de la base económica metropolitana, con consecuencias en sus respectivos mercados de trabajo, y promovieron una mayor dispersión territorial intra - metropolitana de las actividades productivas.

Finalmente, estas tendencias incidieron en el desencadenamiento de cambios en la morfología social y territorial de dichas metrópolis como:

- Una mayor polarización y segregación social, donde la estratificación socioeconómica tiene una clara lectura territorial.
- Una acentuación de la expansión metropolitana, con tendencias a la suburbanización, periurbanización y policentrismo con rasgos diferenciales, inherentes a este nuevo periodo de modernización capitalista.

Es esto lo que permite caracterizar e identificar a la nueva ciudad, la que parece estar evolucionando conforme a las siguientes tendencias centrales:

- Configuración de sistemas productivos centrales organizados reticularmente, que sustentan la formación de ciudades - región.
- Decrecimiento demográfico de las antiguas áreas centrales y fuerte crecimiento hacia los bordes y el periurbano.
- Policentralización de la estructura y del funcionamiento metropolitano.
- Urbanización de los modos de vida en las áreas intersticiales periurbanas.
- Proliferación de artefactos urbanos que impactan la estructura e imagen urbana, como espacios comerciales diversificados y/o especializados, edificios corporativos y complejos empresariales, hoteles de lujo y conjuntos para ferias internacionales, y nuevas configuraciones para el esparcimiento (De Mattos, 2002: 3,11,17,23-25).

c) Limitaciones y Aportes del Enfoque de la Globalización en el Estudio del Proceso Urbano.-

En este contexto, existen opiniones que señalan que el rol de las ciudades en el marco de la globalización estaría siendo idealizado por algunos autores e instituciones, y además estarían olvidando la naturaleza sistémica entre ciudad y región. Como lo señala la CEPAL, el principal reto de los próximos años globalizados será evitar una fragmentación de los territorios nacionales y regionales, y ello obligará a un tratamiento unificado ciudad/región que fortalezca a las regiones rezagadas mediante mecanismos de apoyo compensatorios. La ciudad tendrá que mirar al mundo y a su región simultáneamente, al futuro y al pasado. Hay que evitar que una concepción demasiado centrada en la ciudad debilite la preocupación por un manejo integrado y coherente del territorio (Boisier, 2003: 12).

Por otro lado, sostienen que los procesos de reconfiguración urbana de las ciudades estarían siendo explicados de manera exclusiva por el discurso de la globalización como único factor "exógeno" y "determinista", olvidando otros factores "endógenos" más intrínsecos de las ciudades y ligados a condiciones específicas de cada una de ellas.

2.1.4.7 El Neoliberalismo en el Estudio del Proceso Urbano.-

El neoliberalismo constituye un enfoque económico o corriente opuesta a las tesis económicas keynesianas, que considera al libre mercado como el mecanismo más eficiente para regular la economía y para la asignación de recursos. Sostiene que la libertad política es consecuencia de la libertad económica. Entre sus más conspicuos representantes esta el Economista Milton Friedman, Premio Nobel de Economía en 1976.

Este enfoque teórico aplicado al estudio de la ciudad sostiene que hay que estudiarla, entenderla y orientarla dentro de la lógica y la racionalidad de un mercado de consumo. Entre los representantes más destacados de este enfoque están Edward Glaeser en Norteamérica y Harald Beyer en Chile, en la óptica de las ciudades de países desarrollados o con expectativas de serlo.

a) Edward Glaeser y la Ciudad del Consumidor.-

Glaeser señala que la mayoría de los eruditos urbanos piensan en las ciudades como el ofrecimiento de ventajas de aglomeración positivas en la esfera productiva, y con efectos de aglomeración negativos (o efectos de congestión) sobre el consumo no laboral. Este punto de vista básico, que las ciudades están bien para la producción y mal para el consumo, ha marcado la mayor parte de economía urbana y ha influido en la mayor parte de pensamiento sobre el futuro de ciudades (Glaeser, 2000).

Sin embargo, Glaeser considera que demasiada pequeña atención ha sido prestada al papel de ciudades como centros de consumo. Así, las preguntas críticas sobre el futuro de ciudades siempre fueron:

- Si las ciudades pueden mantener su borde productivo en el mundo de tecnología de información y rápido transporte.
- Si las industrias de servicios que actualmente conducen el empleo urbano se quedarán en ciudades o se ejecutarán fábricas en áreas fuera de la ciudad.

Pero sostiene que como en el siglo XXI los seres humanos serán más ricos, la calidad de vida va a ser cada vez más crítica en la determinación del atractivo de áreas particulares. Después de todo, la elección de un lugar agradable para vivir está entre los modos más naturales de gastar el dinero de alguien. Si las tendencias persisten, entonces se debería pensar que el futuro de ciudades depende de la capacidad de áreas urbanas particulares de proporcionar sitios atractivos para trabajadores cada vez más ricos y cada vez menos encadenados por la ubicación del empleo.

En esta virtud, Glaeser argumenta que hay 4 servicios urbanos particularmente críticos:

- La presencia de una variedad rica de servicios y bienes de consumo: los bienes manufacturados que son de nivel nacional, pero los restaurantes, teatros y una mezcla atractiva de equipamientos sociales son difíciles de transportar y son bienes fundamentalmente locales. Ciudades con más restaurantes y teatros de funcionamiento vivos per cápita han crecido más rápidamente durante los 20 años pasados tanto en Estados Unidos como en Francia. En ciudades con poblaciones más educadas, los alquileres han subido más rápidamente que los salarios desde 1970. La interpretación natural de este hecho es que mientras la productividad se ha elevado en sitios con trabajadores más educados, la calidad de vida se ha elevado más rápido.
- La estética urbana y la ubicación física: se tienen pequeñas pruebas sobre el papel de belleza arquitectónica, pero realmente parece que ciudades más atractivas lo han hecho mejor desde 1980. Sin embargo, el clima es el determinante más importante para el crecimiento de la población o de los precios de las viviendas. Los atributos físicos de una comunidad que hacen la vida más agradable aparecen ser cada vez más valorados por los consumidores.

Los servicios públicos buenos: buena instrucción y menos crimen están también unidos con el crecimiento urbano. La buena instrucción y el crimen bajo también parecen ser importantes en la atracción de sumamente mano de obra educada. Si la educación crea un remoto crecimiento, entonces habrán efectos multiplicadores sobre estos servicios.

La velocidad de transporte: en cierto modo, la gama de servicios (y empleos) disponibles en áreas metropolitanas es una función de la facilidad con la cual los individuos pueden moverse alrededor. Como el tiempo se hace más valioso, los individuos evitarán en particular áreas donde el transporte tiene costos altos. De verdad, el movimiento a ciudades de borde y la descentralización de empleo tienen un incremento en las distancias de los viajes diarios, pero a menudo, un decrecimiento en los tiempos de los viajes diarios a los centros tradicionales. Pero este valor creciente de tiempo también ha producido un cambio radical dentro de ciudades tradicionales.

La importancia de la velocidad de transporte empuja hacia dos visiones del futuro urbano que probablemente coexistirán durante las décadas por venir. Estas dos futuras ciudades alternativas están basadas, en última instancia, en los modos de transporte. Esencialmente, las ciudades del futuro serán ciudades para el coche con empleo descentralizado y baja densidad, o serán ciudades de paseo y transporte público con sumamente altos niveles de densidad. En ambos modelos, los tiempos de transporte pueden ser bajos, y diferentes ciudades tendrá éxito en áreas diferentes.

En los Estados Unidos, donde el transporte público es menos subvencionado y donde los impuestos de gas son bajos, la baja densidad de las ciudades para el coche seguirá prosperando. En ciudades donde el transporte en coche es difícil debido a la infraestructura más antigua, y en Europa donde la infraestructura precede a los coches y donde los impuestos al combustible son altos, las áreas de alta densidad también tendrán éxito. Sin embargo, no todos (o aún la mayoría) los centros de alta densidad lo harán bien. Las ciudades tradicionales sólo tendrán éxito cuando ellas proporcionen servicios que son atractivos a residentes de alto capital humano. En principio, puede ser beneficioso para los residentes más pobres de una comunidad que esa comunidad atraiga mejores residentes.

Glaeser sostiene que las implicaciones de este enfoque para las administraciones locales, que procuran el crecimiento urbano, son claras. La soberanía del consumidor es ineludible. La tentativa de mantener áreas industriales es probablemente inútil, y debido a los impactos negativos relacionados con la fabricación, posiblemente inclusive perjudicial. La llave está en atraer a consumidores de alto capital humano. Es decir, suministrar buenos servicios básicos como calles seguras y buenos colegios. Naturalmente, las políticas que aseguren una ciudad atractiva donde es fácil movilizarse también será beneficioso (Glaeser, 2000).

b) Harald Beyer y los Límites al Crecimiento Urbano.-

Harald Beyer aporta desde el enfoque neoliberal, a la discusión sobre la conveniencia de limitar legalmente el crecimiento en extensión de las ciudades, y específicamente en el caso de Santiago de Chile.

Señala que a pesar que se limita la extensión de una ciudad, su población sigue aumentando y con ella las necesidades de infraestructura y equipamiento urbanos. Por lo tanto, lo que está en discusión es si la ciudad debe alcanzar, en su crecimiento, una mayor extensión o una mayor densidad. En este contexto, señala los siguientes hechos: (Beyer, 1997)

- Las limitaciones al crecimiento físico de la ciudad se traducen en aumentos significativos en los precios del suelo. Éstos van más allá de los aumentos “naturales” producidos por el crecimiento económico. Los efectos sobre el precio del suelo parecerían ser independientes de la limitación específica al crecimiento de la ciudad.
- Los planificadores urbanos asumen generalmente que existe suficiente espacio para el desarrollo de la ciudad. Los porfiados hechos, sin embargo, indican que en todos los casos el espacio físico se ha agotado rápidamente, mucho antes del horizonte considerado por los planificadores. Este resultado parece ser la consecuencia de olvidar que la ciudad es un organismo económico y que su dinámica no puede ser establecida sólo a partir de proyecciones lineales.
- Las ciudades donde se han impuesto regulaciones de esta naturaleza surgen grupos de interés que destinan recursos para terminar con dichas regulaciones, pero también grupos que buscan mantenerlas y que emplean recursos reales para alcanzar dicho objetivo. Este gasto de recursos es un desperdicio desde el punto de vista social.
- Un argumento que se esgrime para defender las restricciones al crecimiento físico de las ciudades es que ello facilitaría el “repoblamiento” o desarrollo de los centros urbanos. Este argumento no se sustenta empíricamente.
- Los límites al crecimiento físico de la ciudad no contribuyen a reducir su congestión o contaminación. Si el espacio disponible al interior del área urbanizable se usa más intensamente, circularán por las mismas calles más autos que los que circulaban con intensidades de ocupación más bajas. Con ello los problemas de congestión aumentarán y, por consiguiente, los problemas de contaminación.

La dinámica de una ciudad cuyos ingresos están creciendo es muy distinta de la de otra cuya población es lo único que crece. Las mayores presiones sobre la demanda de suelo no estarán asociadas sólo al aumento poblacional en sí, sino también al crecimiento en los ingresos de esa población. Algo similar sucede con las actividades comerciales. El crecimiento económico va acompañado de una expansión de estas actividades. Por un lado, se consolidan y expanden algunas de ellas y por otro, se incorporan nuevas actividades económicas. Ocurriría que la razón suelo/producto crecería con el desarrollo económico. Además, las ciudades dominantes tienden a consolidarse con el crecimiento económico y parecen existir economías de aglomeración suficientemente importantes como para que las ciudades polos mantengan en el futuro su dominio presente.

Por otra parte, Beyer señala que el incremento en la expectativa de vida de las personas asociado a los aumentos en el ingreso per cápita del país lleva a un aumento en la demanda por viviendas. Además, es un hecho reconocido que países con mayores niveles de ingreso per cápita tienden a presentar una cifra mayor de personas que viven solas. Ello hará caer el número de personas promedio por hogar. Por consiguiente, la cantidad de hogares aumentará proporcionalmente más que la población. Se concluye, entonces, que la demanda por suelo residencial crecerá a tasas sustancialmente mayores que las que podrían desprenderse si se considerara sólo el crecimiento de la población.

En este escenario, la demanda por suelo residencial será alta, y como la ciudad también requiere de espacio para calles, parques, empresas, servicios y equipamiento, la viabilidad de dicho escenario es improbable. En principio, habría que acomodar las viviendas de la ciudad en espacios mucho más reducidos. La conclusión es similar: limitar la expansión de la ciudad lleva a concentrar las viviendas en espacios más reducidos.

Probablemente, estas demandas también son función de los ingresos de los habitantes de la ciudad, por lo que no es claro que se pueda establecer una relación única en este sentido. Pero aunque la proporción de la ciudad que ocupan las viviendas (incluidos los terrenos) fuera superior al 50%, se haría necesario un importante ajuste en los terrenos disponibles para los hogares de la ciudad. La única solución es vivir más apretados. Una mayor construcción en altura sería indispensable, lo que sin embargo, no parece ser lo que quiere la mayoría de los ciudadanos, según Beyer.

Esta preferencia contrasta con el hecho de las personas que viven en departamento y que preferirían vivir en una casa. Como los costos de vivir en uno u otro no son iguales, algunas familias deben optar por vivir en departamento aun cuando desearían hacerlo en una casa. Serán los aumentos en el precio del suelo los que agrandarán esa brecha. Pero muchas familias probablemente no querrán renunciar a la posibilidad de vivir en casas que tengan un terreno más amplio. Otras familias estarán dispuestas a radicarse más allá de los límites de la ciudad, aunque sus tiempos de viaje serán mayores, si consiguieran viviendas con mayor espacio. Esta situación puede ser preferible a la de vivir cerca de sus lugares de trabajo, pero en viviendas y terrenos más reducidos. Una política urbana que genere esta situación puede considerarse adecuada (Beyer, 1997).

Una alta densidad parece ser característica de las ciudades pobres. Éstas sufren la inmigración de miles de personas desde el sector rural. La falta de ingresos impide la expansión de la ciudad y los inmigrantes se concentran dentro de sus límites. Obviamente, la densidad poblacional se incrementa. Al crecer los ingresos de un país, la tendencia de sus ciudades es a expandirse. En Estados Unidos, por ejemplo, de las 33 ciudades que en 1990 tenían más de un millón de habitantes, 27 redujeron su densidad desde 1950. Tendencias similares se observan en Canadá y Australia. Una revisión de la evidencia comparada sugiere que frenar la expansión de la ciudad no es el camino correcto. Queda la impresión que significa empobrecer la ciudad y probablemente, limitar su competitividad. Más aún, queda la impresión que una ciudad que ve frenada su expansión no podrá dar cabida a los hogares con menores ingresos, limitándoles las oportunidades de progreso.

Por otro lado, Beyer afirma que los “bajos” costos de transporte o la provisión “subsidiada” de infraestructura pueden mover los límites de la ciudad más allá de lo que naturalmente ocurriría si los hogares que se mudan a los suburbios internalizaran todos los costos de dicha decisión. Reconocer este problema no significa, sin embargo, optar por el camino de restringir el crecimiento físico de la ciudad. Soluciones de estas características son reconocidamente inadecuadas. Caminos eficientes son aquellos que les hacen enfrentar a los habitantes de los suburbios los verdaderos costos de la expansión de la ciudad. Éstos deben pagar por las nuevas vías que se deben generar o bien, si las vías estuviesen tarifadas, pagar los peajes por usar las existentes.

Hace notar que dicho criterio también sería válido para nuevas edificaciones al interior de la ciudad. Éstas provocan congestión y ese impacto debe ser internalizado por los usuarios de esa edificación. Si las vías estuviesen tarifadas, las tarifas se ajustarían eventualmente para reconocer los mayores niveles de congestión. Si las vías no están tarifadas, corresponde cargar una “tarifa de impacto” por la mayor congestión que provoca la nueva edificación. En todo caso, los pagos debieran ser recogidos por empresas privadas o públicas cuyo propósito sea proveer de infraestructura a la ciudad.

El tema de cómo administrar la infraestructura vial urbana no es sólo importante por la demanda potencial que sobre ella genera la expansión urbana, sino que también por la creciente motorización que experimentan las ciudades. Así, las tasas de viaje en automóvil tienden a superar en general por un margen importante la barrera del 28% en la mayoría de las ciudades desarrolladas. Por otra parte, las ciudades más exitosas en desincentivar el uso del automóvil parecen ser aquellas que poseen un sistema eficiente de trenes.

En cualquier caso, si se encarecen los accesos al centro de la ciudad, se fortalecerá el desarrollo de subcentros. Se modificarán entonces, los tiempos y direcciones de los viajes. Probablemente se requerirá una ciudad más flexible. Limitar su crecimiento físico no parece compatible con este objetivo. Una ciudad que aumenta su densidad y simultáneamente multiplica su parque automotor, finalmente se rigidiza y colapsa.

Beyer señala que, en gran medida estos problemas podrían solucionarse si los Planes Urbanos fueran instrumentos eficientes en el manejo de las externalidades. Pero más bien son tremendamente inflexibles. Más aún, no definen derechos de propiedad. La definición de estos derechos es indispensable para tratar adecuadamente el problema de las externalidades.

El Plan Urbano debiera entonces definir los derechos de propiedad de los vecinos no sólo sobre sus bienes sino que también sobre los bienes "comunes". Si las normas urbanas o nuevas infraestructuras violaran dichos derechos, los vecinos deberían ser compensados. Sin embargo, en la actualidad los Planes Urbanos no definen derechos de propiedad y son por lo tanto, totalmente inoperantes cuando se producen los conflictos, originados generalmente por modificaciones en la regulación. Estos Planes podrían también reservar áreas para el desarrollo futuro de infraestructura vial o de otros bienes públicos; así se reducirían más adelante posibles costos de negociación o transacción en la ciudad.

Por otro lado, Beyer sostiene que si bien no es del todo claro el impacto que el desarrollo de nuevas obras tiene sobre el valor de las propiedades adyacentes, ciertamente existe la posibilidad de que tales obras impacten positivamente en el valor de dichas propiedades. Menciona el ejemplo del tren subterráneo: a lo largo de su trazado algunas propiedades han subido sustancialmente de valor. Ello sucede porque la oferta de transporte modifica los usos del suelo y la localización de las actividades. La mayor demanda por ese suelo genera un aumento en el valor de las propiedades.

Pero indudablemente el mayor impacto sobre el precio del suelo se produce como consecuencia del cambio en las normas de uso del suelo: se permite, por ejemplo, la construcción en altura o se autorizan edificios de oficinas. En la actualidad, esta modificación genera una ganancia inesperada para el dueño de estas propiedades.

Sin embargo, Beyer afirma que si los Planes Urbanos se pensaran desde el punto de vista del derecho de propiedad, los resultados podrían ser muy distintos. En la práctica, en el proceso de modificación de las normas urbanas se genera un nuevo derecho, este es el derecho de construir en altura o de cambiar el destino de las propiedades.

En principio, este derecho se puede licitar al mejor postor. Lo obtenido en la licitación, previo pago de compensaciones a las personas cuyos derechos de propiedad son afectados negativamente por el cambio en la norma, quedaría en manos de la empresa que provee la nueva obra. Esta consideración no es meramente distributiva. Permite al que construye, capturar una mayor parte de los beneficios que genera su obra, y por lo tanto, tomar decisiones distintas de las que tomaría en ausencia de esta disposición.

Beyer menciona el caso concreto de los Metros, donde obviando las diferencias entre precios sociales y privados, toda evaluación de una posible expansión considera como ingresos sólo aquellos que provienen de las tarifas. Con la alternativa planteada, Beyer considera que se generan ingresos adicionales: éstos son los provenientes de la licitación de los nuevos derechos que se generarían con la construcción del tren subterráneo (Beyer, 1997).

2.1.4.8 El Desarrollo Sostenible y el Estudio del Proceso Urbano.-

El Desarrollo Sostenible es una concepción que propugna un modelo de desarrollo que atienda las necesidades actuales de la humanidad, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras, a fin de satisfacer sus necesidades. Implica alcanzar metas económicas, sociales y ambientales usualmente referidas a crecimiento económico, equidad social y sustentabilidad ambiental; ya que busca el aumento de los beneficios del desarrollo económico, compatibilizándolo con la distribución social de esos beneficios, y con el mantenimiento de los servicios y la calidad de los recursos naturales.

Es un enfoque teórico que se funda en el proceso evolutivo sustentado en el equilibrio ecológico y el soporte vital del territorio a través del crecimiento económico y la transformación de los métodos de producción y patrones de consumo, con respeto pleno a la integridad étnica y cultural, así como en el fortalecimiento de la participación democrática de la sociedad civil, en convivencia pacífica y en armonía con la naturaleza.⁹

El concepto de desarrollo sostenible parece constituir una reflexión interna al modo de producción dominante, que si bien no deja de esgrimir argumentos críticos, procura analizar precisamente la viabilidad cada vez más comprometida del presente modo productivo. Es decir, una especie de discurso un tanto adaptativo o realista, que en definitiva alienta un cierto objetivo de calidad de vida urbana mínima, basada en la posibilidad de una reorganización del modo productivo que asegure tales estándares elementales (Fernández, 2000: 172).

El desarrollo sostenible formula la necesidad de verificar 4 nociones de sustentabilidad cuya adecuada interactividad puede construir una alternativa socio-histórica:

- Sustentabilidad ecológica: que se relaciona con la adecuada administración de la base física del proceso de crecimiento, intentando racionalizar la mantención del stock de recursos naturales incorporados a las actividades productivas.
- Sustentabilidad ambiental: relacionada con la mantención de la capacidad de sustento de los ecosistemas; es decir, la capacidad de la naturaleza para absorber y recomponerse de las agresiones antrópicas.
- Sustentabilidad social: que tiene por objeto el mejoramiento de la calidad de vida de la población.
- Sustentabilidad política: que supone el proceso de construcción de ciudadanía, a nivel micro para la democratización de la sociedad, y a nivel macro para la democratización del Estado (Guimaraes 1994).

Allen (1994), citado por Fernández (2000), intenta resumir el desarrollo sostenible como el campo de articulación de 3 esferas: los subsistemas social, económico y ecológico; pero no como la pura relación de dichos sistemas, sino como el espacio conceptual en que interactúan las lógicas o fines de cada subsistema respectivamente:

- La habitabilidad, meta del bienestar social del subsistema social.
- La equidad y eficiencia, metas del desarrollo económico del subsistema económico.
- La sustentabilidad propiamente dicha, meta de la integridad ecológica del subsistema ecológico.

Desde una perspectiva crítico - ideológica, Leff (1994), citado por Fernández (2000), sitúa el desarrollo sostenible en la disyuntiva si el problema de éste radica en un límite económico absoluto de la explotación capitalista de los recursos en condiciones de racionalidad ecológica, o en el acceso social a los bienes naturales y a la propiedad de los medios naturales y tecnológicos de producción que determinan en última instancia la apropiación de la riqueza; optando por lo segundo.

⁹ IGAC (1998) – “Guía Simplificada para la Elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal”. Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC. Proyecto Checua. Convenio CAR-GTZ-KFW. Santa Fe de Bogotá - Colombia.

En este contexto, el enfoque del Desarrollo Sostenible en el estudio del proceso urbano aborda la muy reciente cuestión de la sustentabilidad y su específica manifestación en los escenarios urbanos (sustentabilidad urbana) como temática englobante que propone una consideración interactiva de los aspectos económicos, sociales y ecológicos del funcionamiento y desarrollo urbanos (Fernández, 2000: 450-451).

La articulación de conceptos de ese trípode definidor de la noción de sustentabilidad puede dar curso a diferentes nociones de sustentabilidad, y a sesgos de acción y reflexión, entre las que destacan: una conducente a una gestión ambiental de la calidad de vida (de dominante socioeconómica) y otra tendiente a una gestión ambiental del desarrollo urbano (de dominante socio-ecológica).

En rigor, la instrumentación comprehensiva del paradigma de la sustentabilidad urbana debería necesariamente, contemplar interactivamente ambas conceptualizaciones. Ambas en su conjunto, pueden constituir el marco de aporte transformativo generado por la posibilidad de una superación ambiental de dos categorías troncales habituales de la gestión local o municipal: el bienestar social y la planificación urbana (Fernández, 2000: 483-484).

2.1.4.9 El Neo - Urbanismo.-

El Neo - Urbanismo es un enfoque teórico de interpretación del Proceso Urbano y de diseño urbanístico que plantea que las sociedades occidentales están cambiando y entran en una nueva fase de la modernidad que ve evolucionar profundamente las formas de pensar y actuar, la ciencia y la técnica, las relaciones sociales, la economía, las desigualdades sociales, los modelos de democracia. Señala que estas mutaciones suponen y hacen necesarios cambios importantes en el concepto, la producción y la gestión de las ciudades y de los territorios, y ponen de actualidad una nueva revolución urbana, la tercera después de la revolución de la ciudad clásica y de la ciudad industrial.

La sociedad debe, por tanto, dotarse de nuevos instrumentos para intentar dominar esta revolución urbana, sacar partido de ella y limitar sus posibles perjuicios. Para ello, hace falta un nuevo urbanismo que se corresponda con las formas de pensar y actuar de esta tercera modernidad.

En esta perspectiva, el Neo - Urbanismo plantea las nuevas características que debe tener un concepto renovado de Urbanismo, como las siguientes:

- **Regulatorio:** No se trata tanto de diseñar planes como de establecer dispositivos que los elaboren, los discutan, los negocien y los hagan avanzar.
- **Reflexivo:** El análisis no precede a la regla y al proyecto, sino que está presente permanentemente. El conocimiento y la información se usan antes, durante y después de la acción. Recíprocamente, el proyecto se convierte plenamente en instrumento de conocimiento y negociación.
- **Precavido:** Que da lugar a controversias y que se procura los medios para tener en cuenta los efectos y las exigencias del desarrollo sostenible.
- **Participativo:** La concepción y la realización de proyectos son el resultado de la intervención de muchos actores con ideas distintas, y de la combinación de dichas ideas.
- **Flexible:** De consenso, de efecto catalizador, en sintonía con las dinámicas de la sociedad.
- **Heterogéneo:** Compuesto de elementos híbridos, de soluciones múltiples, de redundancias, de diferencias.
- **Estilísticamente abierto:** Que al separar el diseño urbano de las ideologías político - culturales y urbanísticas, deja terreno para elecciones formales y estéticas.
- **Multisensorial:** Que enriquece la urbanidad de un lugar.

En suma, según Francois Ascher (2004), el Neourbanismo es un plan particularmente ambicioso que necesita más conocimientos, más experiencias y más democracia.

El Neo - Urbanismo es un movimiento de diseño urbanístico que surgió en respuesta a las consecuencias causadas por el Urbanismo Modernista que dejó atrás los principios de la vida comunitaria. El principal objetivo de una comunidad neo - urbana es su desarrollo integral, planificado y ordenado, el cual integra y combina de una forma adecuada áreas de vivienda, comercio, distribución, oficinas, recreación y servicios comunitarios para ofrecer a sus habitantes un estilo de vida único. Busca entender a la ciudad como una ciudad de traslado, movilidad y al mismo, tiempo virtual, donde los individuos están solos y son autosuficientes.

2.1.5 Los Teóricos.-

Reissmann (1972) señala que los Teóricos constituyen una actitud de análisis e interpretación del Proceso Urbano que se caracteriza por el hecho que, si bien parten del estudio de experiencias concretas, con el afán de intentar entrelazar, de forma sistemática y lógica, un conjunto de proposiciones teóricas que expliquen algún aspecto del Proceso Urbano, hacen una interpretación subjetiva de los hechos estudiados; lo que no permite una comprobación empírica de las proposiciones teóricas que elaboran, de manera que tengan validez universal. Es el caso de las "teorías de contraste rural - urbano":

2.1.5.1 Teorías de Contraste Rural - Urbano.-

Los intentos más frecuentes para establecer una teoría urbana están constituidos por las teorías de contraste rural-urbano. Estas teorías parten del análisis de la sociedad urbana; cada una de ellas considera variables "decisivas" para definir lo urbano de lo rural, pero éstas no son suficientes para medir.

Las teorías de contraste rural - urbano se pueden agrupar en dicotómicas (discontinuas) y continuas, entre las que se puede citar a los siguientes autores:

- Redfield: Hizo una investigación de Yucatán, México (1927 – 1936), a partir de la cual concibió que las variaciones entre "pueblo" (no urbano) y "conjunto urbano" son continuas.
- Durkheim: Sugirió un modelo discontinuo caracterizado con una sociedad de "Solidez Mecánica" (no urbana), y una sociedad heterogénea con "solidez orgánica" (urbana), es decir, con gran interrelación entre individuos.
- Existen otros autores que también elaboraron teorías de contraste rural - urbano, como los siguientes:

AUTOR	NO URBANO	URBANO
Dechar Maine Spencer Tonnón Webber	Sagrado Estatus Militar Gemeinschaft Tradicional	Secular Contrato Industrial Gesellschaft Racional

2.2 Enfoques Teóricos de Análisis e Interpretación del Proceso Urbano en el Perú.-

Los enfoques teóricos de análisis e interpretación del proceso urbano en el Perú, se han subdividido de acuerdo a los estudios de sociología urbana, fundamentalmente según un balance crítico de las ciencias sociales en el Perú, presentado por la Universidad del Pacífico (1978); una sociología de la sociología en el Perú, planteada por Guido Rochabrum (1981); y algunas complementaciones y actualizaciones del Tesista, fundamentalmente de 1981 hasta la actualidad:

La sociología urbana en el Perú se ha ocupado del análisis e interpretación de la ciudad, principalmente en lo referente al proceso de crecimiento urbano. En este campo se ha estudiado, sobre todo, la situación de los llamados "barrios marginales", "pueblos jóvenes" o "asentamientos humanos", así como de los tugurios. Empero, el enfoque teórico con el que se ha abordado estos temas urbanos ha variado, de acuerdo a los enfoques teóricos predominantes que se han presentado en las ciencias sociales en el Perú. Así se tiene que:

- La influencia de la sociología norteamericana se impuso hasta la década del 60 del siglo XX en la sociología peruana. El Ecologismo Urbano, desarrollado en la década de los años 20 en Norteamérica; el Estructural - Funcionalismo en la década del 30, con el que la sociología norteamericana rebasó sus fronteras; y el Empirismo, en la década del 50; fueron las corrientes norteamericanas que impusieron su enfoque teórico en los trabajos de sociología urbana en el Perú relacionados con los pueblos jóvenes y los tugurios hasta los años 60.

En esta etapa, estos trabajos de sociología urbana se caracterizaron por su énfasis en aspectos culturales, aspectos de localización y características de esta problemática. Los aspectos ambientales no eran estudiados como tales, sino como expresión física de problemáticas socioculturales.

- Posteriormente, a mediados de la década del 60 del siglo pasado, se produjo un importante desarrollo de las ciencias sociales en Latinoamérica, sobre todo en Brasil, Argentina y Chile, que se reflejó en nuestro medio tanto en una revalorización de los medios académicos (Programa de Ciencias Histórico - Sociales de la Universidad mayor de San Marcos y apertura de la Facultad de Ciencias Sociales en la Pontificia Universidad Católica del Perú en 1964), como en la labor de investigación y publicación del Instituto de Estudios Peruanos - IEP y otros centros de investigación social.

Este nuevo desarrollo se trata de la Escuela de la Dominación y Dependencia, que se forjó en torno a la problemática específica de los países latinoamericanos, como un enfoque teórico cuyos postulados centrales se refieren al carácter dominado y dependiente de las sociedades latinoamericanas, a partir de su inclusión en el contexto mundial por acción de las metrópolis colonizadoras desde el siglo XVI.

Este enfoque teórico al hablar de los niveles de dominación, utilizó términos geográficos como por ejemplo, "la ciudad domina al campo", "la metrópoli a la periferia", etc.; conceptuando a la ciudad como el sector moderno de las sociedades latinoamericanas, que "domina" al sector tradicional de estas sociedades que sería el medio rural.

Por otro lado, consideró a las ciudades latinoamericanas como factores de transmisión de poder socioeconómico y político hacia el exterior; es decir, como medios de dominación de la periferia (sociedades latinoamericanas) por parte de los centros de poder mundial (Marcos Kaplan, 1972).

Dentro de este enfoque teórico, la sociología urbana en el Perú continuó abordando el estudio del “crecimiento urbano” relacionado con los pueblos jóvenes, los tugurios, y la marginalidad urbana en general.

- Ante la agudización de los problemas de la sociedad peruana, y latinoamericana en general, que comenzaron con la modernización de la sociedad a partir de 1940, pero que se agravaron en la década del 60 del siglo XX; los enfoques teóricos anteriormente mencionados se tornaron insuficientes para estudiar y explicar la problemática. Así a principios de la década del 70, se consolidó una tendencia teórica y metodológica en las Ciencias Sociales en el país que buscó la reintegración del saber social en torno al Materialismo Histórico como método de análisis e interpretación de la realidad.

Con este nuevo enfoque teórico, el problema de la marginalidad urbana de los pueblos jóvenes y de los tugurios se enfocó dentro de una perspectiva en la cual, estos problemas no son más que manifestaciones del proceso de reproducción de la mano de obra en una sociedad capitalista subdesarrollada.

- En la década del 80 del siglo pasado, surge en el Perú un enfoque teórico diferente en la sociología urbana peruana, basado en el Neoliberalismo, a través de Hernando De Soto y el Instituto Libertad y Democracia - ILD, que señala que los pueblos jóvenes y el comercio ambulante no son expresión de la “marginalidad urbana”, en la medida en que constituyen sectores representativos de la sociedad peruana en cuanto a magnitud, sino que son expresión de la “informalidad urbana”, residencial y laboral.

La informalidad esta constituida por las actividades económicas y sociales de los migrantes a las ciudades que se desarrollan al margen de las normas legales establecidas. Así, la informalidad es una zona de penumbra que tiene una frontera con el mundo legal y donde los individuos se refugian cuando los costos de cumplir las leyes exceden a sus beneficios. Asimismo, el surgimiento de esta informalidad creciente y vigorosa representa una suerte de insurrección contra el “mercantilismo”, sistema económico y social que realmente ha regido el Perú desde la llegada de los españoles, y no el feudalismo ni la economía de mercado (De Soto, 1986).

De Soto afirma que, la manera de luchar contra la pobreza y promover la creación de riqueza y desarrollo social y urbano en los “sectores informales” de la sociedad peruana, es incorporarlos a la formalidad mediante su participación en la elaboración de normas que por tanto, sean socialmente aceptadas y cumplidas.

A finales de los 90 del siglo XX, De Soto presentó su libro “El Misterio del Capital”, donde señala que, desde el siglo XIX los países pobres copian leyes occidentales para tener un marco institucional productor de riqueza para sus ciudadanos. Hoy siguen haciéndolo y no funciona. La mayoría de los ciudadanos sigue sin poder usar la ley para convertir sus ahorros en capital. Y que la manera de promover la creación de capital y riqueza, de desarrollo social y urbano, es a través de la construcción de un sistema legal de propiedad confiable e institucionalizado (De Soto, 2000).

- Finalmente, en la misma década de 90 de ese siglo, a partir fundamentalmente de la Cumbre de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente (1992), surge el enfoque teórico del Desarrollo Sostenible, el cual influye en los estudios de sociología urbana en el Perú hasta la actualidad; principalmente en la identificación, caracterización, negociación y tratamiento de los conflictos ambientales y socio - ambientales, a partir de la labor de los foros académicos, organismos no gubernamentales e instituciones públicas.

2.3 A Manera de Conclusión: Aportes de los Enfoques Teóricos del Proceso Urbano a la Planificación Urbana Moderna.-

La forma como se ha ido variando la lectura o interpretación del proceso urbano y de la ciudad, ha traído como consecuencia lógica, cambios en la forma de concebir el tratamiento de ella. Así, existen aportes de las **"actitudes de estudio"** y de los **"enfoques teóricos de análisis e interpretación del proceso urbano en Europa y América"**, que también han influido en la planificación urbana, tal como se identifica a continuación:

- En el caso de la Actitud Pragmática, no se identifican enfoques teóricos relevantes de análisis e interpretación del proceso urbano, en la medida en que el aporte del Urbanismo Pragmático a dicho tema es restringido, al abordar el estudio de los problemas prácticos de la ciudad desde una perspectiva cortoplacista y de resultados inmediatos. sin medios suficientes para hacer algo con integralidad y con una proyección sostenida de largo plazo.

En todo caso, este restringido aporte del Urbanismo Pragmático influye en la planificación urbana en la medida en que hasta hoy, la mayoría de los planes urbanos están orientados fundamentalmente a diseñar y proponer acciones de tipo urbanístico y/o ambiental para tratar de solucionar problemas concretos de la ciudad, antes que a construir una teoría urbanística, tales como: ensanchamiento de calles, división de zonas, renovación urbana en áreas específicas, ordenamiento de transporte urbano, atención de problemas ambientales críticos, etc.

- En el caso de la Actitud Visionaria, se identifican enfoques teóricos como el Urbanismo Funcionalista de Le Corbusier en los años 30; el Urbanismo Organicista de Ebenezer Howard y de Frank Lloyd Wright en los albores del siglo XX; y el Historicismo en el estudio del proceso urbano, con Lewis Mumford en los años 50 y con Henry Lefebvre en los años 70, entre otros:

El aporte del Urbanismo Funcionalista al estudio del proceso urbano consiste en la identificación de las funciones básicas de la ciudad industrial, por las que debe velar el Urbanismo: habitación, trabajo, recreación y circulación; y sostiene que sus instrumentos para lograrlo son: la agrupación del suelo, la organización de la circulación, y la legislación.

Este aporte del Urbanismo Funcionalista influyó (y todavía influye) en la planificación urbana en vista que los planes urbanos incorporan, en la elaboración de diagnósticos como de propuestas, temas de: expansión urbana y vivienda, áreas industriales, equipamiento urbano de recreación (áreas verdes y espacios públicos), transporte, etc. Hasta ese momento, el concepto ambiental no se desarrollaba explícitamente como tal, sino implícito en el tema de recreación y áreas verdes.

El aporte del Urbanismo Organicista en el estudio de la ciudad, fundamentalmente de Wright, al margen de aceptar su utopía urbana, se puede encontrar en las ideas integrales para la comprensión del proceso urbano, al indicar la multiplicidad de factores que crearon la ciudad industrial; y en la repetida insistencia de la relación entre la ciudad y la sociedad que la producía, en vista que la ciudad contemporánea era un producto de la civilización industrial. Es decir, captó algo de la profunda complejidad que sostenía a la ciudad como medio social, y percibió que el enfrentamiento con el modelo urbano incluía necesariamente mecanismos económicos cambiantes, administración política y filosofía social.

Pero, las relaciones y motivaciones sociales y la racionalidad económica implícita de la ciudad fueron generalmente simplificadas, ya que incidió mayormente en los valores morales que la ciudad industrial debía expresar, y en el hecho que las formas arquitectónicas pueden alterar las formas sociales (Reissmann, 1972).

Este aporte del Urbanismo Organicista influyó en la planificación urbana en la medida en que los planes urbanos empezaron a recoger la preocupación de procurar un retorno a una ciudad más orgánica e integrada a su medio natural, y de mejorar las condiciones del hábitat en medios sumamente urbanizados constituyendo un preludio de la planificación urbana ambiental.

El aporte del Historicismo en el estudio del proceso urbano, fundamentalmente de Mumford, estriba en que planteó que los hechos sociales son primero, y que las necesidades sociales debían ser tenidas en cuenta para la organización física de una ciudad. Es decir, que el diseño arquitectónico no puede ser usado como valor en sí mismo, incluso para formar la base de un nuevo proceso urbano. Pero en general, condujo a análisis voluntaristas y subjetivos, incapaces de integrar las adquisiciones de la tradición ecológica (Reissmann, 1972).

Este aporte del Historicismo influyó en la planificación urbana en vista que esclareció la idea que el planeamiento físico de una ciudad debía responder a las necesidades sociales específicas y no al revés.

- En cuanto a la Actitud Empirista, sobresalen los estudios de clasificación urbana por indicadores en los años 50 del siglo XX en Norteamérica, con Reiss y Duncan (por tamaño de población), Sargent Florence, Chauncy Harris y Kneedler (por función económica), Paul Guillén (por distribución ocupacional), y Robert Angell (por integración moral), entre otros.

El aporte del Empirismo en el análisis e interpretación del proceso urbano estaba en que permitía una evaluación equilibrada de las distintas tentativas de clasificación urbana, lo que facilitaba la objetividad del análisis y simplificaba fenómenos, aunque no los explicara convenientemente. Pero demostró que este tipo de enfoque de análisis e interpretación de la ciudad prometía poco en sí mismo, como base para una sociología urbana y para una teoría del proceso urbano (Reissmann, 1972).

Este aporte del Empirismo influyó en la planificación urbana en cuanto a que ésta incorporó indicadores de medición de diferentes variables urbanas (como tamaño, área urbana, densidades, etc.) y posteriormente de variables ambientales, que facilitan la objetividad en el análisis y en la programación de metas de crecimiento y desarrollo urbano.

- Con respecto a la Actitud Teórico-Empirista, que combina la teoría con la investigación experimental en busca de una teoría sistemática del proceso urbano, sobresalen los enfoques del Ecologismo Urbano de los años 20-30 del siglo XX con Robert Park, Burgess, Hoyt, Harris y Ullman; el Neo-Ecologismo Urbano en los años 60 con Duncan y Mc Laughlin; el Estructural-Funcionalismo aplicado al estudio de la ciudad en los años 50 con Shevsky y Bell, entre otros; el Enfoque Sistémico de los años 60-70; el Materialismo Histórico aplicado al estudio del proceso urbano con Manuel Castells en los años 70; el enfoque de la Globalización y su impacto en las ciudades en los años 80-90 con Castells y Sassen, entre otros; el Neoliberalismo aplicado al estudio del proceso urbano en los años 80, con Glaeser en Norteamérica y Beyer en Chile; y el enfoque del Desarrollo Sostenible en el estudio de la ciudad en los años 90 hasta la actualidad, a partir de la Cumbre de Río de Janeiro en 1992:

El aporte del Ecologismo Urbano al estudio del proceso urbano tuvo como resultado la descripción de la ciudad, en cuanto a las características de las áreas urbanas basada en el uso del suelo; a las características de los habitantes de un área, (variables como la edad, ocupación, origen religioso y étnico); y al estudio de los cambios en la composición de la población y en el uso del suelo. Sin embargo, concibió a la ciudad como un medio natural (comunidad), sin tomar en cuenta que también es un medio cultural (sociedad), ya que los factores culturales transformaban las relaciones del hombre con su medio natural (Reissmann, 1972).

Este aporte del Ecologismo Urbano influyó e influye en la planificación urbana en tanto los planes urbanos incorporaron estas herramientas de descripción de la ciudad para sus diagnósticos urbanos.

El aporte del Neo - Ecologismo Urbano en el estudio del proceso urbano consiste en la formalización de los procesos reales observados en la ciudad, al codificarlos en elementos, pero no existe una transformación de las observaciones en conceptos, ni establecimiento de relaciones entre conceptos, que expliquen las secuencias observadas (Pumarino, 1973).

Este aporte del Neo - Ecologismo Urbano influyó en la planificación urbana en la medida en que le proporcionó la posibilidad de poder resumir bajo algunas variables, algunas constataciones empíricas para poder establecer modelos urbanos específicos procesables por computadora, algunos de los cuales tienen relación con el tema del medio ambiente.

El aporte del Estructural - Funcionalismo en el estudio de la ciudad radica en el hecho que expresó la articulación entre la diferenciación social y la configuración del espacio, pero no pudo explicar la producción de estas formas. Por otro lado, las limitaciones de este enfoque teórico se deben a que está constituido para explicar específicamente el proceso de urbanización en el caso norteamericano, y a que fue teóricamente formalizado "a posteriori" para darle validez general; no siendo aplicable necesariamente a otras realidades (Reissmann, 1972).

Este aporte del Estructural - Funcionalismo influyó en la planificación urbana, en el sentido que los estudios y planes urbanos incorporaron en sus diagnósticos urbanos, estas herramientas de descripción de la ligazón entre la diferenciación social y la configuración espacial de la ciudad, aunque la dimensión ambiental no fuera explícitamente esclarecida.

El aporte del Enfoque Sistémico en el estudio del proceso urbano tiene significación principalmente desde el punto de vista analítico, en vista que permite descomponer el sistema espacial urbano, y establecer las relaciones activas que existen entre sus partes. Sin embargo, su principal dificultad consiste en identificar los componentes principales del conjunto socio-espacial urbano. No es una teoría explicativa en sí del proceso urbano, sino una herramienta de análisis que permitió expresar la naturaleza sistémica de dicho proceso a través de modelos, y conocer algunos aspectos del mismo (Pumarino, 1973).

Este aporte del Enfoque Sistémico influyó en la planificación urbana en la medida en que ésta se convirtió en planificación sistémica, e incorporó sistemas de uso de suelo y de transporte, y modelos locacionales de actividades comerciales, industriales y residenciales. Sin embargo, en este tipo de sistemas abiertos, los análisis sistémicos tienen un papel subsidiario y el analista debe fiarse de su criterio e intuición. Algunos de estos modelos de simulación urbana están relacionados con temas de medio ambiente, o se utilizan complementariamente para evaluaciones ambientales puntuales.

El aporte del Enfoque de la Globalización en el estudio del proceso urbano es valioso en vista que sostiene que la globalización de la economía es el nuevo modelo mundial de desarrollo capitalista que ha generado una serie de transformaciones económicas, sociales, tecnológicas, culturales y territoriales en las áreas metropolitanas, y en las grandes ciudades en general; como la emergencia de megaciudades, los fenómenos de ciudad dispersa, la articulación entre antiguas y nuevas formas de urbanización, y la constitución de procesos de exclusión social intra-metropolitana (Castells, 1997).

Este aporte del Enfoque de la Globalización influye principalmente en la planificación urbana estratégica, en la medida en que ésta busca promover y viabilizar un programa para el desarrollo urbano competitivo de las ciudades, en el contexto de un entorno mundial globalizado.

En este tipo de planificación estratégica, el tema ambiental generalmente está vinculado a las condiciones de vida de una ciudad, como otro criterio de competitividad interurbana, además del criterio de la existencia de insumos y servicios especializados de clase mundial en ella.

El aporte del Neoliberalismo en el estudio del proceso urbano estriba en el sentido que revaloriza el rol del libre mercado como mecanismo más eficiente para regular la economía y para la asignación de recursos en un mercado de consumo como la ciudad, contrapesando las posturas keynesianas y dirigistas del Estado en la economía nacional y en la ciudad.

Este aporte del Neoliberalismo influye en la planificación urbana al originar políticas de desarrollo urbano y planes urbanos radicales, que generaron un contrapeso a posturas más regulatorias y normativas de los usos del suelo de la planificación urbana tradicional, obligando a un balance y a posturas menos fundamentalistas en ambos extremos. La influencia neoliberal en la planificación urbana relativizó la necesidad de resolver las externalidades negativas, exclusiones y distorsiones provocadas por el mercado imperfecto en la ciudad y en el medio ambiente urbano.

El aporte del enfoque del Desarrollo Sostenible en el estudio de la ciudad estriba en el hecho que aporta una concepción que postula que el aumento de los beneficios netos del crecimiento urbano competitivo, compatibilizado con la distribución social de esos beneficios, y con el mantenimiento de los servicios y la calidad de los recursos naturales del hábitat de la ciudad y su entorno ecológico.

Así, el enfoque del Desarrollo Sostenible en el estudio del proceso urbano aborda la muy reciente cuestión de la sustentabilidad y su específica manifestación en los escenarios urbanos (sustentabilidad urbana) como temática englobante que propone una consideración interactiva de los aspectos económicos, sociales y ecológicos del funcionamiento y desarrollo urbanos (Fernández, 2000: 450-451).

La articulación de conceptos de ese trípode definidor de la noción de sustentabilidad puede dar curso a diferentes nociones de sustentabilidad, y a sesgos de acción y reflexión, entre las que destacan: una conducente a una gestión ambiental de la calidad de vida (de dominante socioeconómica) y otra tendiente a una gestión ambiental del desarrollo urbano (de dominante socio-ecológica). En rigor, la instrumentación comprensiva del paradigma de la sustentabilidad urbana debería necesariamente, contemplar interactivamente ambas conceptualizaciones. Ambas en su conjunto, pueden constituir el marco de aporte transformativo generado por la posibilidad de una superación ambiental de dos categorías troncales habituales de la gestión local o municipal: el bienestar social y la planificación urbana (Fernández, 2000: 483-484).

En este contexto, este aporte del Desarrollo Sostenible influye decididamente en la planificación urbana ambiental en la medida en que le permite avanzar más allá de la sustentabilidad ambiental de las actividades urbanas, como criterio y objetivo para la planificación de las ciudades, incorporando otros criterios y objetivos como el crecimiento urbano competitivo y la equidad social, indisolublemente ligados con aquélla; convirtiéndose así en “planificación del desarrollo urbano sostenible”.

Sin embargo, en la actualidad la planificación del desarrollo urbano sostenible se maneja a nivel internacional más en términos teóricos y académicos, pero aún no ha sido asimilada en términos legales y normativos en muchos países, y no se ha resuelto su aplicación concreta, metodológica y operativa en los planes urbanos, salvo aproximaciones valiosas pero no generalizadas.

Finalmente, con relación a la Actitud Teórica, sobresalen las teorías de contraste rural-urbano en los años 30-40 del siglo pasado, con Redfield, Durkheim, Dechar, Maine, Spencer, Webber, entre otros. El aporte de estas teorías que parten del análisis de la sociedad urbana, esta en la búsqueda de variables “decisivas” para definir lo urbano de lo rural, pero éstas no fueron suficientes para medirlos objetivamente.

Con respecto a los **enfoques teóricos de análisis e interpretación del proceso urbano en el Perú**, cabe precisar que la sociología urbana en el país se ha ocupado de abordar tanto los problemas teóricos del proceso urbano como los problemas prácticos de éste. Ha estudiado el proceso urbano preferentemente a través del estudio de los aspectos del “crecimiento urbano” relacionados con los pueblos jóvenes, los tugurios, y la marginalidad urbana en general.

Sin embargo, los enfoques con los que se han abordado dichos temas han variado según las diferentes corrientes teóricas que han influido en las Ciencias Sociales del Perú:

- Hasta la década del 60 del siglo XX, la sociología norteamericana influyó en la sociología urbana del país, a través del Ecologismo Urbano (desarrollado en los años 20) y del Estructural - Funcionalismo (desarrollado a partir de los años 30), y del Empirismo.
- A mediados de la década del 60, ejerce influencia en la sociología urbana y en la sociología peruana en general, la Escuela de la Dominación y Dependencia, desarrollada en el ámbito latinoamericano.
- A inicios de la década del 70, ante las limitaciones explicativas de las anteriores corrientes teóricas ante los problemas del país, se consolida la influencia del Materialismo Histórico en la sociología peruana y en la sociología urbana específicamente, como método de análisis de la realidad nacional.
Con este enfoque teórico, la marginalidad urbana de los pueblos jóvenes y de los tugurios no son más que manifestaciones del proceso de reproducción de la mano de obra en una sociedad capitalista subdesarrollada.
- En la década del 80, surge como reacción el Neoliberalismo, que influye significativamente en la sociología peruana, y señala que los pueblos jóvenes y el comercio ambulatorio no constituyen un problema de marginalidad urbana, sino una expresión de informalidad urbana.
- En la década del 90, el Desarrollo Sostenible consolida su influencia en la sociología urbana peruana, la que empieza a ocuparse entre otros temas, de la identificación, caracterización y tratamiento de los conflictos ambientales y socio – ambientales.

Todo ello influyó en la planificación urbana en el Perú, en la medida en que permitió un mejor conocimiento de esta problemática, para acometer su tratamiento planificado, con resultados relativos debido a su gran magnitud y condiciones estructurales. Sin embargo, los aspectos del “medio ambiente” en general fueron soslayados o no debidamente sopesados hasta los años 90 del siglo XX.

Es de esperar que en los años próximos se dé en el Perú una integración dialéctica de la sociología urbana y la planificación urbana, de modo de abordar el estudio del proceso urbano dentro de una unidad de análisis e interpretación de sus problemas teóricos y prácticos, que contribuya a la comprobación empírica de muchos supuestos teóricos y a la sistematización e interpretación teórica de la información empírica, en búsqueda de una teoría urbana integral; lo que en última instancia permitirá el conocimiento cabal de esta problemática para emprender su transformación planificada y sostenible.

En este contexto, si nos remitimos a nuestra **Primera Hipótesis** en el sentido que los enfoques teóricos de análisis y/o interpretación del proceso urbano han hecho aportes al estudio de la ciudad y han influido en el desarrollo de la planificación urbana contemporánea, tenemos que concluir entonces que esta Hipótesis es plenamente válida a la luz de las conclusiones del presente capítulo.

Sin embargo, cabe enfatizar que al no existir actualmente una teoría explicativa integral del proceso urbano que permita el conocimiento de la lógica de comportamiento del fenómeno urbano; y que por tanto, facilite su tratamiento, intervención y/o transformación planificada; la planificación urbana actual se desenvuelve y se desenvolverá (mientras no exista la referida teoría integral del proceso urbano) como una disciplina con un alto grado de incertidumbre, que la convierte estructuralmente en un instrumento de resultados inciertos, muchas veces poco eficaz y eficiente para orientar el desarrollo urbano de cualquier otra área urbana metropolitana o no metropolitana.

3. ENFOQUES TEORICOS DE LA PLANIFICACION URBANA MODERNA: ESTADO ACTUAL DEL ARTE.-

La finalidad del presente capítulo esta orientada a **hacer una revisión de los enfoques teóricos de la planificación urbana moderna, a fin de investigar el estado actual del arte y las limitaciones estructurales de ésta**, que pueden estar influyendo en el caso de la planificación urbana en el Perú.

Así se tiene que, en la medida en que el proceso de globalización ha generado transformaciones económicas, sociales, tecnológicas y culturales, las que a su vez han producido transformaciones territoriales en las áreas metropolitanas y en las grandes ciudades, se han generado nuevas corrientes y propuestas innovadoras en materia de "gestión urbana", a fin de orientar y ordenar dichos cambios urbano-territoriales.

Cabe señalar que, la gestión urbana esta vinculada a la participación de los actores sociales en el desarrollo urbano de las ciudades, y en el proceso de formulación, aprobación, implementación, supervisión y evaluación de los planes urbanos. En este contexto, a continuación se presentan diferentes enfoques de planificación urbana moderna, destacándose de ellos sus principales características y diferencias:

3.1 La Planificación Urbana Normativa: Planificación - Regulación.-

La gestación de la planificación urbana racional - normativa se establece a partir de la unión de la disciplina del diseño urbano y la doctrina urbanística del movimiento moderno de principios del siglo XX. Sin embargo, ella alcanza una identidad propia mediante el desarrollo de su carácter esencialmente normativo. Este rasgo distintivo marca de modo determinante su rol, aspiraciones y limitaciones de existencia (Salas, 1991: 21).

La planificación urbana racional - normativa se caracteriza por su énfasis en la formulación de planes fundamentalmente físico - espaciales, diseñados en función de una imagen objetivo comprensiva de largo plazo; por un enfoque sectorial orientado a objetivos y a la oferta urbana; y por su intención de regulación normativa de los usos del suelo; basados en un urbanismo tecnócrata y positivista (Fernández Guell, 1997: 52-53).

Luego de la Segunda Guerra Mundial se impuso la convicción que era factible impulsar una planificación holística, normativa y centralizada, concepción que Faludi (1973) caracteriza como "planificación racional-comprehensiva". Esta concepción reposaba en la premisa que era posible el manejo de sistemas y procesos complejos conforme a una ingeniería social holística, y requería de la formalización previa de un plan comprensivo, diseñado en función de la situación deseada o imagen - objetivo. En los años siguientes a dicha guerra se afirmó más la confianza de concretar un tipo de desarrollo económico y social mediante el ejercicio de los procedimientos de la planificación (De Mattos, 2002: 4).

Los mismos factores que incidieron en la planificación, influyeron en el campo de la gestión urbana, donde los urbanistas fueron más propensos a aceptar la concepción de la planificación como ingeniería social. Así, desde la década de los años 20 se impusieron ciertas propuestas de un racionalismo radical, por el que los planificadores urbanos pretendieron diseñar las ciudades conforme a las directivas de un urbanismo arquitectónico, representado por las propuestas de Le Corbusier (De Mattos, 2002: 23).

A partir de 1950 el urbanismo se había institucionalizado y convertido en la planificación global del uso del suelo. Sin embargo, los planes urbanos no correspondían con la realidad, en los países industrializados apareció un descontrol, los demógrafos reaccionaron con sorpresa y los urbanistas con alarma. El crecimiento económico de posguerra generó riqueza, y sociedades de alto consumo masivo; por tanto, el antiguo sistema de planificación pensado para un mundo estático quedó desbordado.

Posteriormente, entre los años 60 y 70, ocurrió una revolución intelectual con hipótesis generales sobre distribuciones espaciales y un nuevo análisis locacional. La planificación urbana tradicional cambió a “planificación sistémica”, donde se estudiaba y analizaba una gran cantidad de información para elaborar sistemas de guía y control, y se consideraban a las ciudades y regiones como sistemas complejos. Se entendió la planificación como un proceso de control y supervisión continuo de estos sistemas. Con los primeros trabajos sobre modelos de interacción espacial, se creó la planificación del transporte urbano.

La planificación sistémica incorporaba sistemas de uso de suelo y de transporte, y modelos locacionales de actividades comerciales, industriales y residenciales. Sin embargo, sus partidarios admitieron que en este tipo de sistemas abiertos, los análisis sistémicos debían tener un papel subsidiario y que el analista debía fiarse de su criterio e intuición; es decir, se volvía al método tradicional (Hall, 1996: 337-342).

En el caso latinoamericano, la difusión y auge de la planificación alcanzó su máxima expresión en la década de los años 60. A medida que las ideas sobre la planificación fueron cobrando impulso se comenzó a destacar la importancia de considerar esfuerzos a favor del desarrollo urbano y regional, con predominio de las ideas racional-desarrollistas que prevalecían en ese entonces. Sin embargo, fue a partir de los años 70 cuando los estudios urbano-regionales alcanzaron su apogeo, cobrando importancia las propuestas de regionalización y las estrategias de polos de desarrollo (De Mattos, 2002).

Sin embargo, a fines de los años 80, la planificación urbana racional - normativa fue cuestionada por su falta de flexibilidad ante la dinámica de la urbe; por lo que se planteó la planificación urbana estratégica como una forma más eficiente y flexible de llevar a cabo un programa de acción para la ciudad.

3.2 La Planificación Urbana Estratégica: Planificación - Acción.-

Las ideas del llamado “planeamiento estratégico” tienen su origen en los años 70, específicamente en el sector empresarial privado, con nítidas derivaciones del *planning* estratégico – preventivo - militar y con técnicas influenciadas por el método de *problem - solving*. Estas ideas fueron transferidas a fines de los 80 al sector público, y así empiezan a desarrollarse planes estratégicos preferentemente urbanos en Estados Unidos y Europa. Su origen militar - empresario definió claramente un estilo agresivo - competitivo de actuación, no exento de características ligadas al juego exploratorio de posibles escenarios futuros (Fernández, 2000: 397).

En los años 90 del siglo XX, se consideró que el dinamismo del entorno socioeconómico de las ciudades había producido los siguientes cambios relevantes, lo que hacía necesario revisar críticamente los enfoques tradicionales de planificación y gestión urbana:

- Descentralización de las competencias urbanísticas hacia instancias regionales, debilitando la planificación normativa y centralizada.
- Irrupción de agentes económicos públicos y privados en las decisiones urbanísticas.
- Creciente peso de los movimientos sociales en el urbanismo.
- Aumento de la competitividad entre ciudades para atraer o retener actividad económica.
- Incorporación de innovaciones tecnológicas a la gestión urbanística, como el perfeccionamiento de los sistemas de información geográfica y la automatización de los procesos para facilitar la toma de decisiones sobre operaciones urbanísticas.
- Mayor exigencia de transparencia y participación por parte de la ciudadanía, que no admiten procesos de planificación y gestión urbana elaborados y ejecutados por un grupo reducido de técnicos y agentes económicos.

Estos fenómenos pusieron de manifiesto las limitaciones de los instrumentos tradicionales de planificación como: la dificultad para controlar las fuerzas externas al proceso al proceso de planificación, la lenta asimilación de las nuevas tecnologías, el débil conocimiento de la evolución de los procesos sociales, y la dificultad para integrar eficiente y eficazmente a los equipos interdisciplinarios (Fernández Guell, 1997: 51-52).

En definitiva, Fernández Guell sostiene que “los problemas actuales y las amenazas futuras de una ciudad no pueden resolverse únicamente desde las tradicionales propuestas urbanísticas e inmobiliarias”. Y que “para hacer viables operaciones reestructuradoras del tejido físico, económico y social de una aglomeración urbana, se hace necesaria una política más amplia con objetivos estratégicos inter-sectoriales”.

Así, se requiere de la “planificación estratégica” entendida como “un proceso creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, establece un sistema continuo de toma de decisiones que comporta riesgo, identifica cursos de acción específica, formula indicadores de seguimiento sobre los resultados, e involucra a los agentes sociales y económicos locales a lo largo del proceso” (Fernández Guell, 1997: 54).

Estas referencias precedentes permiten entender al planeamiento urbano estratégico como interesado en la exploración de nuevas tendencias, así como de las discontinuidades y sorpresas inscriptas en un proceso de desarrollo urbano. Por primera vez se hace énfasis en puntos de ruptura, como potenciales inductores de nuevos cursos de desarrollo, antes que en afianzar las continuidades derivadas de procesos urbanos tradicionales (Fernández, 2000: 397).

Las características más significativas de la planificación urbana estratégica son las siguientes:

- **Visión de largo plazo:** Una visión estratégica que implica modificar el rumbo de una comunidad, puede llegar a extenderse a décadas. No es un plan de equipo municipal determinado, sino es un proyecto para desarrollarse a largo plazo.
- **Consideración del entorno:** Ayuda a una comunidad a identificar sus ventajas en relación al entorno exterior, y a lo que se puede hacer en él.
- **Identificación de ventajas competitivas:** Trata de mejorar la posición competitiva de una ciudad evaluando los cambios en sus mercados y su competencia; y partir de esta evaluación, toma medidas para mejorar su posición apoyándose en sus fortalezas y atenuando sus debilidades.
- **Visión integral de la realidad urbana:** A fin de alcanzar una mayor competitividad económica y una mejor calidad de vida, no sólo considera la dimensión física del territorio sino también la complejidad económica y política de la comunidad analizada.
- **Flexibilidad decisional:** Provee un puente entre los requerimientos legales relativamente rígidos y las decisiones políticas que demandan flexibilidad.
- **Concentración en temas críticos:** Se centra en temas críticos, oportunidades y problemas que afronta una comunidad, ofrece la oportunidad de observar más allá de las preocupaciones del día a día, y ayuda a distinguir las decisiones importantes de aquellas que tienen un impacto sólo temporal.
- **Orientada a la acción:** Persigue asegurar la viabilidad de sus proyectos, identificar recursos para su ejecución, e involucrar a los responsables de tomar decisiones.
- **Fomento y coordinación de la participación de todos los agentes sociales:** Requiere de la participación de todos los agentes sociales y económicos de una comunidad urbana, y promueve un proceso para desarrollar alianzas entre los sectores público y privada.
- **Modernidad de la administración:** La planificación estratégica exige una nueva cultura de la administración, tanto de los políticos como de los técnicos, representada por un alto grado de motivación y cualificación, y una capacidad para coordinar y dinamizar las fuerzas de la ciudad (Fernández Guell, 1997: 55-56).

Otras características de esta concepción alternativa de planificación se ligan a la búsqueda de cambios cualitativos o de dirección o comando de los procesos de cambio y desarrollo urbano, lo que equivaldría a un planeamiento más comprehensivo y menos normativo; y a la implementación de acciones integrales socioeconómicas antes que a instrucciones específicas para el uso del suelo urbano (Fernández, 2000: 398).

Las diferencias fundamentales entre la planificación urbana racional – normativa, llamada también tradicional, y la planificación urbana estratégica son las siguientes: (Fernández Guell, 1997: 52-53):

- La planificación tradicional privilegia la formulación de planes y no establece un camino sistemático para la gestión urbana. Por el contrario, la estratégica trata de restar importancia al plan como producto, para volcar la atención en el plan como proceso facilitador de la gestión urbana.
- La planificación tradicional sectorial ha impedido una visión global de la problemática urbana, mientras que la estratégica persigue la integración de las planificaciones sectoriales, y la coordinación entre los diversos niveles territoriales de planificación.
- La planificación tradicional implica un enfoque normativo positivista, mientras que la planificación estratégica se orienta hacia conceptos y técnicas basados en la reflexión y gestión estratégica.
- La planificación tradicional se limita a la fijación de objetivos, mientras que la planificación estratégica tiende a establecer criterios costo-beneficio que evalúan sus determinaciones.
- La planificación tradicional realiza sus proposiciones con el fin de satisfacer los elementos de la oferta urbana (suelo, infraestructura, equipamiento); mientras que la planificación estratégica se orienta a considerar las necesidades de la demanda urbana (ciudadanos, empresas, visitantes).
- La planificación tradicional utiliza fórmulas de participación abierta y asamblearia, mientras que la planificación estratégica conduce a focalizar el proceso participativo de los agentes económicos y sociales..

En este contexto, el enfoque de la planificación urbana estratégica se revela claramente como una consecuencia de la creciente influencia de la experiencia de una planificación orientada por la pragmática búsqueda de fines sobre la transformación del estamento del planeamiento urbano. En ese sentido:

- Desestabiliza la figura dominante del planificador en la toma de decisiones modelísticas del cambio urbano, y desplaza tal toma de decisiones hacia una dimensión más expresiva del conjunto de actores significativos en los procesos de cambio y transformaciones urbanas.
- Reconoce la primacía de los emergentes sociales de una clase de gestión compleja e interactiva, modificando el rol del planificador que se transforma en una especie de intérprete de dicha complejidad social de la gestión.
- Convierte en dominante una visión sistémica, que elabora unos criterios de interpretación y modelación de la complejidad social precisamente asumiendo términos de los llamados sistemas complejos.
- Diluye la condición objetiva del plan, su dimensión precisa y taxativa como modelo mas o menos comprehensivo o representativo de la ciudad, cuya objetividad resulta fuertemente interactiva con el conjunto de actos devenidos de los diversos sujetos sociales de la comunidad urbana.
- No resulta específicamente orientada por una caracterización ambiental del desarrollo urbano ni mucho menos por su control o limitación. Si bien en general, se orienta a la obtención de una cierta calidad ambiental, el plan es antes que nada un acuerdo socioeconómico de promoción del desarrollo (Fernández, 2000: 399).

Cabe enfatizar que la planificación estratégica proporciona ciertas ventajas para enfrentar con razonables posibilidades de éxito las condiciones que impone la globalización, de acuerdo a algunas características:

- La importancia del conocimiento y valoración de las principales características de los escenarios posibles en los que se desenvuelve la realidad urbana, regional o nacional que se pretende planificar y la apuesta por uno de ellos, manteniendo su seguimiento y flexibilidad necesarias para, en el caso de que el escenario previsto cambie, modificar todos los aspectos del plan ligados a él, con esto se disminuye notablemente el riesgo de obsolescencia que ha sido uno de las limitaciones de la “planificación tradicional”.
- El plan estratégico constituye un “plan proceso” en contraposición al “plan producto”; es decir; presenta una permanente disposición a cambios, modificaciones o ajustes, a fin de mantener su efectividad y vigencia en pro de la consecución de los objetivos finales que constituyen la “visión”.
- El plan estratégico, por su propia naturaleza es selectivo, lo cual puede originar que se concentre solamente en algunos aspectos de la realidad que se pretende planificar, dando lugar al efecto “acupuntura”; sin embargo, dependerá de lo acertado de los criterios para determinar los “temas críticos” para lograr un impacto sustancial en toda esa realidad. En contraposición, los planes tradicionales, por su característica de ser comprensivos e intentar abarcar todos los aspectos del universo que se pretende planificar, tienen mayores opciones de caer en obsolescencia, como en efecto ha sucedido muchas veces, dado que dan por supuesto que muchas variables van a comportarse como lo prevé el Plan.¹⁰

En suma, se puede considerar a la planificación urbana estratégica como un tipo de “planificación - acción” que incorpora conceptos y modos atingentes de lo que hoy se conoce como planificación estratégica y planificación operativa; pues intenta vincular armoniosamente la planificación, la preinversión y las obras. Así, los proyectos de inversión urbana y las acciones se convierten en los mecanismos más eficaces para encaminar el proceso urbano hacia los objetivos de desarrollo urbano que se definen consensualmente en los planes urbanos (IMP, 1992: 6).

3.3 La Planificación Urbana Ambiental y la Planificación del Desarrollo Urbano Sostenible: Planificación - Sostenibilidad.-

La planificación urbana ambiental implica el manejo adecuado en el tiempo de la relación entre desarrollo urbano y medio ambiente, cuyo equilibrio debe garantizar la estabilidad de la población en un espacio geográfico. En este sentido, este tipo de planificación supone la previsión y la promoción del acondicionamiento del medio ambiente natural y construido, resguardando la capacidad de soporte del ecosistema, a fin de aminorar los impactos ambientales negativos (INADUR, 2000).

Los argumentos ambientales de la planificación urbana ambiental aparecieron por 2 vías, como un posible esqueleto o envoltura de las proposiciones de los planes urbanos:

- La recalificación del plan urbano como plan urbano ambiental o plan urbano estratégico ambiental; en cuyo caso, cuando hay algo más que el puro remozamiento semántico, significa fijar metas ambientales, generalmente ligadas no tanto a la calidad de vida del habitante urbano sino con la calidad relativa de uno o más de los componentes o medios del soporte natural (aire, agua, etc.).

¹⁰ MONTALVAN, Hermann (2010) – “Informe: Comentarios del Profesor Hermann Montalván sobre la Tesis presentada por el Arq. Rodolfo Castillo García”. Noviembre 2010. Lima – Perú.

- La aplicación ideológica o convalidatoria de técnicas de evaluación de impacto ambiental para la supuesta legitimidad del plan urbano; cuya mayor científicidad parece estar ligada a una comprobación no necesariamente rigurosa ni sostenida en el tiempo, con adecuadas técnicas de monitoreo, de la no vulneración flagrante de algunos indicadores ligados a la medición de la calidad de aquellos componentes o medios del soporte natural (Fernández, 2000: 434).

Desde la perspectiva de la planificación urbana ambiental, las últimas conceptualizaciones de la planificación urbana estratégica son susceptibles de revisarse para reconocer aspectos que contribuyen a la evolución de la planificación, a mejorar la gestión ambiental del desarrollo urbano, y a presentar algunas cuestiones críticas:

- La incorporación ya habitual de una dimensión ambiental en los planes estratégicos, con ser un reconocimiento de estos aspectos, sobretudo de las características del subsistema de soporte o de la oferta de recursos ambientales, no resulta sin embargo suficiente, en torno de la genuina internalización en dichos planes de las condiciones, potencialidades y restricciones ambientales (Fernández, 2000: 491).
- La planificación estratégica tiene aspectos razonables desde el punto de vista ambiental, como el montaje de escenarios de interacción entre agentes y operadores urbanos, en los que se puede poner en evidencia el nivel de conflictividad ambiental como problema. La crítica ambiental que se hace a esta circunstancia es que el juego de hegemonías puede encubrir las condiciones de conflictividad o relativizarlas en nombre del supuesto mecanismo garantizado en las metodologías del planeamiento estratégico. Normalmente, la expresión lobbística de intereses de actores hegemónicos no sólo desvirtúa este potencial evidenciamiento de los conflictos de intereses sino que tiende a legitimarlo, en nombre del presunto mecanismo participativo. Un modo de neutralizar este desviacionismo de los planes estratégicos es el que puede generar un sistema de información ambiental suficientemente comprehensivo de las expresiones del conjunto social involucrado, así como que tal sistema sea suficientemente accesible para la totalidad social (Fernández, 2000: 437).
- El pragmatismo del planeamiento estratégico aplicado a la gestión urbana, en términos de identificación de fortalezas o debilidades como medio de verificación del nivel de competitividad de una ciudad, debería ser revisado desde el punto de vista ambiental, en torno de una consideración objetiva del marco de restricciones y de potencialidades ambientales, en el seno de las condiciones dialécticas de ciudad y región. Esta consideración relativiza los procesos de “competitividad interurbana”, que genéricamente tienden a exacerbar condiciones de desarrollo, que si bien pueden significar el crecimiento económico de un asentamiento determinado, suelen desencadenar procesos indirectos de desarrollo urbano virtual o potencialmente generadores de problemas ambientales (Fernández, 2000: 438).

En todo caso, la “planificación urbana ambiental” constituye un avance técnico en relación con la tradicional planificación urbana racional - normativa, y con respecto a la planificación urbana estratégica, en vista que incorpora en sus previsiones la sustentabilidad ambiental.

Por otro lado, la “planificación del desarrollo urbano sostenible” constituiría un avance conceptual con relación a la planificación urbana racional - normativa, e inclusive con respecto a la planificación urbana ambiental; en vista que postula que el tratamiento de una ciudad debe implicar la compatibilización del crecimiento urbano competitivo, la equidad social y la sustentabilidad ambiental, además del desarrollo físico.

En esta virtud, la "planificación urbana del desarrollo sostenible" debe ser entendida como la disciplina cuyo propósito es la previsión, orientación y promoción del acondicionamiento físico - ambiental, de la distribución equitativa de los beneficios, cargas o externalidades que se deriven del uso del suelo, y del desarrollo urbano sostenible de los centros urbanos o ciudades; lo que implica la conjugación equilibrada del crecimiento urbano competitivo, la equidad social, la sustentabilidad ambiental y el desarrollo físico.

No obstante, en la actualidad la planificación del desarrollo urbano sostenible aún se maneja más en términos teóricos y académicos, pero no ha sido asimilada en términos legales y normativos en la mayoría de los países, y no se ha resuelto su aplicación metodológica y operativa en los planes urbanos, salvo aproximaciones valiosas.

En suma, una redefinición ambiental del enfoque de la planificación urbana moderna puede alcanzar a la revisión de su naturaleza, la formulación de sus objetivos y formas concretas de materialización, sus instrumentos técnicos y sus instancias operativas (Fernández, 2000: 431).

Sin embargo, Fernández (2000) considera necesario enfatizar que es probable que el fracaso ambiental de la ciudad moderna no sea una consecuencia puramente ligada al triunfo de ciertas ideas del urbanismo funcionalista y de la planificación urbana tradicional, sino más bien al despliegue de fenómenos inéditos del movimiento de la capitalización y a surgimiento de nuevas instancias de concentración de la inversión y de formas de captación de rentas diferenciales.

Si ello es así, será obvio que el discurso innovativo que surge del paradigma ambiental, no debe orientarse en su expresión urbana, a criticar meramente el modo técnico-conceptual del planeamiento urbano tradicional, sino directamente a desmontar analíticamente y demostrar las limitaciones que el modo productivo capitalista instaura en la dinámica del desarrollo urbano (Fernández, 2000: 436-437).

3.4 La Planificación Urbana y la Gobernabilidad: Planificación - Gestión.-

Francisco Sabatini (CEPAL, 1998) señala que las ciudades contemporáneas están afectadas por problemas de diversa naturaleza que se agudizan en todas ellas, independientemente del nivel de desarrollo de los países. Aumenta la congestión, la ineficiencia de los sistemas urbanos, los problemas ambientales y de calidad de vida, la segregación social en el espacio y la pobreza como exclusión, y se generaliza la sensación de inseguridad ciudadana.

En este contexto, Sabatini (1998) señala que se perfilan en el futuro los siguientes procesos de cambio:

- Profunda transformación de la cultura política latinoamericana, que está haciendo emerger gradualmente un nuevo tipo de ciudadanía centrada en objetivos de calidad de vida más que en discusiones ideológicas o de modelos socioeconómicos.
- Radical mutación de la forma de las ciudades, que las hace abandonar su carácter compacto, su centralidad y sus patrones típicos de segregación social, y las lleva a acentuar la baja densidad del crecimiento urbano y un límite urbano-rural difuso.
- Obsolescencia cada vez más notoria de la planificación urbana "moderna" frente a estos cambios políticos y urbanos que le ha hecho perder capacidad de conducción del desarrollo urbano frente a la acción de "construcción de ciudad", de una variedad de agentes privados y públicos. La planificación urbana es sobrepasada por los procesos "espontáneos" que determinan el crecimiento y desarrollo de las ciudades.

Así, la globalización de las economías y la mayor penetración del capital en ámbitos otrora vedados o restringidos, entre ellos el sector inmobiliario urbano, están detrás de los tres procesos de cambio mencionados: el ascenso de la sociedad civil, la transformación de las ciudades, y la crisis de la planificación urbana (CEPAL, 1998: 129-130).

Asimismo, Sabatini (1999) agrega que un nuevo estilo de gestión urbana debería equilibrar su preferencia por el enfoque corporativo de la planificación estratégica, que la condujo a una mayor integración con el sector empresarial privado, con una mayor influencia política de los ciudadanos en las decisiones que se adopten. Y complementar su opción por la acción local con una mayor capacidad para imprimir objetivos colectivos en ámbitos que rebasan lo local e inmediato:

- En el largo plazo, para rescatar la idea de planificación como anticipación.
- En los espacios urbanos globales, para hacerse cargo de la ciudad como un todo y de las redes de asentamientos humanos en que se inserta, a fin de rescatar la idea de la planificación como acción comprehensiva o global de territorios.

Así, los temas claves para el futuro de la gestión y de la nueva planificación urbana son la descentralización, la participación social y la planificación como anticipación y como acción comprehensiva o global sobre los territorios (Sabatini, 1999: 4).

En esta virtud, en los últimos años el concepto de “governabilidad” (o gobernanza) sitúa a los procesos de acción social como “procesos de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones, para lograr objetivos propios y definidos colectivamente en ámbitos fragmentados e inciertos” o como, “una modalidad distinta de coordinación de las acciones individuales, entendidas como formas primarias de construcción del orden social”. De este modo, la gobernabilidad implica el reconocimiento de la importancia de la participación de un conjunto de actores e instituciones, con poder para intervenir en los procesos sociales que les atañen. Esta percepción es totalmente compatible con la concepción del “crecimiento endógeno”; en vista que la posibilidad de un proceso de esta naturaleza radica en los actores y las instituciones respectivas (De Mattos, 2002: 26).

La concepción de crecimiento endógeno tiende a revalorizar el papel de las políticas públicas en la promoción del crecimiento y ha dado pie para introducir la idea que, en el ámbito de una economía globalizada, el objetivo básico de una gestión endógena debería ser aumentar la competitividad de los productos nacionales, regionales o locales, de modo de maximizar sus posibilidades de exportación, y mejorar la atractividad de cada territorio para estimular dicho crecimiento endógeno (De Mattos, 1999).

Así, hoy día las concepciones dominantes sobre nueva política regional, desarrollo local endógeno, competitividad interurbana, gestión urbana y planificación estratégica, se mueven esencialmente en el ámbito de los postulados de la gobernabilidad. Por tanto, en el nuevo contexto de competitividad entre ciudades, las políticas locales están crecientemente preocupadas con los problemas del desarrollo económico, y de suscitar una verdadera gobernabilidad urbana; es decir, un sistema de gobierno que articule y asocie las instituciones políticas, los actores sociales y las organizaciones privadas en procesos de elaboración y puesta en obra de elecciones colectivas, capaces de provocar una adhesión activa de los ciudadanos (De Mattos, 2002: 27).

En definitiva, mientras la planificación urbana tradicional requiere de la formalización previa de un plan comprensivo, diseñado en función de una imagen - objetivo rígida de largo plazo; la gobernabilidad implica acuerdos de corto y mediano plazo con los actores sociales involucrados, como fruto de cuidadosos esfuerzos encaminados a ir logrando poco a poco la corrección de los principales problemas que afectan la evolución de las ciudades; a fin de intentar procesar cambios que serán producto de las acciones de esa multiplicidad de actores. Así, la gestión urbana actual esta estrechamente vinculada con la gobernabilidad, en la medida en que procura la negociación entre los actores involucrados para la mitigación y/o resolución de los conflictos urbanos y ambientales.

En suma, se puede considerar a la gobernabilidad como un tipo de “planificación - gestión” que se refiere a un proceso de planificación y gestión permanente, dinámica, flexible y eficiente, de modo que oriente y racionalice la toma de decisiones vinculadas con el desarrollo urbano, en la medida en que el ordenamiento físico de una ciudad sólo será posible, si se identifican y orientan las tendencias urbanas y se incentiva la intervención de los actores sociales y agentes económicos que las producen, teniendo en cuenta las limitaciones derivadas de los escasos instrumentos y recursos públicos y municipales (IMP, 1992: 6-7).

3.5 A Manera de Conclusión: Aportes y Limitaciones de los Enfoques Teóricos de Planificación Urbana Moderna.-

A pesar de las diferencias apuntadas entre la planificación urbana tradicional y la planificación urbana estratégica, el objeto de la segunda es complementar y no suplantar a la planificación tradicional. La utilización conjunta de ambas planificaciones integra diferentes actividades y asegura un propósito y una dirección común. Así, como complemento a la planificación urbana tradicional que persigue un desarrollo físico ordenado y atractivo de la ciudad, la planificación estratégica pone los medios para alcanzar la prosperidad económica y el equilibrio social de la comunidad urbana (Fernández Guell, 1997: 50, 56).

La reflexión y prácticas más avanzadas de planeamiento urbano territorial, destacan la necesidad de integración del tratamiento de la ciudad y del territorio, por lo que aparece:

- Una especie de resurrección del planeamiento territorial comprensivo, un regreso al planeamiento regional para integrar el desarrollo social con la organización del espacio.
- Una reconsideración de la concepción del planeamiento urbano territorial que implica una vuelta al marco previo de referencia para la inserción de los proyectos de acciones, y el abandono de la política de piezas a cambio de la adopción del plan como imagen del futuro (De Terán, 1999).
- La reconstrucción de un entramado estratégico superficialmente similar al del estilo de planeamiento de los años 60 (Hall, 1996).

Las limitaciones estructurales de la “planificación urbana normativa” (o tradicional) a fines de la década del 80 del siglo XX, como por ejemplo, su falta de flexibilidad y eficacia ante la dinámica de la urbe, la dificultad de controlar las fuerzas externas al proceso de planificación, la lenta asimilación de las nuevas tecnologías, el débil conocimiento de la evolución de los procesos sociales, entre otras; hicieron necesario que en la década del 90 se plantearan otros enfoques de planificación urbana.

En ese contexto, se planteó la “planificación urbana estratégica” como una forma más eficiente de planificación ligada a la búsqueda de cambios cualitativos en los procesos de desarrollo de las ciudades, y a la implementación de acciones estratégicas de desarrollo urbano. No obstante, la ejecución de acupuntura urbana a partir de grandes proyectos urbanos generalmente tiene impactos en sectores focalizados de la ciudad, genera segregación social urbana; y no necesariamente involucra, convoca, identifica y/o beneficia a toda la ciudad o a la mayoría de estratos sociales que viven en ella.

Y también se propuso y desarrolló la “planificación urbana ambiental” como una forma de incorporar la dimensión ambiental y el criterio de la sustentabilidad ambiental en el proceso planificador de las ciudades. Sin embargo, ésta no resuelve la incorporación de temas como crecimiento competitivo, equidad social urbana y gobernabilidad.

Y en los inicios del siglo XXI se ha comenzado a hablar de la “governabilidad” (o gobernanza) como una forma de gestión urbana que privilegia la acción de los actores sociales en el desarrollo de las ciudades, más relativizada en los otros enfoques, obliga a repensar a fondo el tema de las modalidades actuales de gestión urbana y ambiental. Sin embargo, la gobernanza no ha demostrado hasta ahora ser suficiente como sustitución de la planificación urbana moderna, sino sólo como su complementación (Sabatini, 1999).

Asimismo, se habla actualmente de la “planificación del desarrollo urbano sostenible” que postula incorporar la sustentabilidad ambiental, el crecimiento económico competitivo y la equidad social en el desarrollo de la ciudad. Sin embargo, aún se maneja en términos teóricos y académicos, pero no ha sido asimilada en términos legales y normativos en la mayoría de los países, y no se ha resuelto bien su aplicación metodológica y operativa en los planes urbanos, salvo aproximaciones valiosas.

En suma, ante las limitaciones estructurales de la planificación urbana normativa ante la dinámica de la urbe en un contexto de globalización, se han ido planteando una serie de enfoques teóricos de planificación urbana moderna a fin de superarlas. Sin embargo, se hace evidente que el resultado de esos esfuerzos no llegan suplantarse a la planificación tradicional, sino más bien a complementarla. Así, consideramos que la planificación urbana normativa debe ser complementada con la planificación urbana estratégica como un enfoque integral más eficiente de abordar el tratamiento de la ciudad, que se puede sintetizar como “planificación - acción”.

Asimismo, la “planificación urbana ambiental” como una forma de ingresar la variable ambiental al proceso planificador de las ciudades; y la “planificación del desarrollo urbano sostenible”, como una forma que postula incorporar el crecimiento urbano competitivo, la equidad social y la sustentabilidad ambiental en el desarrollo urbano; también deberían constituir enfoques que enriquezcan la planificación urbana contemporánea, en un concepto que se puede sintetizar como “planificación - sustentabilidad”.

Finalmente, la “governabilidad” o “governanza” como una forma de gestión urbana ambiental que privilegia la acción de los actores sociales en el desarrollo de las ciudades, y en el tratamiento y resolución de conflictos urbanos y ambientales, obliga a repensar a fondo el tema de las modalidades actuales de gestión urbana y ambiental. Sin embargo, ello no debería implicar un intento de sustitución de la planificación urbana moderna por aquella, sino un enriquecimiento de la planificación urbana moderna, en un concepto que se puede sintetizar como “planificación - gestión”.

En todo caso, si se requieren nuevos enfoques teóricos y/o metodológicos de planificación urbana moderna para superar las actuales limitaciones estructurales de ésta, se tendría que plantear un “enfoque integrador emergente explícito” que recoja elementos sustantivos de la planificación urbana normativa, la planificación urbana estratégica, la gobernabilidad, la planificación urbana ambiental y de la planificación del desarrollo urbano sostenible, en un concepto que se puede sintetizar como “planificación - regulación - acción - gestión - sustentabilidad”.

No obstante, no sería conveniente idealizar las posibilidades de este tipo de enfoques, en la medida en que están vinculados con el conflicto social, en el que la “urban growth machine” (Molotch, 1976) parece jugar un papel fundamental en la realidad observable y en el tipo de crecimiento endógeno posible (De Mattos, 2003).

Fernández (2000) considera necesario enfatizar que es probable que el fracaso de la ciudad moderna no sea una consecuencia puramente ligada al triunfo de ciertas ideas del urbanismo funcionalista y de la planificación urbana, sino más bien al despliegue de fenómenos inéditos del movimiento de la capitalización y al surgimiento de nuevas instancias de concentración de la inversión y de formas de captación de rentas diferenciales.

Así, sería obvio que el discurso innovativo que surge del paradigma sostenible no debe orientarse en su expresión urbana, a criticar meramente el modo técnico - conceptual del planeamiento urbano, sino directamente a desmontar analíticamente y demostrar las limitaciones que el modo productivo capitalista insta en la dinámica del desarrollo urbano (Fernández, 2000: 436-437).

En este contexto, si nos remitimos a nuestra **Segunda Hipótesis**, en el sentido que los diferentes enfoques teóricos de planificación urbana moderna han realizado aportes y presentado limitaciones para el desarrollo y consolidación de esta disciplina como instrumento técnico - normativo y de gestión para orientar el desarrollo urbano sostenible de las ciudades; tenemos que concluir entonces que esta Hipótesis es plenamente válida a la luz de las conclusiones del presente capítulo.

4. LA PLANIFICACION URBANA EN EL PERU 1947 - 2011: ¿DEL URBANISMO MÁGICO A LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE?

La finalidad del presente capítulo esta orientada a **estudiar el marco legal e institucional de la gestión del desarrollo urbano en el Perú en el periodo 1947-2011; el marco legal actual de la planificación urbana en el Perú; y realizar una exploración de la evolución teórico - metodológica de la planificación urbana en el Perú en el periodo 1947-2011**, en función de los enfoques teóricos de análisis y/o interpretación del proceso urbano y de planificación urbana moderna que han influido en ella, así como del marco legal e institucional específico en el caso del Perú.

4.1 El Marco Legal de la Gestión del Desarrollo Urbano en el Perú 1947 - 2011.-

El marco legal de la gestión del desarrollo urbano en el Perú entre los años 1947 y 2011, ha estado marcado básicamente por la aprobación y puesta en vigencia de las diversas Constituciones Políticas del Perú como es el caso de la Constitución de 1933, su vigencia condicionada por el Estatuto Revolucionario de la Fuerza Armada de 1968, la Constitución de 1979, y actualmente la Constitución de 1993.

Así, se puede plantear la siguiente periodificación: 1947-1968, 1969-1980, 1981-1991, 1992-2005 y 2006-2011; teniendo en cuenta los resultados del Proyecto de Investigación: "Administración y Recursos Institucionales, Legales y Financieros para el Desarrollo Urbano", INADUR (1984), en el cual participó el Tesista; así como las necesarias actualizaciones efectuadas por éste último para los años posteriores a 1984:

4.1.1 Periodo 1947 - 1968.-

La Constitución Política del Perú de 1933 fue el marco legal que rigió la vida institucional del Perú y la gestión del desarrollo urbano durante este periodo. Dicha Constitución prescribía que debía haber Concejos Municipales en las capitales de provincia y de distritos, y declaraba que los provinciales tenían autonomía administrativa y económica.

En el ámbito local, estaba vigente la Ley de Municipalidades de 1892 que otorgaba a las Municipalidades algunas funciones de desarrollo urbano como: provisión y distribución del agua potable y de regadío de uso público, alumbrado público, ornato de la población, cuidado de plazas y calles, y levantamiento de los planos de la población. Sin embargo, la obsolescencia de dicha Ley de 1892 sirvió de pretexto al Gobierno Central para asumir las atribuciones y rentas municipales, convirtiendo a las Municipalidades en meras agencias de servicios locales, dejando de lado el rol de promoción del desarrollo local que les correspondía.

Sin embargo, deben resaltarse algunos hechos y normas legales que constituyen hitos históricos en la política del Estado, referentes a la planificación y la descentralización, que incidieron en la gestión del desarrollo urbano de algunos centros poblados en el Perú:

- La creación de Juntas de Obras Públicas o de Rehabilitación por acontecimientos especiales como la celebración del IV Centenario de la fundación española de Piura y La Libertad (1933), el problema sanitario del Callao (1949), el centenario de la creación política de Cajamarca (1951), el sismo ocurrido en el Cuzco (1952); y por otros motivos similares, las Juntas de Lambayeque (1950), Huancavelica (1950), y la de Puno (1952).
- La creación en 1947 de la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo - ONPU, mediante la Ley N° 10723, como organismo coordinador de la labor urbanística de las reparticiones técnicas del gobierno y las Municipalidades, gracias a la iniciativa y gestión del entonces Diputado Fernando Belaúnde Terry.

- La creación en 1956 del Fondo Nacional de Desarrollo Económico - FNDE, que consolidó la existencia de las Juntas de Obras o de Rehabilitación, y creó las Juntas Departamentales de Obras Públicas en los departamentos que carecían de estos organismos. Desde entonces, la ejecución de obras se sujetó a un Plan Departamental de Obras que a su vez, integraba el Plan Nacional de Inversiones Departamentales.
- El establecimiento de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo, que comprende dos etapas, una entre 1957 - 1962, con un criterio más de reconstrucción ante desastres; y la otra, entre 1963 - 1968, con un criterio más de desarrollo y con una política estatal de desconcentración industrial de Lima Metropolitana mediante la implantación de Parques Industriales en Arequipa, Cusco, Tacna, Trujillo y Chiclayo.
- La creación en 1962 del Instituto Nacional de Planificación - INP, por Ley N° 14220, como órgano central del Sistema Nacional de Planificación, encargado de la formulación, actualización y evaluación de los planes de corto, mediano y largo plazo.
- La creación en 1946 de la Corporación Nacional de la Vivienda (Ley N° 10359), del Instituto Nacional de la Vivienda en 1960; y de la Junta Nacional de la Vivienda (Ley N° 14390) en 1963, que asumió y consolidó las funciones de las anteriores, ejecutando programas de construcción de viviendas de interés social, formación de urbanizaciones populares de interés social, administración de barrios fiscales, aplicación de la Ley N° 13517 sobre barrios marginales, y de la Ley N° 13500 sobre promoción de cooperativas y asociaciones pro-vivienda.
- La creación del Banco de la Vivienda (Ley N° 14241) en 1962 como ente financiero del Estado y promotor de la inversión de capitales públicos y privados para la financiación de viviendas; y promotor de la formación y desarrollo de las Cajas de Ahorro y Préstamo, y de las Asociaciones Mutuales de Crédito para Vivienda.

4.1.2 Periodo 1969 - 1980.-

Al instaurarse el 03 de Octubre de 1968 el Gobierno de la Fuerza Armada, se quebró el orden constitucional preexistente, quedando en suspenso la Constitución de 1933, en todo lo que no fuera compatible con los objetivos del Gobierno Militar. La obsoleta Ley de Municipalidades de 1892 siguió vigente para perjuicio de los Gobiernos Locales.

Entre las primeras disposiciones legales que dictó el Gobierno Militar estuvo la Ley de Ministerios (D. Ley N° 17271 de 1968), que establecía 15 Ministerios: Interior, Relaciones Exteriores, Guerra, Marina, Aeronáutica, Economía y Finanzas, Educación, Salud, Trabajo, Agricultura, Industria y Comercio, Transportes y Comunicaciones, Energía y Minas, Vivienda, y Pesquería.

El antiguo Ministerio de Fomento y Obras Públicas que hasta 1968 cumplió un rol importante en la gestión del desarrollo urbano dentro de un marcado centralismo, se transformó, dando lugar a la creación de 2 nuevos Ministerios: el de Vivienda y el de Transportes y Comunicaciones.

El Ministerio de Vivienda (D. Ley N° 17528 de 1969) se creó a partir de la ONPU, la Junta Nacional de la Vivienda y la Dirección de Bienes Nacionales del Ministerio de Hacienda, y tuvo entre sus atribuciones lo relacionado con el fomento y mejoramiento de las condiciones de vivienda de la población, la remodelación y planificación urbana, los estudios de la construcción en el país, y el impulso de los programas de promoción comunal. Y hasta 1972 tuvo a su cargo todo lo relacionado con los Pueblos Jóvenes, año en el que se creó el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social - SINAMOS; reasumiendo esta función en 1978 el entonces Ministerio de Vivienda y Construcción, cuando fue desactivado el SINAMOS.

4.1.3 Periodo 1981 - 1991.-

En 1980 entró en vigencia la Constitución Política de 1979, constituyendo un nuevo marco legal del ordenamiento socio - jurídico institucional del Perú de ese entonces, que permitió desarrollar la normativa referente a la gestión del desarrollo urbano. Así, el marco legal básico de este periodo estaba conformado por la Constitución Política del Perú de 1979; por las Leyes Orgánicas de Municipalidades: Decreto Legislativo N° 51 de 1981, y luego, la Ley N° 23853 de 1984; y por el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de 1990 (Decreto Legislativo N° 613).

Asimismo, cabe mencionar la Ley del Poder Ejecutivo (Decreto Legislativo N° 217 de 1981), las leyes orgánicas de los Ministerios, y las de las instituciones públicas relacionadas con el desarrollo urbano. Asimismo, destacar como inicio de un proceso de descentralización dispuesto por la Constitución de 1979, la aprobación del Plan Nacional de Regionalización (Ley N° 23878), la Ley de Corporaciones Departamentales de Desarrollo N° 23339, y la Ley Orgánica de Municipalidades N° 23853.

La Ley del Poder Ejecutivo establecía los siguientes 16 Ministerios: Relaciones Exteriores, Interior, Justicia, Guerra, Marina, Aeronáutica; Economía, Finanzas y Comercio; Educación, Salud, Trabajo y Promoción Social, Agricultura, Vivienda, Energía y Minas, Transportes y Comunicaciones, Pesquería; e Industria, Turismo e Integración.

En lo que se refiere al Ministerio de Vivienda debe destacarse la separación del sector Construcción del Ministerio de Vivienda en 1981, y el hecho de la incorporación a su estructura orgánica a partir de 1984, de un Viceministerio de Construcción.

Igualmente, el Poder Legislativo aprobó por delegación legislativa del Congreso, las leyes orgánicas correspondientes a nuevas instituciones públicas relacionadas con el desarrollo urbano como: el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano - INADUR (D.L. N° 144 de 1981); el Instituto Nacional de Investigación y Formalización de la Vivienda - ININVI (D.L. N° 145 de 1981); la Oficina Nacional de Cooperación Popular, como ente rector del Sistema de Cooperación Popular (D.L. N° 61 de 1980); el Instituto Nacional de Fomento Municipal - INFOM (D.L. N° 51); y al Instituto Nacional de Desarrollo - INADE (D.L. N° 261 de 1983).

En cuanto a la creación de empresas estatales relacionadas con el desarrollo urbano, cabe destacar los casos de: Empresa Nacional de Edificaciones - ENACE (D.L. N° 149 de 1981), sobre la base de la transformación de EMADI PERU; la Empresa de Servicio Nacional de Abastecimiento - SENAPA (D.L. N° 150 de 1981), sobre la base de la transformación de la Dirección General de Obras Sanitarias; y el Banco de Materiales (Ley N° 23220 de 1980). Entre las empresas readecuadas estuvieron el Banco de la Vivienda del Perú - BANVIP (D.L. N° 203 de 1981) y el Banco Hipotecario del Perú - BCHP (D.L. N° 204 de 1981).

En 1981, se expidió el Decreto Legislativo N° 51 por el cual se aprobó una Ley de Municipalidades, que derogaba a la antigua Ley de 1892. Estuvo vigente hasta 1984, en que se promulgó la Ley de Municipalidades N° 23853; la misma que establece que el objetivo de las Municipalidades es representar al vecindario, promover la adecuada prestación de los servicios públicos locales, fomentar el bienestar de los vecinos, y el desarrollo integral de las circunscripciones de sus respectivas jurisdicciones. A partir de la, Ley N° 23853 se aprobó el Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, mediante Decreto Supremo N° 007-85-VC.

En 1990, se aprobó el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, mediante el Decreto Legislativo N° 613, hito del naciente derecho ambiental peruano, que constituyó la base del posterior desarrollo legislativo e institucional en el Perú, donde se establecen los principios, derechos e instrumentos esenciales para una adecuada gestión ambiental.

4.1.4 Periodo 1992 - 2005.-

El marco legal básico está configurado por la Constitución Política del Perú de 1993; por las Leyes Orgánicas de Municipalidades: Ley N° 23853 de 1984 (hoy derogada), y luego, la Ley N° 27972 del 2003; por el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de 1990 (hoy derogado), y luego, por la Ley General del Ambiente N° 28611 del 2005, que constituye el marco normativo moderno para la gestión ambiental y la protección del ambiente en el Perú, a fin de mejorar la calidad de vida de la población y lograr progresivamente el desarrollo sostenible en el Perú; y por el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, aprobado por el Decreto Supremo N° 027-VCS-2003.

Asimismo, por la Ley N° 27779 de Julio del 2001, que crea el nuevo Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS, a partir de la desagregación del ex-Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción: con el objeto de formular, aprobar, ejecutar y supervisar las políticas de alcance nacional aplicables en materia de vivienda, urbanismo, construcción y saneamiento.

También forman parte de este marco legal actual: la Ley Marco de Descentralización (Ley N° 26922 de 1998), la Ley Marco de Modernización del Estado (Ley N° 27658 del 2002), la Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización (Ley N° 27680 del 2002), la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783 del 2002 que desarrolla el Capítulo de la Constitución Política del Perú de 1993 referente a descentralización), y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867 del 2002); las mismas que sentaron las bases para la posterior convocatoria a elecciones de los Gobiernos Regionales en el año 2002, elegidos por primera vez en el Perú por voto popular, asumiendo sus funciones en el 2003.

4.1.5 Periodo 2006 - 2011.-

El marco legal básico está configurado por la Constitución Política del Perú de 1993; por la Ley N° 27779 del 2001, que crea el nuevo Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – MVCS; por la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 del 2003; por la Ley General del Ambiente N° 28611 del 2005; y por el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano aprobado por el Decreto Supremo N° 027-VCS-2003, hoy reemplazado por Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2011-VIVIENDA.

También continúan formando parte de este marco legal básico actual: la Ley Marco de Descentralización (Ley N° 26922 de 1998), la Ley Marco de Modernización del Estado (Ley N° 27658 del 2002), la Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización (Ley N° 27680 del 2002), la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783 del 2002), y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867 del 2002).

Y se añade al marco legal vigente, el Decreto Legislativo N° 1013 del 2008, que aprueba la ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente - MINAM, a fin de diseñar, establecer, ejecutar y supervisar la política nacional y sectorial ambiental; así como el Decreto Legislativo N° 1088 del 2008 que crea el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN.

4.2 El Marco Legal Actual del Ordenamiento Territorial, la Planificación Urbana y la Gestión Ambiental en el Perú.-

El marco legal básico vigente en el Perú con respecto al ordenamiento territorial, la planificación urbana y la gestión ambiental esta constituido por: la Constitución Política, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley de creación del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades, el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano; la Ley General del Ambiente; el Decreto Legislativo de creación del Ministerio del Ambiente; y el Decreto Legislativo de creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN.

4.2.1 Constitución Política del Perú.-

La Constitución Política del Perú de 1993 establece que la planificación del desarrollo urbano y rural - vale decir, los dos ámbitos del desarrollo local - constituye una función municipal vigente y necesaria, aún en un contexto de liberalización de la economía, y de reestructuración y modernización del Estado como el que actualmente experimenta el país.

4.2.2 Ley de Bases de la Descentralización N° 27783.-

La Ley de Bases de la Descentralización N° 27783 desarrolla el Capítulo de la Constitución Política del Perú de 1993, referente a descentralización, regulando la estructura y organización del Estado en forma democrática, descentralizada y desconcentrada, correspondiente al gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales.

Según su Artículo 3°, la descentralización tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los 3 niveles de gobierno, en beneficio de la población.

De acuerdo a su Artículo 6°, la descentralización cumplirá a lo largo del proceso, con los objetivos ambientales de: ordenamiento territorial y del entorno ambiental, desde los enfoques de la sostenibilidad del desarrollo; gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental; coordinación y concertación interinstitucional y participación ciudadana en todos los niveles del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

El Artículo 42° establece competencias exclusivas de los Gobiernos Locales para planificar y promover el desarrollo urbano y rural de su circunscripción, y ejecutar los planes correspondientes; formular y aprobar el plan de desarrollo local concertado con su comunidad; y aprobar y facilitar los mecanismos y espacios de participación, concertación y fiscalización de la comunidad en la gestión municipal.

4.2.3 Ley de Creación del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento N° 27792.-

La Ley N° 27792 determina y regula el ámbito, estructura orgánica básica, competencia y funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS, organismo rector del sector Vivienda, Construcción y Saneamiento.

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento tiene competencia para formular, aprobar, ejecutar y supervisar las políticas de alcance nacional aplicables en materia de desarrollo urbano, vivienda, urbanismo, construcción y saneamiento. En ese contexto, sus funciones generales son:

- Diseñar, normar y ejecutar la política nacional y acciones del sector en materia de vivienda, urbanismo, construcción y saneamiento.
- Ejercer competencias compartidas con los gobiernos regionales y locales, en materia de urbanismo, desarrollo urbano y saneamiento, conforme a Ley.
- Formular, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política de promoción de los sectores involucrados.
- Formular los planes nacionales sectoriales de desarrollo.
- Fiscalizar y supervisar el cumplimiento del marco normativo relacionado con su ámbito de competencia.
- Otorgar y reconocer derechos a través de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones.
- Orientar en el ámbito de su competencia el funcionamiento de los Organismos Públicos Descentralizados, Comisiones Sectoriales, Multisectoriales y Proyectos Especiales.

4.2.4 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867.-

La Ley de Gobiernos Regionales N° 27867 establece la finalidad y competencias exclusivas y compartidas de los Gobiernos Regionales. Así, el Artículo 4° precisa que su finalidad es fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión pública y privada y el empleo, y garantizando el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes, de acuerdo con los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo.

Según el Artículo 65° de la Ley, la capital de la República del Perú no integra ninguna región. En la Provincia de Lima, las competencias y funciones reconocidas al Gobierno Regional son transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima. Entre las competencias especiales de ésta se incluyen las de: aprobar el Plan Regional de Desarrollo de Lima Metropolitana, concertado con las Municipalidades Distritales; determinar el ámbito de las áreas interdistritales e instancias de coordinación y planificación interregional; y autorizar y aprobar la ejecución de programas de tratamiento de cuencas y corredores económicos, en coordinación con las regiones correspondientes en cada caso.

4.2.5 Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972.-

La nueva Ley Orgánica de Municipalidades del Perú N° 27972, aprobada el 6 de Junio del 2003, deroga la Ley Orgánica de Municipalidades N° 23853 aprobada en el año 1984, e implica una serie de modificaciones en temas relacionados con el desarrollo local, el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y la gestión ambiental.

a) Atribuciones de las Municipalidades.-

El Artículo 9° señala que las atribuciones del Concejo Municipal relacionadas con la planificación de desarrollo local, el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y el medio ambiente son: aprobar los Planes de Desarrollo Municipal Concertados y el Presupuesto Participativo; el Plan de Acondicionamiento Territorial Provincial, que identifique las áreas urbanas y de expansión urbana, las áreas de protección o de seguridad por riesgos naturales, las áreas agrícolas y las áreas de conservación ambiental declaradas.

Asimismo, el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Rural, el Esquema de Zonificación de áreas urbanas, el Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos y demás planes específicos sobre la base del Plan de Acondicionamiento Territorial; así como el sistema de gestión ambiental local y sus instrumentos, en concordancia con el sistema de gestión ambiental nacional y regional; y la creación de centros poblados y de agencias municipales.

Para el caso especial de la Provincia de Lima (Lima Metropolitana), le corresponde el Plan de Desarrollo Regional Metropolitano, el Plan de Acondicionamiento Territorial Metropolitano, y los Planes Urbanos Distritales, incluyendo previsiones para la gestión ambiental urbana.

b) Rol de las Municipalidades Provinciales.-

El Artículo 73° precisa que el rol para las Municipalidades Provinciales, en cuanto a la planificación del desarrollo local, el ordenamiento territorial y la planificación urbana se sustenta fundamentalmente en: planificar el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial; promover permanentemente la coordinación estratégica de los planes integrales de desarrollo distrital; promover, apoyar y ejecutar proyectos de inversión y servicios públicos municipales que presenten externalidades o economías de escala de ámbito provincial; y emitir normas técnicas generales, en materias de organización del espacio físico y uso del suelo, y protección y conservación del ambiente.

c) Competencias y Funciones Municipales por Áreas Temáticas.-

En general, de acuerdo a la citada Ley, las Municipalidades ejercen competencias y funciones en las materias que se enumeran a continuación; de las cuales resaltan las relativas a la organización del espacio físico y los usos del suelo, los servicios públicos locales, y la protección y conservación del ambiente, como las más vinculadas con el ordenamiento territorial y la planificación urbana:

➤ **Organización del Espacio Físico - Uso del Suelo.-**

- Zonificación.
- Catastro urbano y rural.
- Habilitación urbana.
- Saneamiento físico legal de asentamientos humanos.
- Acondicionamiento territorial.
- Renovación urbana.
- Infraestructura urbana o rural básica.
- Vialidad.
- Patrimonio histórico, cultural y paisajístico.

➤ **Servicios Públicos Locales.-**

- Saneamiento ambiental, salubridad y salud.
- Tránsito, circulación y transporte público.
- Educación, cultura, deporte y recreación.
- Programas sociales, defensa y promoción de derechos ciudadanos.
- Seguridad ciudadana.
- Abastecimiento y comercialización de productos y servicios.
- Promoción del desarrollo económico local para la generación de empleo.
- Establecimiento, conservación y administración de parques zonales, parques zoológicos, jardines botánicos, bosques naturales, directamente o a través de concesiones.

➤ **Protección y Conservación del Ambiente.-**

- Formulación, aprobación, ejecución y monitoreo de los planes y políticas locales en materia ambiental, en concordancia con las políticas, normas y planes regionales, sectoriales y nacionales.
- Propuesta de creación de áreas de conservación ambiental.
- Promoción de la educación e investigación ambiental en su localidad e incentivo de la participación ciudadana en todos sus niveles.
- Participación y apoyo a las Comisiones Ambientales Regionales en el cumplimiento de sus funciones.

- Coordinación con los diversos niveles de gobierno nacional, sectorial y regional, la correcta aplicación local de los instrumentos de planeamiento y de gestión ambiental, en el marco del sistema nacional y regional de gestión ambiental.
- **Desarrollo y Economía Local.-**
- Planeamiento y dotación de infraestructura para el desarrollo local.
 - Fomento de las inversiones privadas en proyectos de interés local.
 - Promoción de la generación de empleo y el desarrollo de la micro y pequeña empresa urbana o rural.
 - Fomento de la artesanía.
 - Fomento del turismo local sostenible.
 - Fomento de programas de desarrollo rural.
- **Participación Vecinal.-**
- Promoción y reglamentación de la participación vecinal en el desarrollo local.
 - Establecimiento de instrumentos y procedimientos de fiscalización.
 - Organización de registros de organizaciones sociales y vecinales de su jurisdicción.
- **Servicios Sociales Locales.-**
- Administración, organización y ejecución de los programas locales de lucha contra la pobreza y desarrollo social.
 - Administración, organización y ejecución de los programas locales de asistencia, protección y apoyo a la población en riesgo, y otros que coadyuven al desarrollo y bienestar de la población.
 - Establecimiento de canales de concertación entre los vecinos y programas sociales.

d) Funciones Municipales Relacionadas con la Organización del Espacio Físico y los Usos del Suelo.-

Según el Artículo 79°, las funciones exclusivas y compartidas de las Municipalidades Provinciales y las Municipalidades Distritales relacionadas con la organización del espacio físico y los usos del suelo, y con el ordenamiento territorial y la planificación urbana, son:

- **Funciones Exclusivas de las Municipalidades Provinciales.-**
Las funciones exclusivas de las Municipalidades Provinciales vinculadas con el ordenamiento territorial y la planificación urbana son: aprobar el Plan de Acondicionamiento Territorial de nivel provincial (que identifique áreas urbanas y de expansión urbana, así como áreas de protección o de seguridad por riesgos naturales, áreas agrícolas y áreas de conservación ambiental), Plan de Desarrollo Urbano, Plan de Desarrollo Rural, Esquema de Zonificación de Áreas Urbanas, Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos y demás Planes Específicos de acuerdo con el Plan de Acondicionamiento Territorial; pronunciarse respecto de las acciones de demarcación territorial en la provincia; y diseñar y ejecutar Planes de Renovación Urbana.
- **Funciones Exclusivas de las Municipalidades Distritales.-**
Las funciones exclusivas de las Municipalidades Distritales vinculadas con el ordenamiento territorial y la planificación urbana son: aprobar el Plan Urbano Distrital o el Plan Rural Distrital, según corresponda, con sujeción al plan y a las normas municipales provinciales sobre la materia; elaborar y mantener el catastro distrital; y reconocer los asentamientos humanos y promover su desarrollo y formalización.

e) Funciones Municipales Relacionadas con el Saneamiento Ambiental y Salubridad.-

Según el Artículo 80°, en materia de saneamiento ambiental y salubridad, las Municipalidades ejercen las siguientes funciones específicas, vinculadas con la gestión ambiental y la planificación urbana:

➤ **Funciones Exclusivas de las Municipalidades Provinciales.-**

Las funciones exclusivas de las Municipalidades Provinciales vinculadas con el saneamiento ambiental y salubridad son: regular y controlar el proceso de disposición final de desechos sólidos, líquidos y vertimientos industriales en el ámbito provincial; y la emisión de humos, gases, ruidos y demás elementos contaminantes de la atmósfera y el ambiente.

➤ **Funciones Exclusivas de las Municipalidades Distritales.-**

Las funciones exclusivas de las Municipalidades Distritales vinculadas con el saneamiento ambiental y salubridad son: proveer del servicio de limpieza pública determinando las áreas de acumulación de desechos, rellenos sanitarios y el aprovechamiento industrial de desperdicios; regular y controlar el aseo, higiene y salubridad en los establecimientos comerciales, industriales, viviendas, escuelas, piscinas, playas y otros lugares públicos locales; y fiscalizar y realizar labores de control respecto de la emisión de humos, gases, ruidos y demás elementos contaminantes de la atmósfera y el ambiente.

➤ **Funciones Compartidas de las Municipalidades Distritales.-**

Las funciones compartidas de las Municipalidades Distritales con otras instancias de gobierno, vinculadas con el saneamiento ambiental y salubridad son: administrar y reglamentar, directamente o por concesión el servicio de agua potable, alcantarillado y desagüe, limpieza pública y tratamiento de residuos sólidos; proveer servicios de saneamiento rural; y difundir programas de saneamiento ambiental.

4.2.6 Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano - Decreto Supremo N° 004-2011-Vivienda.-

El Decreto Supremo N° 004-2011-Vivienda del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento de Junio del 2011, deroga el Decreto Supremo N° 027-2003-Vivienda de Octubre del 2003, y aprueba el nuevo Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que constituye uno de los reglamentos de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972.

Así, según el Artículo 1° del Reglamento del 2011, este constituye el marco normativo para los procedimientos técnicos y administrativos que deben seguir las Municipalidades a nivel nacional, en el ejercicio de sus competencias en materia de planeamiento y gestión del suelo, acondicionamiento territorial y desarrollo urbano y rural; a fin de garantizar:

- La ocupación racional y sostenible del territorio.
- La reducción de la vulnerabilidad ante desastres, prevención y atención oportuna de los riesgos y contingencias físico-ambientales.
- La armonía entre el ejercicio del derecho de propiedad y el interés público.
- La coordinación de los diferentes niveles de gobierno nacional, regional y local para facilitar la participación del sector privado en la gestión pública local.
- La distribución equitativa de los beneficios y cargas que se deriven del uso del suelo.
- La seguridad y estabilidad jurídica para la inversión inmobiliaria.
- La eficiente dotación de servicios a la población.

a) Planes de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano y Rural.-

Según el Artículo 3° del Reglamento, las Municipalidades en materia de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano, aprobarán los siguientes instrumentos:

- Planes Urbanos - PU, que comprenden:
 - Plan de Acondicionamiento Territorial - PAT.
 - Plan de Desarrollo Metropolitano - PDM.
 - Plan de Desarrollo Urbano - PDU.
 - Plan Urbano Distrital - PUD.
 - Esquema de Ordenamiento Urbano - EU.
- Plan Específico - PE.
- Planeamiento Integral - PI.

Cabe señalar que este Reglamento revela una confusión conceptual entre acondicionamiento territorial y planificación urbana, al considerar al plan de acondicionamiento territorial provincial como un plan urbano, cuando el concepto territorial es más amplio porque incluye lo urbano y lo rural; y cuando el ordenamiento territorial (que incluye al acondicionamiento territorial) y la planificación urbana son disciplinas diferenciadas, aunque pudieran ser complementarias.

Por otro lado, no reglamenta el contenido y las circunstancias de aprobación del Plan de Desarrollo Rural, ni del Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos, que son temas esenciales del desarrollo local, sobretodo para circunscripciones urbano - marginales y rurales.

➤ Plan de Acondicionamiento Territorial - PAT.-

Según el Artículo 4° del Reglamento, el Plan de Acondicionamiento Territorial es el instrumento técnico - normativo de planificación física integral en el ámbito provincial que orienta y regula la organización físico - espacial de las actividades humanas en cuanto a la distribución, jerarquía, roles y funciones de los centros poblados en los ámbitos urbano y rural; la conservación y protección del recurso y patrimonio natural y cultural; el desarrollo de la inversión pública y privada en los ámbitos urbano y rural del territorio provincial; y, la ocupación y uso planificado del territorio, para lograr el mejoramiento de los niveles y calidad de vida de la población urbana y rural, bajo el enfoque territorial prospectivo, competitivo y de sostenibilidad.

El Plan de Acondicionamiento Territorial constituye el componente físico-espacial del Plan Provincial de Desarrollo Concertado, estableciendo:

- El modelo físico-espacial para el desarrollo territorial en base a la visión provincial de desarrollo a largo plazo.
- El marco de referencia para la formulación y ejecución de las políticas de desarrollo territorial en materias de competencia municipal.
- Las estrategias de desarrollo territorial y lineamientos para los planes de desarrollo urbano, a fin de garantizar una adecuada coordinación y articulación de acciones.
- La política general de uso y ocupación sostenible del suelo provincial.
- El Sistema Urbano Provincial, a fin de definir los roles y funciones de los centros poblados que conforman el territorio provincial.
- La organización físico - espacial de las actividades económicas, sociales y político - administrativas.
- El Plan de Desarrollo Rural en el ámbito provincial.
- La identificación de las áreas de protección ambiental, ecológica y áreas de riesgo para la seguridad física afectadas por fenómenos de origen natural o generados por el hombre, así como la determinación de las medidas especiales de protección, conservación, prevención y reducción de impactos negativos.
- El programa de inversiones y las oportunidades de negocios, para la atención de requerimientos para el desarrollo de los elementos constitutivos del territorio provincial.

- Los mecanismos de gestión territorial de las determinaciones adoptadas en el Plan de Acondicionamiento Territorial.
- Los mecanismos de seguimiento y evaluación de los resultados de la ejecución del Plan de Acondicionamiento Territorial.

➤ **Plan de Desarrollo Metropolitano - PDM.-**

Según el Artículo 6º del Reglamento, el Plan de Desarrollo Metropolitano es el instrumento técnico - normativo que orienta la gestión territorial y el desarrollo urbano de las áreas metropolitanas, conformadas por jurisdicciones distritales, cuyas interrelaciones forman una continuidad física, social y económica, con una población total mayor a 500,000 habitantes.

El PDM forma parte del componente físico - espacial del Plan Provincial de Desarrollo Concertado, y tiene como objeto mejorar las condiciones de vida de la población, incrementar o diversificar el aprovechamiento de potencialidades sociales o naturales, elevar los niveles de productividad de los bienes y servicios con la inserción en los flujos económicos nacionales e internacionales, en concordancia con el Plan de Ordenamiento Territorial Regional, estableciendo:

- El marco de referencia común, que contribuya a fortalecer y mejorar la eficacia de las acciones territoriales y urbanas de las municipalidades que conforman el área metropolitana.
- La visión de desarrollo expresada en el modelo de desarrollo urbano del área metropolitana, que contiene la organización físico - espacial y la definición de las clases de suelo.
- Los lineamientos de política, estrategias, objetivos y metas del desarrollo.
- La estructuración del área metropolitana compuesta por la identificación de áreas homogéneas y por la clasificación de suelo, para orientar las áreas para intervenciones urbanísticas.
- El sistema vial y de transporte del área metropolitana.
- Las áreas de protección, conservación, prevención y reducción de riesgos, o recuperación y defensa del medio ambiente.
- La delimitación de áreas que requieran de Planes de Desarrollo Urbano, Esquemas de Ordenamiento Urbano y/o Planes Específicos. Dicha delimitación de áreas puede comprender el ámbito de más de un distrito.
- Los programas, proyectos y acciones sectoriales.
- Los mecanismos de gestión municipal conjunta entre los gobiernos locales del área metropolitana.
- Los mecanismos de seguimiento y evaluación de los resultados de la ejecución del Plan de Desarrollo Metropolitano, en forma coordinada por los gobiernos locales del área metropolitana.

Este contenido temático del Plan de Desarrollo Metropolitano no recoge aportes de la planificación del desarrollo urbano sostenible (relación de la ciudad con el territorio circundante, competitividad urbana, equidad social, identidad cultural urbana y gobernabilidad urbana); constituyendo un estancamiento conceptual y metodológico en la normativa de la planificación urbana en el Perú.

➤ **Plan de Desarrollo Urbano - PDU.-**

Según el Artículo 10º del Reglamento, el Plan de Desarrollo Urbano es el instrumento técnico - normativo que orienta el desarrollo urbano de las ciudades o conglomerados urbanos con población entre 20,001 y 500,000 habitantes, y/o ciudades capitales de provincia, en concordancia con el Plan de Acondicionamiento Territorial y/o el Plan de Desarrollo Metropolitano de ser aplicable.

El PDU forma parte del componente físico - espacial del Plan Provincial y/o Distrital de Desarrollo Concertado, según corresponda y establece lo siguiente:

- El modelo de desarrollo urbano del ámbito de intervención del Plan que contribuya a fortalecer y mejorar los niveles de eficacia de las acciones territoriales y urbanas de las municipalidades que la conforman.
- Lineamientos de política y estrategias de desarrollo urbano.
- La clasificación del suelo, para orientar las intervenciones urbanísticas.
- La zonificación de usos del suelo urbano y de su área circundante, así como su normativa.
- El plan vial y de transporte y su normativa respectiva.
- La sectorización urbana y la determinación del nivel de servicio, la localización y dimensionamiento de los equipamientos de educación, salud, seguridad, recreación, otros usos y otros servicios complementarios, acorde con los requerimientos actuales y futuros de la población.
- La proyección de la demanda de nuevas unidades de vivienda para determinar las áreas de expansión urbana y/o programas de densificación, de acuerdo a las condiciones y características existentes.
- La delimitación de áreas que requieran de Planes Específicos.
- Los requerimientos actuales y futuros de saneamiento ambiental y de infraestructura de servicios básicos.
- La preservación de las áreas e inmuebles de valor histórico monumental;
- La identificación de áreas de protección, conservación, prevención y reducción de riesgos, o recuperación y defensa del medio ambiente.
- La programación de acciones para la protección y conservación ambiental y la de mitigación de desastres.
- El programa de inversiones urbanas y la identificación de las oportunidades de negocios, a fin de promover las inversiones y alcanzar el modelo de desarrollo urbano previsto en el Plan.
- Los mecanismos de gestión urbana respecto de las determinaciones adoptadas en el Plan de Desarrollo Urbano.
- Los mecanismos de seguimiento y evaluación de los resultados de la ejecución del Plan de Desarrollo Urbano.

Este contenido temático del Plan de Desarrollo Urbano según la normativa actual, no recoge los aportes y avances de las últimas 2 décadas proporcionados por la planificación urbana estratégica (visión, objetivos estratégicos, proyectos estratégicos), ni los aportes de la planificación del desarrollo urbano sostenible (relación de la ciudad con el territorio circundante, competitividad urbana, equidad social e identidad cultural urbana); constituyendo un estancamiento conceptual y metodológico en la normativa de la planificación urbana en el Perú.

➤ **Plan Urbano Distrital - PUD.-**

Según el Artículo 13º del Reglamento, el Plan Urbano Distrital es el instrumento técnico - normativo mediante el cual se desarrollan disposiciones del PDM y del PDU, en los distritos que pertenecen a áreas metropolitanas o a áreas conurbadas.

El Plan Urbano Distrital debe considerar los siguientes aspectos:

- La compatibilidad del Índice de Usos para ubicación de actividades urbanas en las zonas residenciales, comerciales e industriales del distrito.
- Los retiros de las edificaciones.
- La dotación de estacionamientos en zonas comerciales y residenciales.
- Las disposiciones relativas al ornato y mobiliario urbano.
- La identificación de las áreas públicas aptas para la inversión privada.

Cabe señalar que este contenido temático del Plan Urbano Distrital es totalmente insuficiente, y no tiene en cuenta la realidad urbana de nuestro país, en la que los centros urbanos distritales mayoritariamente están alejados y no necesariamente forman una conurbación con el centro urbano provincial, y por tanto, requieren un plan urbano completo e independiente, que tenga una visión de desarrollo urbano distrital sostenible, objetivos estratégicos, estrategias, políticas y un programa de inversiones urbanas.

Además, dicho contenido temático no incorpora aportes de la planificación urbana ambiental (preservación y conservación del medio ambiente); ni aportes de la planificación urbana estratégica (visión, objetivos estratégicos, estrategias y proyectos estratégicos), y tampoco aportes de la planificación del desarrollo sostenible (relación de la ciudad con el territorio circundante, competitividad urbana, funcionalidad urbana, calidad urbanística y paisajística, sustentabilidad ambiental, equidad social, identidad cultural y gobernabilidad urbana); constituyendo también un estancamiento conceptual y metodológico en la normativa de la planificación urbana en el Perú.

➤ **Esquema de Ordenamiento Urbano - EU.-**

Según el Artículo 16º del Reglamento, el Esquema de Ordenamiento Urbano es el instrumento técnico - normativo para promover y orientar el desarrollo urbano de los centros poblados entre 2,501 y 20,000 habitantes, en concordancia al Plan de Acondicionamiento Territorial, el Plan de Desarrollo Metropolitano o el Plan de Desarrollo Urbano, según corresponda, estableciendo las condiciones básicas de desarrollo, incluyendo las áreas de expansión urbana.

El EU forma parte del componente físico-espacial del Plan Distrital de Desarrollo Concertado y establece:

- El esquema de zonificación y vías, incluyendo las áreas de expansión urbana.
- La ubicación de las amenazas y mapa de riesgos para la mitigación y prevención de desastres y definición de áreas de protección, prevención y reducción de riesgos; así como para la recuperación, conservación y defensa de medio ambiente.
- La localización y dimensionamiento del equipamiento de recreación, salud, educación y otros usos.
- El programa de inversiones urbanas e identificación de oportunidades de negocios.

➤ **Plan Específico - PE.-**

Según el Artículo 19º del Reglamento, el Plan Específico es el instrumento técnico normativo cuyo objetivo es complementar la planificación urbana de las localidades, facilitando la actuación u operación urbanística, en un área urbana o de expansión urbana, cuyas dimensiones y condiciones ameriten un tratamiento integral especial:

- Por su calidad histórica, monumental, cultural o arquitectónica, zonas de valor paisajístico natural, de interés turístico o de conservación;
- Por ser áreas de recuperación, protección o de conservación de áreas naturales, zonas urbanas con niveles de riesgo medio o alto; y/o
- Para optimizar el uso de las mismas, y generar los estímulos a los propietarios e inversionistas para facilitar los procesos de desarrollo urbanístico.

El PE se desarrolla en aquellas áreas identificadas y delimitadas en el Plan de Desarrollo Metropolitano y/o Plan de Desarrollo Urbano, como Zonas de Reglamentación Especial, a fin de ser intervenidas mediante acciones de reajuste de suelos, de reurbanización, de renovación urbana, entre otras, a través de las Unidades de Gestión Urbanística. Y debe considerar los siguientes aspectos:

- La delimitación y características del área.
- Los objetivos del Plan respecto de:
 - La optimización del uso del suelo y de la propiedad predial.
 - La dotación, ampliación o mejoramiento de los espacios y servicios públicos, así como la calidad del entorno.

La zonificación y vías, mostrando su integración a las zonas de usos de suelo y el plan vial de su entorno.

La delimitación de Unidades de Gestión Urbanística.

Las etapas de desarrollo del Plan, los proyectos de ejecución y su financiamiento.

La constancia de la consulta pública vecinal a los propietarios de los predios que conforman el ámbito del Plan Específico, así como a los propietarios de los inmuebles vecinos, en los casos no previstos en el PDM y/o PDU. Se consideran inmuebles vecinos aquellos que comparten el frente de manzana del área materia de la solicitud. Tratándose de inmuebles que comparten la misma vía local, se consideran como inmuebles vecinos aquellos que estén ubicados en ambos frentes de manzana.

Este Artículo 40° del Reglamento no incorpora el tema de la preservación y conservación del medio ambiente en el Plan Específico; ni dispone una evaluación ambiental estratégica de dicho plan, para analizar las implicancias y/o efectos ambientales que podría generar.

➤ **Planeamiento Integral - PI.-**

Según el Artículo 23° del Reglamento, el Planeamiento Integral es un instrumento técnico - normativo mediante el cual se complementan lo dispuesto por el PDM y/o el PDU, en los procesos de habilitación urbana y en la parcelación o independización de terrenos rústicos. Comprende la red de vías y los usos de la totalidad del predio, así como una propuesta de integración a la trama urbana más cercana, y según lo establecido en el Reglamento Nacional de Edificaciones- RNE.

En las localidades que carezcan de PDU, el Planeamiento Integral deberá proponer la zonificación y vías. Sólo en estos casos deberá aprobarse, mediante Ordenanza Municipal, por la Municipalidad Provincial correspondiente siguiendo el procedimiento establecido para la aprobación de los PDU, en concordancia con las funciones y competencias establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades.

4.2.7 Ley General del Ambiente N° 28611.-

La Ley General del Ambiente N° 28611 de Octubre de 2005 es la norma general ordenadora y moderna del marco normativo legal para la gestión ambiental en el Perú. Establece los principios y normas básicas para procurar un ambiente saludable, orientar la gestión ambiental y regular la protección del ambiente; a fin de mejorar la calidad de vida de la población y lograr progresivamente el desarrollo sostenible en el Perú.

Deroga el Decreto Legislativo N° 613 de 1990 que aprobaba el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales; ratificando y ampliando los siguientes derechos y principios básicos de gestión ambiental:

- Derecho a vivir en un ambiente saludable.
- Derecho de acceso a la información ambiental.
- Derecho a la participación ciudadana en la gestión ambiental.
- Derecho de acceso a la justicia ambiental.
- Principio de sostenibilidad.
- Principios de prevención.
- Principio de precaución.
- Principio de internalización de costos.
- Principio de responsabilidad ambiental.
- Principio de equidad.
- Principio de gobernanza ambiental.

Finalmente, la Ley General del Ambiente establece los siguientes aportes a la legislación ambiental del país:

- La consolidación del hoy Ministerio del Ambiente - MINAM (ex Consejo Nacional del Ambiente - CONAM) con facultades coordinadoras, normativas, fiscalizadoras y sancionadoras. Con Tribunal de Solución de Controversias Ambientales.
- La participación ciudadana en la fiscalización ambiental.
- El reconocimiento, respeto, registro, protección y la contribución por parte del Estado a la aplicación de conocimientos colectivos, innovaciones y prácticas de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y comunidades nativas.
- La conservación de la diversidad biológica, una Comisión Nacional, bonos de descontaminación y otros mecanismos alternativos.
- El uso referencial de los Estándares de Calidad Ambiental, los Límites Máximos Permisibles y otros parámetros para el control y la protección ambiental de la Organización Mundial de la Salud - OMS.
- Un régimen de incentivos para las empresas.

4.2.8 Decreto Legislativo de Creación del Ministerio del Ambiente N° 1013.-

El Decreto Legislativo N° 1013 aprueba la ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente - MINAM, como organismo del Poder Ejecutivo, cuya función general es diseñar, establecer, ejecutar y supervisar la política ambiental nacional y sectorial, asumiendo la rectoría con respecto a ella.

El objeto del Ministerio del Ambiente es la conservación del ambiente, de modo tal que se propicie y asegure el uso sostenible, responsable, racional y ético de los recursos naturales y del medio que los sustenta, que permita contribuir al desarrollo integral social, económico y cultural de la persona humana, en permanente armonía con su entorno; y así asegurar a las presentes y futuras generaciones el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida. En este contexto, sus objetivos específicos son:

- Asegurar el cumplimiento del mandato constitucional sobre la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas y el desarrollo sostenible de la Amazonía.
- Asegurar la prevención de la degradación del ambiente y de los recursos naturales y revertir los procesos negativos que los afectan.
- Promover la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones para el desarrollo sostenible.
- Contribuir a la competitividad del país a través de un desempeño ambiental eficiente.
- Incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales.

Sus funciones rectoras son:

- Formular, planificar, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional del ambiente aplicable a todos los niveles de gobierno.
- Garantizar el cumplimiento de las normas ambientales, realizando funciones de fiscalización, supervisión, evaluación y control, así como ejercer la potestad sancionadora en materia de su competencia y dirigir el régimen de fiscalización y control ambiental.
- Coordinar la implementación de la política nacional ambiental con los sectores, los gobiernos regionales y los gobiernos locales.
- Prestar apoyo técnico a los gobiernos regionales y locales para el adecuado cumplimiento de las funciones transferidas en el marco de la descentralización.

Entre sus funciones específicas se incluyen:

- Formular, aprobar, coordinar, supervisar, ejecutar y evaluar el Plan Nacional de Acción Ambiental y la Agenda Nacional de Acción Ambiental.
- Dirigir el Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
- Establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes, y conducir su proceso.
- Elaborar los Estándares de Calidad Ambiental y Límites Máximos Permisibles, de acuerdo con los planes respectivos.
- Aprobar los lineamientos, las metodologías, los procesos y los planes para la aplicación de los Estándares de Calidad Ambiental y Límites Máximos Permisibles en los diversos niveles de gobierno.
- Dirigir el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y el Sistema Nacional de Información Ambiental.
- Establecer los criterios y procedimientos para la formulación, coordinación y ejecución de los planes de descontaminación y recuperación de ambientes degradados.
- Dirigir el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SINANPE.
- Implementar los acuerdos ambientales internacionales y presidir las respectivas comisiones nacionales.
- Promover y coordinar la adecuada gestión de residuos sólidos, la protección de la calidad del aire y el control del ruido y de las radiaciones no ionizantes y sancionar su incumplimiento.
- Supervisar el funcionamiento de los organismos públicos adscritos al sector y garantizar que su actuación se enmarque dentro de los objetivos de la política nacional ambiental.
- Formular y proponer la política y las estrategias nacionales de gestión de los recursos naturales y de la diversidad biológica.
- Promover la investigación científica, la innovación tecnológica y la información en materia ambiental, así como el desarrollo y uso de tecnologías, prácticas y procesos de producción, comercialización y consumo limpios.
- Promover la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones para el desarrollo sostenible y fomentar una cultura ambiental nacional.

4.2.9 Decreto Legislativo de Creación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico N° 1088.-

El Decreto Legislativo N° 1088 aprueba la ley de creación y regulación de la organización y del funcionamiento del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN, orientados al desarrollo de la planificación estratégica como instrumento técnico de gobierno y gestión para el desarrollo armónico y sostenido del país y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el marco del Estado constitucional de derecho.

El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico es un conjunto articulado e integrado de órganos, subsistemas y relaciones funcionales cuya finalidad es coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país.

El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN es el órgano rector del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, cuyas funciones son, entre otras:

- Conducir el proceso de formulación y difusión de una visión compartida y concertada de futuro del país en sus diversos sectores y niveles de gobierno.
- Formular y actualizar el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, mediante la coordinación multisectorial, interinstitucional e intergubernamental.

- Asesorar a las entidades del Estado y a los gobiernos regionales y orientar a los gobiernos locales en la formulación, seguimiento y evaluación de políticas y planes estratégicos de desarrollo, a fin de lograr que se ajusten a los objetivos estratégicos de desarrollo nacional previstos en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.
- Promover y orientar la formación y actualización profesional de especialistas en planeamiento estratégico, prospectiva y formulación y evaluación de políticas públicas y planes, en los 3 niveles de gobierno y en instituciones de educación superior.
- Presentar el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional que debe contener los lineamientos de política, prioridades, objetivos, metas y definición de acciones de orden estratégico para el desarrollo armónico y sostenido del país.
- Promover sinergias entre las organizaciones del sector público y del sector privado y de la sociedad civil.
- Identificar y definir escenarios estratégicos futuros a base de estudios prospectivos y del análisis integral de la realidad, de las potencialidades, de los activos tangibles e intangibles y del entorno internacional, promoviendo la participación de los centros académicos y de investigación del país.

4.2.10 El Marco Legal Actual y la Sostenibilidad en el Perú.-

El marco legal básico que establece normativamente la concepción del desarrollo sostenible y la gestión ambiental en el Perú está configurado fundamentalmente por la Constitución Política del Perú de 1993, por el Decreto Legislativo N° 613 que aprobó el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de 1990 (hoy derogado), por la Ley del Consejo Nacional del Ambiente N° 26410 de 1994 (hoy derogada), por la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental N° 27446 del 2001 (hoy modificada), por el Acuerdo Nacional del 2002, por la Ley de Bases de la Descentralización N° 27783 del 2002, por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867 del 2002, por la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 del 2003, por la Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental N° 28245 del 2004, por la Ley General del Ambiente N° 28611 del 2005, y por Decreto Legislativo N° 1013 de Creación del Ministerio del Ambiente del 2008.

La **Constitución Política del Perú** establece que toda persona tiene derecho a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida (Artículo 2°, inciso 22); que el Estado determina la política nacional del ambiente; promueve el uso sostenible de sus recursos naturales (Artículo 67°); y que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas (Artículo 68°).

La **Ley de Bases de la Descentralización N° 27783** define en su Artículo 3°, que la descentralización tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los 3 niveles de gobierno (nacional, regional y local). Según su Artículo 6°, la descentralización cumplirá a lo largo del proceso, con los objetivos ambientales de ordenamiento territorial y del entorno ambiental desde el enfoque de la sostenibilidad del desarrollo; de gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental; y de coordinación y concertación interinstitucional y participación ciudadana en todos los niveles del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

La **Ley de Gobiernos Regionales N° 27867** establece en su Artículo 4° que la finalidad de los Gobiernos Regionales es fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión pública y privada y el empleo, y garantizando el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes, de acuerdo con los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo.

La **Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972** define que el Gobierno Local representa al vecindario, promueven adecuada prestación de servicios públicos locales y desarrollo integral, sostenible y armónico de sus circunscripciones (Artículo IV). Y que su finalidad es promover el desarrollo integral, para viabilizar el crecimiento económico, la justicia social y la sostenibilidad ambiental; a fin de facilitar la competitividad local y propiciar mejores condiciones de vida de la población (Artículo X).

El **Decreto Supremo N° 004-2011-Vivienda** aprueba el nuevo **Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano**, que constituye el marco normativo para los procedimientos técnicos y administrativos que deben seguir las Municipalidades a nivel nacional, en el ejercicio de sus competencias en materia de planeamiento y gestión del suelo, acondicionamiento territorial y desarrollo urbano y rural; a fin de garantizar: la ocupación racional y sostenible del territorio; la reducción de la vulnerabilidad ante desastres, prevención y atención oportuna de los riesgos y contingencias físico – ambientales; la armonía entre el ejercicio del derecho de propiedad y el interés público; la coordinación de los diferentes niveles de gobierno nacional, regional y local para facilitar la participación del sector privado en la gestión pública local; la distribución equitativa de los beneficios y cargas que se deriven del uso del suelo; la seguridad y estabilidad jurídica para la inversión inmobiliaria; y la eficiente dotación de servicios a la población.

La **Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental N° 28245** establece el citado Sistema Nacional de Gestión Ambiental - SNGA con la finalidad de orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de políticas, planes, programas y acciones destinados a la protección de ambiente y la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. EL SNGA esta constituido por las instituciones públicas de nivel nacional, regional y local, que ejerzan competencias y funciones sobre el ambiente y los recursos naturales, y por los Sistemas Regionales y Locales de Gestión Ambiental, con participación del sector privado y de la sociedad civil.

La **Ley N° 27792** determina y regula el ámbito, estructura orgánica básica, competencia y funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS, organismo rector del sector Vivienda, Construcción y Saneamiento; que tiene competencias para formular, aprobar, ejecutar y supervisar las políticas de alcance nacional en materias de desarrollo urbano, vivienda, urbanismo, construcción y saneamiento.

La **Ley General del Ambiente N° 28611** es una norma general ordenadora y moderna del marco normativo legal para la gestión ambiental en el Perú. Establece los principios y las normas básicas para procurar un ambiente saludable, orientar la gestión ambiental y regular la protección del ambiente; a fin de mejorar la calidad de vida de la población y procurar el desarrollo sostenible en el Perú.

El **Decreto Legislativo N° 1013** aprueba la ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente - MINAM, con la función general de diseñar, establecer, ejecutar y supervisar la política nacional y sectorial ambiental, asumiendo la rectoría con respecto a ella. Y entre sus objetivos específicos se incluyen los de incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales, y de promover la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones para el desarrollo sostenible. Asimismo, el MINAM tiene entre sus funciones específicas, la de establecer y conducir la política, criterios, herramientas y procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes.

En suma, la concepción del desarrollo sostenible está legalmente establecida y ratificada en el Perú; por tanto, ese mandato legal se tiene que traducir en políticas públicas para propender progresivamente a su logro; y en normas reglamentarias, metodologías y procedimientos para operativizar sus postulados en los diferentes planes de desarrollo, de ordenamiento territorial, de planificación urbana y de gestión ambiental.

Sin embargo, es necesario esclarecer mejor las funciones y mejorar la coordinación entre el MVCS y el MINAM en materias de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, en la medida en que el MINAM está encargado de establecer y conducir la política, criterios, herramientas y procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes; y el MVCS está encargado de diseñar, normar y ejecutar la política nacional y acciones en materias de desarrollo urbano, vivienda, urbanismo, construcción y saneamiento, y de ejercer competencias compartidas con los gobiernos regionales y locales en dicha materias.

4.3 La Gestión del Desarrollo Urbano en el Perú y la Planificación Nacional, Regional y Local 1947 - 2011.-

La gestión del desarrollo urbano en el Perú, dentro de la periodificación planteada: 1947-1968, 1969-1980, 1981-1991, 1992-2005 y 2006-2011, ha estado también influida por las condiciones y circunstancias de la planificación nacional, regional y local en el Perú (INADUR, 1984 y actualizaciones del Tesista después de 1984 hasta el 2011):

4.3.1 Periodo 1947 - 1968.-

Este periodo de la gestión del desarrollo urbano en el Perú se inscribe, en lo político, en un periodo de **“Reformismo Civil Moderado”** (Palacios, 2005); que abarcó los gobiernos de José Luís Bustamante y Rivero (1945-1948), Manuel Odría (1948-1956), Manuel Prado Ugarteche (1956-1962), Junta Militar de Gobierno (1962-1963) y Fernando Belaúnde (1963-1968); en los que tiene vigencia la Constitución de 1933, pero no se llega a emprender la reforma agraria ni la reforma industrial. Se caracterizaron por una notable expansión económica, desarrollo de la infraestructura y de los servicios del Estado y el inicio de la migración de poblaciones indígenas de los Andes a Lima y a las principales ciudades del país, lo que llevó a un proceso de urbanización del país, que generó demandas sociales que el Estado Peruano no pudo atender dado un crecimiento moderado de la economía.¹¹

Y en lo económico, se inscribe en el periodo de **“implantación y desarrollo del modelo de sustitución de importaciones”**, que se acentuó a partir de los años cuarenta. En este periodo, el Estado asumió un papel muy activo en el proceso económico, creando una serie de empresas que actuaban en régimen de monopolio en sectores clave, tales como transportes, telecomunicaciones, petróleo, gas, siderurgia, alimentación y textil, con el objetivo primordial de proteger a la industria nacional frente a productores extranjeros y de acelerar la industrialización. Se frenaron las importaciones con una política manifiestamente proteccionista. La industria nacional, al no competir en los mercados internacionales, fue adquiriendo numerosos vicios, con empresas con bajos niveles de productividad que producían únicamente para sus mercados, lo que les impedía alcanzar economías de escala (Pampillón, 2003: 40).

Así, en este periodo 1947 – 1968 de la gestión del desarrollo urbano en el Perú, sobre todo hasta 1956, el rol del Estado era eminentemente centralista y las obras que se ejecutaban se hacían fundamentalmente con un criterio político, con escasos criterios técnicos de planificación. Dentro de este esquema, tenía una función preponderante el Ministerio de Fomento y Obras Públicas, que operaba como un “superministerio”, ya que tenía a su cargo todo lo referente a obras públicas, minería, petróleo, energía, urbanismo, vivienda y construcción vial. En materia de desarrollo urbano, tenía reservado todas las etapas de los procesos de habilitación urbana en el ámbito nacional, y la aprobación de los reglamentos de habilitación de tierras y construcciones.

¹¹ es.wikipedia.org/wiki/Historia_del_Perú_entre_1956_y_1968.

Sin embargo, en el ámbito de la administración pública hubo avances, pues en 1947 se creó la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo – ONPU, mediante Ley N° 10723, gracias a la iniciativa del entonces Diputado Fernando Belaúnde Terry. Este organismo fue el soporte técnico consultivo del Ministerio de Fomento y Obras Públicas y desarrolló planes reguladores de diversas ciudades del país, incluyendo el Plan Piloto de Lima de 1949; constituyendo la primera institución pública dedicada al planeamiento físico de centros poblados en el Perú, y marcando el inicio de la planificación urbana en el país.

Al respecto, cabe señalar que la necesidad de orientar el crecimiento físico de algunos centros poblados del país, que empezaban a crecer a ritmo acelerado por efecto de las migraciones, fundamentalmente a partir de los años 1940, dio como resultado la mencionada creación de la ONPU, que tenía por finalidad la coordinación y dirección de la labor urbanística de las reparticiones técnicas del gobierno y los Municipios, formulando planes reguladores y de extensión de las ciudades y pueblos del Perú.

En el campo normativo, después de 2 sencillos reglamentos emitidos en 1924 y en 1931, se dictó en 1955 el primer Reglamento de Urbanizaciones y Subdivisión de Tierras y en 1964 el segundo; normatividad que a partir de 1971 pasó a formar parte del Reglamento Nacional de Construcciones y en el 2006 del Reglamento Nacional de Edificaciones. En estos sucesivos reglamentos se fueron introduciendo mejoras, pero también se mantuvieron aspectos negativos, como las parcelaciones semirústicas y semiurbanas que por sus características de trazado y baja densidad de población son un serio problema para las ciudades, que al alcanzarlas en su crecimiento, encuentran insuficiente vialidad y carencia de equipamientos urbanos.¹²

A nivel departamental, las Juntas de Obras Públicas, las Juntas de Reconstrucción y Fomento o de Rehabilitación y Desarrollo, y las Corporaciones de Fomento y Desarrollo Económico y Social, que se crearon en el periodo 1947 - 1968 para algunos departamentos; mayormente no incidieron en la formulación de planes urbanos, salvo algunos casos como la Junta de Obras Públicas del Callao, que contaba con un financiamiento proveniente del 1% de los ingresos totales de la Aduana del Callao, que formuló el Plan Regulador del Callao, que sirvió de base para la priorización y ejecución de una serie de proyectos públicos. Otro caso especial constituye la Corporación de Reconstrucción y Fomento del Departamento del Cusco - CRYF CUSCO (1951), cuya ley de creación le entregaba las atribuciones de la ONPU.

De estas funciones otorgadas por la Ley de 1892, durante el periodo 1947 - 1968, las Municipalidades perdieron las relativas a los servicios de saneamiento urbano, y de alumbrado público, las que fueron asumidas por el Ministerio de Fomento y Obras Públicas directamente, o a través de empresas concesionarias. Sin embargo, algunas Municipalidades tuvieron participación en los planes de desarrollo urbano de sus respectivas ciudades. Al respecto, cabe resaltar el caso del PLANDEMET de 1967, elaborado por la Municipalidad de Lima en convenio con la ONPU.

En síntesis, la gestión del desarrollo urbano en el Perú para el periodo 1947 - 1968 se vio marcada por las siguientes condiciones:

- La labor de planeamiento urbano se desarrolló a través de la ONPU y sus Oficinas Regionales, interviniendo las Municipalidades en la discusión de los planes. Sin embargo, la aprobación de los planes se mantuvo centralizada por el Consejo Nacional de Urbanismo y el Ministerio de Fomento y Obras Públicas.

¹² PANIZO, Gonzalo (2008) - "El Urbanismo en Crisis". Revista Lima CAP del Colegio de Arquitectos del Perú – Regional Lima. Año 2, N° 9, Pág. 60 y 61, Junio 2008. Lima, Perú.

- La administración de los planes urbanos estuvo parcialmente en manos de las Municipalidades, las que ejercían parte del control a través del otorgamiento de licencias de construcción; mientras que la de los procesos de habilitación urbana de tierras estuvo centralizada en el Ministerio de Fomento y Obras Públicas.
- En cuanto a las inversiones para el desarrollo urbano, éstas fueron ejecutadas por la oficinas departamentales o zonales del Gobierno Central; en especial, las referentes a redes de agua potable y alcantarillado, que fueron realizadas por el Ministerio de Fomento y Obras Públicas, y por las Juntas y/o Corporaciones Departamentales. Las Municipalidades también efectuaron pequeñas inversiones en desarrollo urbano.

4.3.2 Periodo 1969 - 1980.-

Este periodo de la gestión del desarrollo urbano en el Perú se inscribe, en lo político, en el periodo de **“Reformismo Militar”** del autodenominado Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, que abarcó los gobiernos de Juan Velasco Alvarado (1968-1975) y de Francisco Morales Bermúdez (1975-1980); en cuya primera fase se emprendieron radicales reformas sociales y económicas, como la expropiación de los complejos agroindustriales de capital extranjero, de las grandes haciendas latifundistas y de los medios de comunicación social; la imposición de controles de precios de productos de consumo básico y del sector servicios; una amplia reforma agraria y una reforma educativa, la creación de la comunidad industrial y la propiedad social; y la nacionalización de una serie de recursos naturales. Y en cuya segunda fase, a partir de 1975, se empezó el desmontaje de las reformas sociales y económicas, y se convocaron a elecciones generales para 1980.

Y en lo económico, se inscribe en el periodo de **“estancamiento del modelo de sustitución de importaciones”**, que duró hasta finalizada la década de los años 80, en los cuales se sufrió un largo período de proteccionismo y autosuficiencia, cuando el Estado intervino para comprar empresas en quiebra, otorgar subsidios, controlar mercados y fortalecer poderes oligopólicos y monopolísticos. La ineficiencia generalizada fue el resultado inevitable. Al ser un país con bajos niveles de desarrollo, bajos niveles de renta y una reducida población con poder adquisitivo, tenía un consumo y ahorro pequeños, entrando en el llamado círculo vicioso de la pobreza del que sólo podía salir con inversión extranjera procedente del exterior. En la década de los años 70, aumentó sus importaciones debido, también, a la subida de los precios del petróleo; en cambio, sus exportaciones y el ahorro extranjero captado disminuyeron como consecuencia de la crisis que estaban atravesando los países desarrollados. Para continuar creciendo, el país decidió endeudarse fuertemente, en vez de frenar su crecimiento aplicando unas políticas restrictivas o de ajuste que hubiesen reducido la necesidad de ahorro extranjero. (Pampillón, 2003: 40).

Así, la gestión del desarrollo urbano en este periodo 1969 -1980 estuvo marcada por diferentes circunstancias en la planificación nacional, regional y local, y pueden distinguirse 2 etapas:

➤ **Etapa 1969 - 1977.-**

En esta etapa hubo una tendencia a la gestión del desarrollo de modo centralizado:

- En esta etapa, los Comités Regionales de Desarrollo, que se crearon a partir de 1972, tuvieron como función principal la coordinación de acciones de los organismos sectoriales del Gobierno, pero no constituyeron auténticos organismos regionales de desarrollo, salvo el caso de la Comisión de Reconstrucción y Rehabilitación de la Zona Afectada - CRYRZA, creada a raíz del sismo de 1970 en la zona norte del Perú.

En 1973, CRYRZA se transformó en el Organismo Regional de Desarrollo de la Zona Afectada - ORDEZA, constituyendo el primer organismo descentralizado de este tipo en el país que gozó de amplias atribuciones y recursos financieros, nacionales e internacionales, para impulsar el desarrollo regional y urbano. Para la zona afectada el aporte fue muy importante, particularmente en desarrollo urbano, habiéndose realizado estudios y planes urbanos para varios centros poblados, así como numerosas obras de vialidad, vivienda, educación y de equipamiento.

- Con el SINAMOS se crearon oficinas en el ámbito nacional (ONAMS); regional (ORAMS), zonal (OZAMS), y local (equipos de promoción); absorbiendo funciones de organismos de desarrollo como el Fondo Nacional de Desarrollo Económico, Juntas de Obras Públicas y Corporaciones Departamentales de Desarrollo, que se encontraban en proceso de liquidación.

A diferencia de los Comités Regionales Departamentales de Desarrollo, que eran órganos de coordinación intersectorial; el SINAMOS, a través de las ORAMS y especialmente de las OZAMS, planificaba y ejecutaba obras dentro del ámbito zonal y local. En este último ámbito, la intervención en la gestión del desarrollo urbano fue enfatizada en los "Pueblos Jóvenes" (áreas marginales) y en las zonas de "Subdesarrollo Urbano Interno" (áreas hacinadas y/o tugurizadas).

- La planificación urbana, el control de habilitaciones urbanas, la edificación de viviendas, el tratamiento de pueblos jóvenes, la dotación de servicios de agua y alcantarillado, etc., estuvieron a cargo del Ministerio de Vivienda y Construcción - MVC, creado en 1969. La planificación urbana quedó a cargo de la Oficina de Planeamiento y Desarrollo Urbano - OPDU, pero luego pasó a formar parte de la Dirección General de Desarrollo Urbano - DGDU del MVC, la que asumió también las funciones de control de las habilitaciones urbanas. Esta DGDU elaboró en 1975 el Plan Nacional de Desarrollo Urbano - PNDU, que constituyó un documento normativo que sirvió de marco orientador para la formulación de planes urbanos de los centros poblados del Perú, en la búsqueda de un Sistema Urbano Nacional, de acuerdo a los objetivos de desarrollo nacional y urbano.

Entre las formulaciones del PNDU se estableció el "Sistema Urbano Nacional Normativo" cuyo objetivo general era normar el desarrollo urbano y orientar a nivel de los Sistemas Urbanos, las diversas acciones intersectoriales que deben darse en el mediano y largo plazo. Para ello, clasificó a los centros poblados de acuerdo a un rango, tipología y función que respondían a los requerimientos del Sistema Urbano Nacional, y a la interrelación de determinadas variables.

➤ **Etapa 1977 - 1980.-**

En esta etapa hubo una tendencia a la planificación y gestión del desarrollo dentro de un proceso de descentralización administrativa nacional:

- En esta etapa, se crearon a partir de 1977, en sustitución de los Comités Regionales de Desarrollo, los Organismos Regionales de Desarrollo - ORDES, que abarcaba 1 ó 2 departamentos del país; y los Comités Departamentales de Desarrollo - CODES, en los departamentos que no pertenecían a ningún ORDE.

A las ORDES se les asignaron funciones de desarrollo más amplias, siendo importante mencionar que las dependencias regionales de los organismos sectoriales pasaron a depender funcionalmente de la Dirección Ejecutiva de los ORDES, lo que facilitaba la coordinación de acciones multisectoriales. A los CODES se les asignó la función de impulsar y coordinar las acciones de desarrollo departamental y de administrar fondos para proyectos locales.

- La planificación urbana y el control de las habilitaciones urbanas fueron asumidos por las Direcciones Regionales del Ministerio de Vivienda y Construcción, integradas a los ORDES; además de la edificación de viviendas, de equipamiento urbano, de la dotación de servicios de agua y alcantarillado, y del tratamiento de los Pueblos Jóvenes. Mientras tanto, las Direcciones Generales del MVC en Lima, asumieron funciones exclusivamente normativas, habiéndose elaborado un buen número de normas y reglamentos beneficiosos para el desarrollo urbano.
- En esta etapa, por primera vez en el Perú se creó un fondo de recursos económicos para la construcción de viviendas y equipamiento urbano, denominado Fondo Nacional de Vivienda - FONAVI, con recursos de los aportes obligatorios de los empleados y de las instituciones e entidades empleadoras.
- Las Municipalidades recuperaron, además de las funciones tradicionales (registros civiles, baja policía, etc.), el otorgamiento y control de las licencias de construcción, que las había asumido el Ministerio de Vivienda en 1973.

4.3.3 Periodo 1981 - 1991.-

Este periodo de la gestión del desarrollo urbano en el Perú se inscribe, en lo político, en un periodo de **“Reformismo Civil Democrático”**, que abarcó los gobiernos de Fernando Belaúnde Terry (1980-1985) y Alan García Pérez (1985-1990); que significó la recuperación de la democracia representativa y la vigencia de la Constitución de 1979, el inicio y agravamiento de la lucha armada de grupos terroristas contra el Estado; y finalmente la ruptura del orden constitucional con el denominado autogolpe de 1992.

Y en lo económico se inscribe en el periodo de **“agotamiento del modelo de sustitución de importaciones”** que significó escasez de intercambios comerciales, crisis de la deuda externa, grave recesión económica, inflación, hiperinflación y desempleo; y pérdida del bienestar de la población. (Pampillón, 2003: 41).

Así, la gestión del desarrollo urbano durante este periodo 1981-1991 estuvo enmarcada por las siguientes condiciones de la planificación nacional, regional y local:

- Los planes nacionales de desarrollo de tipo global, de corto, mediano y largo plazo, fueron elaborados por el Instituto Nacional de Planificación - INP, hasta su desactivación en 1992, con un sesgo macroeconómico que no tenía una contrapartida consistente en cuanto a una política nacional de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano.
- Existía una tendencia de concebir a la planificación del desarrollo fundamentalmente como una programación de inversiones, por lo que perdía importancia la evaluación de los objetivos de los planes y los aciertos de las políticas implementadas.
- En este periodo cabe mencionar el Plan Nacional de Regionalización, aprobado por Ley N° 23878, donde se indicaban las acciones a realizarse en los aspectos físicos, administrativos y financieros para posibilitar la implantación de regiones normativas y de sus respectivos Gobiernos Regionales, y promover la descentralización económica, política y administrativa del país.
- También se elaboraban los planes sectoriales de desarrollo, algunos de los cuales fueron priorizados por el Gobierno, como fue el caso del Plan Nacional de Vivienda 1980-1984, que tenía una relación directa con la gestión del desarrollo urbano.

- Con respecto a la planificación regional, las Corporaciones Departamentales de Desarrollo (que absorbieron a las Regionales del INP desde 1984) eran las instituciones encargadas de la elaboración de los planes departamentales de desarrollo; donde se consolidaban las acciones programadas por las Municipalidades y por otras instituciones; y se programaban las acciones de las CORDES para el desarrollo urbano regional, pero sin establecer los mecanismos necesarios de coordinación; sobretodo cuando las acciones o proyectos eran de nivel urbano - local en los que las Municipalidades debían tener, de acuerdo a ley, la última palabra.

En 1989, se crearon los Gobiernos Regionales en reemplazo de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo, los cuales asumieron la labor de planificación regional. Pero en 1991 fueron desactivados y convertidos en Consejos Transitorios de Administración Regional - CTAR, los que asumieron la labor de formulación de los planes departamentales de desarrollo y de los presupuestos respectivos.

- En cuanto a la planificación local, la Ley Orgánica de Municipalidades N° 23853 (y anteriormente el Decreto Legislativo N° 051) otorgaba a éstas las funciones principales para la gestión del desarrollo local y urbano. Dicha ley establecía como instrumentos técnicos y de gestión para la toma de decisiones y acciones los siguientes Planes de Desarrollo Local:
 - Plan Integral de Desarrollo Provincial.
 - Plan de Acondicionamiento Territorial Provincial.
 - Plan Urbano o Planes de Desarrollo de los Asentamientos Humanos.

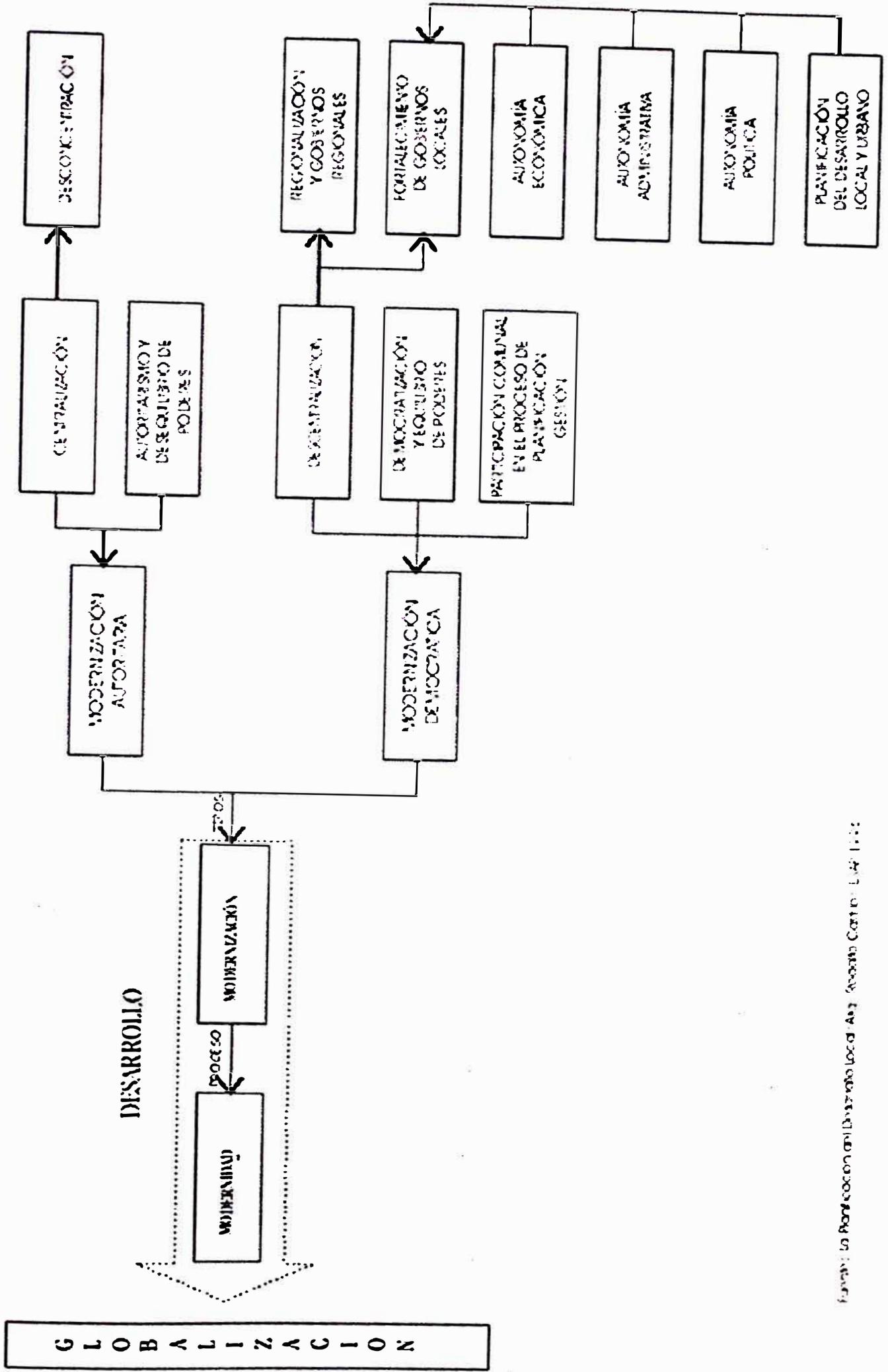
4.3.4 Periodo 1992 - 2005.-

Este periodo de la gestión del desarrollo urbano en el Perú se inscribe, en lo político, primero en el periodo de **“Modernización Autoritaria”** (Arias, 1994) que abarcó el gobierno de Alberto Fujimori Fujimori (1990-2000); y que significó el inicio del proceso de liberalización de la economía, pero también la ruptura del orden constitucional en 1992, la imposición y vigencia de la Constitución de 1993, un proceso de centralización del poder político en el gobierno central y de desconcentración de funciones hacia administraciones regionales transitorias, y un desequilibrio pernicioso en los poderes del Estado.

Y se inscribe luego, en el periodo de **“Modernización Democrática”**, que abarcó los gobiernos de Valentín Panigua Corazao (2000-2001) y de Alejandro Toledo Manrique (2001-2006), que significaron un proceso de democratización del poder a través de elecciones; un proceso de descentralización político – administrativa del país a partir de la creación y elección ciudadana de los Gobiernos Regionales y del fortalecimiento de los Gobiernos Locales; equilibrio entre los poderes del Estado; y una mayor participación ciudadana en los procesos de planificación regional y local. (Ver Gráfico adjunto)

Y en lo económico, se inscribe en el periodo de **“implantación y desarrollo del modelo de libre mercado o neoliberal”**, que significó la puesta en marcha, desde los años 90 de una serie de reformas estructurales que permitieron la apertura de sus economías a la competencia internacional. Estas reformas incluyeron estabilidad macroeconómica, apertura al comercio exterior con una mayor orientación de las economías a la exportación, reducción del intervencionismo estatal y de los niveles de gasto público, importantes programas de privatización, rebajas arancelarias, control de la cantidad de dinero, mejora en la financiación exterior, conquista de mercados externos y reforma en los mercados laboral y financiero. Además, se sustituyeron los instrumentos tradicionales de intervención económica que venían utilizando los gobiernos (reglamentaciones, subsidios y monopolios estatales) por marcos regulatorios con objeto de garantizar el mejor funcionamiento del mercado (Pampillón, 2003: 41).

GLOBALIZACIÓN, MODERNIZACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNOS LOCALES



Fuente: La Participación del Distrito Local. Análisis Conceptual. UNFV, 1992.

Así, la gestión del desarrollo urbano durante este periodo 1992-2005 estuvo marcada y/o influenciada por las siguientes circunstancias de la planificación nacional, regional y local:

- Con relación a la planificación nacional, luego de la desactivación del INP en 1992, dicha labor recayó de modo impreciso y repartido en manos de la Oficina de la Presidencia del Consejo de Ministros, y del Ministerio de Economía y Finanzas; convirtiéndose fundamentalmente en una programación de inversiones.
- Con respecto a la planificación regional, los Consejos Transitorios de Administración Regional - CTAR, formados en el periodo anterior por el Gobierno Central, continuaron la labor de formulación de los planes departamentales de desarrollo y de los presupuestos respectivos. Y en el año 2002 por primera vez en el Perú hubo elecciones regionales para elegir Gobiernos Regionales por voto popular, los cuales entraron en funciones en el 2003; asumiendo las tareas de formulación de planes regionales de desarrollo y presupuestos participativos, así como la ejecución y promoción de obras en cada región, sobre la base de los antiguos departamentos.
- En cuanto a la planificación local, la Constitución de 1993 establece que la planificación del desarrollo urbano y rural constituye una función municipal; y la Ley de Municipalidades N° 27972 precisa que las Municipalidades tiene atribuciones para la elaboración, aprobación e implementación de Planes de Desarrollo Local:
 - Planes de Desarrollo Municipal Concertados y el Presupuesto Participativo.
 - Plan de Acondicionamiento Territorial Provincial.
 - Plan de Desarrollo Urbano y Esquema de Zonificación de áreas urbanas.
 - Plan de Desarrollo Rural.
 - Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos y demás Planes Específicos.
 - Sistema de Gestión Ambiental Local y sus instrumentos.

4.3.5 Periodo 2006 - 2011.-

Este periodo de la gestión del desarrollo urbano en el Perú se inscribe, en lo político, en el periodo de “**Modernización Democrática**”, que también abarca los gobiernos de Alan García Pérez (2006-2011) y de Ollanta Humala Tasso (2011-siguientes); que significa una consolidación del proceso de democratización del poder a través de elecciones; un avance en el proceso de descentralización político – administrativa del país a partir de la promoción de las Macro - regiones; el mantenimiento del equilibrio entre los poderes del Estado; y un afianzamiento de la participación ciudadana en los procesos de planificación y gestión regional y local.

Y en lo económico, también se inscribe en el periodo de “**complementación del modelo de libre mercado con equidad social**”, que significa el mantenimiento del crecimiento económico, pero con mayor inclusión social y mejor distribución de riqueza; estabilidad de precios y sostenibilidad fiscal; la independencia y autonomía del Banco Central de Reserva; una política fiscal responsable para asegurar financiamiento de programas sociales; y el financiamiento de la inversión privada local y nacional, con apertura de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Así, la gestión del desarrollo urbano en este periodo 2006-2011 esta marcada por las siguientes circunstancias de la planificación nacional, regional y local:

- Con relación a la planificación nacional, luego de la desactivación del INP en 1992, se creó mediante el Decreto Legislativo N° 1088 del 2008 el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN, el mismo que ha preparado un borrador del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2021.

- Con respecto a la planificación regional, los Gobiernos Regionales, que entraron en funciones el año 2003, continúan con la labor de formulación de planes regionales de desarrollo y presupuestos participativos, así como la ejecución y promoción de obras en cada región. Sin embargo, ahora se está promoviendo la conformación de las Macro-regiones como instancias de coordinación y planificación inter-regional, para que en el futuro constituyan las verdaderas regiones que requiere el proceso de descentralización del país.

En cuanto a la planificación local, las Municipalidades continúan, de acuerdo a la Ley N° 27972, con sus atribuciones relacionadas con la planificación de desarrollo local, el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y la gestión ambiental. Empero, el Decreto Supremo N° 004-2011-Vivienda aprueba el nuevo Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que establece que las Municipalidades en materia de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano, aprobarán los siguientes instrumentos:

- Plan de Acondicionamiento Territorial.
- Plan de Desarrollo Metropolitano.
- Plan de Desarrollo Urbano.
- Plan Urbano Distrital - PUD.
- Esquema de Ordenamiento Urbano.
- Plan Específico.
- Planeamiento Integral.

4.4 Evolución Teórico - Metodológica de la Planificación Urbana en el Perú 1947 - 2011.-

Teniendo en cuenta el marco legal e institucional de la gestión del desarrollo urbano en el Perú, y dentro de la periodificación planteada: 1947-1968, 1969-1980, 1981-1991, 1992-2005 y 2006-2011; se hace la siguiente aproximación a la evolución teórico - metodológica de la planificación urbana en el Perú; teniendo en cuenta los resultados de las entrevistas del Proyecto de Investigación: "Administración y Recursos Institucionales, Legales y Financieros para el Desarrollo Urbano", INADUR (1984), realizadas por el Tesista; y las actualizaciones efectuadas por éste último para los años posteriores a 1984, a partir de sus experiencias profesionales y reflexiones personales.

4.4.1 Período 1947 - 1968.-

Este es el período en el cual se creó la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo – ONPU en 1947, que se encargó de la planificación urbana del país; y del Consejo Nacional de Urbanismo, que se encargó de la aprobación de los planes urbanos que elaboraba la ONPU. Así, los antecedentes de la planificación urbana en el Perú a nivel de la administración pública pueden remontarse a la creación de la mencionada ONPU, que constituyó la primera institución pública dedicada al planeamiento físico de centros poblados en el Perú, marcando el inicio de la planificación urbana en el país.

Durante los primeros años, los estudios urbanos que realizó incidieron básicamente en los aspectos físico-geográficos y físico-funcionales. Posteriormente, se fueron incorporando y profundizando otros enfoques teóricos y aspectos temáticos que enriquecieron los resultados de los estudios urbanos. El ejemplo más significativo de este enfoque enriquecido en los estudios urbanos en el Perú en este periodo, fue la formulación del Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima - PLANDEMET en 1967.

La ONPU fue el soporte técnico consultivo del Ministerio de Fomento y Obras Públicas y que desarrolló planes reguladores de diversas ciudades del país. Antes de la creación de la ONPU no se desarrolló ninguna labor de planeamiento propiamente dicha para los centros poblados. El Ministerio de Fomento y Obras Públicas, a través de su Sección Técnica de Estudios Urbanos, sólo llegó a realizar algunos planos básicos de ciudades y diseñó detalles de plazas y calles, especialmente para Lima.

Este período a su vez, se puede desagregar en las siguientes 4 etapas:

➤ Etapa 1947 - 1956.-

En esta etapa existió un enfoque teórico y metodológico incipiente en el estudio del proceso urbano, ya que predominaba una visión puramente urbanística de la ciudad, como reflejo de la influencia del urbanismo funcionalista que se desarrolló en Europa en las primeras décadas del siglo XX. Asimismo, los planes urbanos fueron muy elementales, sobre la base de un urbanismo pragmático, y se referían básicamente a aspectos físico-geográficos, de zonificación urbana (usos de suelo residencial, comercial, industrial, recreativo, etc.) y esquemas viales. El tema ambiental no se desarrollaba explícitamente como tal sino implícito en el tema de recreación y áreas verdes. El ejemplo más importante de esta etapa es el **Plan Piloto de Lima** de 1949.

En Marzo de 1944 se creó el **Instituto de Urbanismo**, fundado bajo el liderazgo del Arq. Fernando Belaúnde Terry, como programa para la formación de urbanistas y planificadores urbanos; labor docente que 7 años después cedió a la entonces Escuela Nacional de Ingenieros, hoy Universidad Nacional de Ingeniería, conservando sólo su representación institucional bajo el nombre de Instituto de Urbanismo y Planificación del Perú – IUPP, que subsiste hasta hoy aunque muy debilitado.¹³

¹³ PANIZO, Gonzalo (2008) - "El Urbanismo en Crisis". Revista Lima CAP del Colegio de Arquitectos del Perú ~ Regional Lima. Año 2, Nº 9, Pág. 60 y 61, Junio 2008. Lima, Perú.

➤ **Etapa 1956 - 1960.-**

En esta etapa, se incorporaron otros aspectos en la planificación urbana peruana como el antropológico, económico y social, además de los aspectos físico-geográficos. Es la etapa cuando la planificación urbana recibió alguna influencia de la antropología cultural, que produjo por ejemplo, un estudio de José María Arguedas sobre la Feria de Huancayo; a partir de la elaboración del **Plan Regulador de Huancayo** de la ONPU, en el cual participó.

➤ **Etapa 1961 - 1967.-**

En esta etapa, el enfoque teórico y metodológico de la planificación urbana en el Perú siguió enriqueciéndose con aportes del ecologismo urbano y del empirismo, enfoques de la sociología norteamericana; así como de la planificación regional.

La ONPU empezó un proceso de descentralización creándose las Oficinas Regionales (Chimbote, Piura, etc.). Se comenzaron los intentos de coordinación multisectorial en la base regional para la elaboración de los planes urbanos.

En 1961, la Organización de Estados Americanos – OEA, en reconocimiento al alto nivel docente alcanzado por el Instituto de Urbanismo en la UNI, le encomendó, con asesoría de la Universidad de Yale, el Programa Interamericano de Planeamiento y Urbanismo – PIAPUR, a nivel de Maestría para la región latinoamericana, que desarrolló como Instituto de Planeamiento de Lima – IPL, y que luego de capacitar más de 1500 profesionales peruanos y de otros países de la región, desistió de continuar inexplicablemente al no renovar en 1974 el convenio suscrito con la OEA.¹⁴

Así, el **Instituto de Planeamiento de Lima – IPL**, creado a partir del mencionado Instituto de Urbanismo, con financiamiento de la Organización de Estados Americanos - OEA, a través del Programa Interamericano de Planeamiento Urbano y Regional - PIAPUR, aportó una corriente beneficiosa para la planificación urbana, ya que metodológicamente se incorporó el nivel regional en los estudios urbanos; es decir, el enfoque urbano - regional de los asentamientos humanos.

Se tiene, por ejemplo, un estudio sobre Polos de Desarrollo en el Perú en ocho regiones; y otro estudio sobre el Sistema Urbano Nacional y su relación con los Proyectos de Inversión; que constituyen aportes iniciales para entender a las ciudades no solo como fenómenos urbanísticos aislados, sino reconocer sus implicancias en el desarrollo económico y el acondicionamiento territorial del país. La influencia del IPL se trasladó a los organismos públicos a partir de 1965.

➤ **Etapa 1967 - 1968.-**

Es la etapa en la que se emprendió la elaboración del **Plan de Desarrollo Metropolitano 1968-1980 - PLANDEMET**, por un convenio entre la ONPU y la Municipalidad de Lima. En dicho estudio se consideraron aspectos económicos, físico-espaciales, sociales e institucionales en el estudio de la ciudad de Lima, dentro de un enfoque teórico y metodológico ecléctico con influencia del urbanismo funcionalista, y del ecologismo, neo-ecologismo urbano, y del empirismo norteamericano. Constituyó el plan urbano de mayor complejidad técnica, elaborado por un equipo interdisciplinario de especialistas.

¹⁴ PANIZO, Gonzalo (2008) - "El Urbanismo en Crisis". Revista Lima CAP del Colegio de Arquitectos del Perú – Regional Lima. Año 2, N° 9, Pág. 60 y 61, Junio 2008. Lima, Perú.

4.4.2 Período 1969 - 1980.-

Es el período en el cual el Ministerio de Vivienda y Construcción, se encargó de la planificación urbana en el país. En este período, los planes urbanos se hicieron más integrales en su metodología y más interdisciplinarios en su elaboración, pero también más eclécticos ya que recibieron aportes, además de los anteriormente mencionados, de las Ciencias Sociales (que tuvieron su auge) y de las Ciencias Económicas. Pero más que nada fueron aportes metodológicos y operativos antes que teóricos, ya que los planes urbanos en general, trasuntaban un implícito urbanismo pragmático.

Ante el sismo catastrófico del 31 de Mayo de 1970 en el Perú, la seguridad física ante desastres fue la preocupación y el antecedente para ir abordando el tema ambiental en los planes urbanos, pero todavía de manera puntual y no integrada suficientemente en los planes urbanos, tanto teórica como metodológicamente. Fueron importantes los estudios de microzonificación realizados por la Misión Japonesa Científica, cuya metodología fue posteriormente retomada por la Universidad Nacional de Ingeniería, a través del Centro Peruano Japonés de Investigaciones Sísmicas y Mitigación de Desastres - CISMID.

En este período, se realizaron planes y estudios urbanos importantes como:

- **Plan de Chimbote (1970)**, donde se aplicó por primera vez en el país, la "teoría de los umbrales urbanos", gracias al aporte de la Naciones Unidas para la reconstrucción de la ciudad, ante los estragos del sismo de 1970. Este plan es el plan urbano local metodológicamente más complejo e innovador que se desarrolló en este periodo.
- **Plan de Cerro de Pasco (1973)**, con estudios pioneros de microzonificación sísmica, por su condiciones especiales de ciudad minera ubicada en una zona geográfica de gran altitud y riesgo sísmico. Así, la seguridad física ante desastres fue el antecedente para ir abordando el tema ambiental en los planes urbanos.
- **Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1975)**, primer esfuerzo valioso y sistemático de planificación urbana nacional. Constituyó el documento normativo que sirvió de marco orientador para la realización de planes urbanos de los centros poblados del Perú, dentro de una búsqueda de sistematización de la estructura urbano-regional, de acuerdo a los objetivos de desarrollo nacional y urbano. Entre las formulaciones de este plan, se estableció el "Sistema Urbano Nacional Normativo" cuyo objetivo general era normar el desarrollo urbano y orientar a nivel de los Sistemas Urbanos, las diversas acciones intersectoriales que debían darse en el mediano y largo plazo.
- Estudio "**El Medio Físico para la Urbanización en el Perú**" de Jean Tricard, que era un análisis de aseveración de Tossi y Holdrich sobre las "zonas de vida".
- Estudio de **Zonificación General de Lima Metropolitana 1977 - 1990** (1977), aprobado por Decreto Supremo 033-77-VC de 25 de agosto de 1977, que incluía el Reglamento de Zonificación General de Lima; reajustado por R.S. N° 045-79-VC-5500 de 5 de Febrero de 1979 y R.S. N° 0038-80-VC-6400 de 29 de Febrero de 1980.

4.4.3 Período 1981 - 1991.-

Es el período en el que las Municipalidades asumieron la responsabilidad legal de la planificación urbana en el país, según las Leyes Orgánicas de Municipalidades: Decreto Legislativo N° 51 y luego, la Ley N° 23853. Sin embargo, en la práctica las Municipalidades no tenían la capacidad para elaborar autónomamente sus planes urbanos, por lo que se creó el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano - INADUR, como institución descentralizada del Sector Vivienda y Construcción, a fin de asistir técnicamente a las Municipalidades en las labores de planificación urbana y planificación del desarrollo local.

En el aspecto teórico, se mantuvo el enfoque del urbanismo pragmático con aportes funcionalistas, empiristas y ecologistas. Del materialismo histórico se incorporaron algunos conceptos y técnicas, principalmente para la elaboración del diagnóstico de los planes urbanos; y del neoliberalismo, criterios para políticas de promoción de la inversión privada en el desarrollo urbano.

En el aspecto metodológico, en este período, la elaboración de planes urbanos rescataron las experiencias de los periodos anteriores, pero sobretodo desarrollaron más los aspectos económicos de sus propuestas, utilizando conceptos y técnicas económicas relacionadas con la elaboración y evaluación de proyectos de inversión.

Asimismo, a partir de 1985, la normativa urbana oficial estableció que los planes urbanos debían considerar entre sus proposiciones: aspectos de saneamiento ambiental e infraestructura de servicios básicos; seguridad física del asentamiento y protección del medio ambiente; y normas referentes a las áreas de protección y conservación.

Entre 1989 y 1991, los aportes de la Universidad Nacional de Ingeniería, a través del CISMID principalmente, fueron importantes para el desarrollo del tema de seguridad física ante desastres, a través de la elaboración de mapas de peligros y propuestas de medidas para la reducción de efectos de desastres en las áreas urbanas.

Es así que en este periodo la “planificación urbana tradicional” empezó a transformarse en “planificación urbana ambiental”, aunque metodológicamente la incorporación coherente de la dimensión ambiental en los estudios y propuestas de los planes urbanos demandó un proceso de maduración.

Este período tiene como hitos institucionales importantes:

- La elaboración y posterior aprobación del **Plan de Desarrollo Metropolitano Lima Callao 1990-2010 – PLANMET**, por parte de la Municipalidad de Lima Metropolitana, mediante Acuerdo de Concejo N° 287 de 1989; que constituyó un hito importante en la planificación urbana de la Metrópoli, en la medida en que contiene un programa de inversiones urbanas metropolitanas; y que incorpora pioneramente aunque no integradamente la “dimensión ambiental” en un plan urbano de esta jerarquía, considerando políticas generales de medio ambiente y seguridad ante desastres, y una propuesta general de recuperación ambiental.¹⁵
- La creación del **Instituto Metropolitano de Planificación – IMP**, como organismo permanente de planificación del desarrollo local de la Municipalidad de Lima Metropolitana. El IMP fue creado mediante el Acuerdo de Concejo Metropolitano de Lima N° 032 de Febrero de 1991, como entidad asesora del Concejo Metropolitano de Lima y de la Alcaldía de Lima Metropolitana, con la finalidad de conducir, orientar y organizar integralmente la planificación del desarrollo local (urbano y rural) dentro del ámbito de la Provincia de Lima.

La creación del IMP fue una propuesta central del Plan de Desarrollo Metropolitano Lima Callao 1990-2010 – PLANMET, aprobado por Acuerdo de Concejo Metropolitano de Lima N° 287 de Diciembre de 1989; y fue creado en una coyuntura política particularmente difícil, ya que al poco tiempo, en 1992, el Gobierno Central disolvió el Instituto Nacional de Planificación - INP.

El Estatuto del IMP fue aprobado por Acuerdo de Concejo Metropolitano de Lima N° 119 de Mayo de 1991. Posteriormente, se han efectuado modificaciones al Estatuto que no han representado mayor aporte a la consolidación institucional de la institución.

¹⁵ El Tesista fue Coordinador General del Plan de Desarrollo Metropolitano Lima Callao 1990 – 2010.

Dicho Estatuto de 1991 señalaba como funciones generales del IMP, las siguientes:

Promover, formular, conducir, supervisar y evaluar permanentemente la gestión, ejecución y/o actualización de los Planes de Desarrollo Local en coordinación con los órganos municipales pertinentes.

Asesorar y asistir técnicamente con un sentido de desarrollo integral, al Concejo Metropolitano, a la Alcaldía de Lima, a las Municipalidades Distritales y a los demás órganos municipales, en materia de planificación del desarrollo local.

Identificar, programar, promover y/o desarrollar los estudios de preinversión de interés metropolitano, durante el periodo de implementación de los planes de desarrollo local aprobados, en coordinación con los órganos de las Municipalidades de Lima y Callao.

Representar a la Municipalidad de Lima en los convenios de cooperación técnica, nacional e internacional, relacionados con la planificación del desarrollo local.

Es decir, estaba plasmada desde el principio, la intención de vincular la planificación, la preinversión, y la cooperación técnica internacional y nacional, con las obras urbanas que debían gestionarse y ejecutarse en beneficio de la urbe. Y los objetivos del IMP eran los siguientes:

Promover el desarrollo local del Área Metropolitana Lima-Callao en forma integral, equilibrada y armónica, contribuyendo al mejoramiento constante de la calidad de vida de su población, de las condiciones del hábitat y de su entorno ecológico.

Organizar el Sistema Metropolitano de Planificación para el desarrollo local en el ámbito de la Provincia de Lima, en coordinación con la Municipalidad del Callao, y articulando las diferentes instancias de planificación municipal, regional y nacional que actúan sobre dicho ámbito.

Organizar un Sistema Metropolitano de Administración para la planificación del desarrollo local, en función de los planes y programas vigentes, articulando iniciativas, orientando inversiones y estableciendo las pautas para formular los planes operativos de nivel provincial y distrital.

Institucionalizar la coordinación entre la Municipalidad de Lima Metropolitana, las Municipalidad Provincial del Callao y las reparticiones pertinentes de la administración pública y privada, a fin de concertar, formular, actualizar y evaluar los planes de desarrollo local que corresponden a los ámbitos provinciales de Lima y Callao.

Es decir, desde un inicio los objetivos del IMP estuvieron vinculados con el desarrollo urbano de la Metrópoli, con la organización en el largo plazo de un sistema metropolitano de planificación para el desarrollo local, de un sistema de administración para articular inversiones urbanas; y con la institucionalización de la coordinación metropolitana Lima-Callao para un desarrollo concertado.

Con respecto a los antecedentes del IMP cabe mencionar que en 1987, durante la administración del Alcalde Sr. Jorge Del Castillo Gálvez (1987-1989), se creó el Proyecto Especial Plan de Desarrollo Metropolitano - PLANMET, a cargo del Arq. Estuardo Díaz Delgado, con la finalidad de elaborar el Plan de Desarrollo Metropolitano y de supervisar la labor de la Consultora Transurb-Class, encargada de formular el Plan de Transportes de Lima Metropolitana. Tenía una misión específica y una duración temporal hasta que se culminará la formulación de dichos planes.

El Proyecto Especial PLANMET fue producto de un convenio con el Banco Mundial gestado durante la administración municipal 1981-1983 del Arq. Eduardo Orrego Villacorta (+); que reunió a destacados profesionales nacionales y extranjeros, unos con mucha experiencia y otros profesionales jóvenes que ahora se desempeñan en su especialidad en importantes instituciones de la ciudad y en el extranjero.

En 1990, durante la administración del Alcalde Sr. Ricardo Belmont Cassinelli (1990-1992), se creó la Oficina Metropolitana de Urbanismo, Planificación, Programas y Proyectos - PROURBE, sobre la base del Proyecto Especial PLANMET, a cargo del Arq. Augusto Ortiz de Zevallos, con la finalidad de elaborar programas y proyectos urbanísticos de carácter metropolitano. Sin embargo, PROURBE tuvo una duración de sólo algunos meses, porque en la reestructuración del organigrama de la Municipalidad de Lima de Diciembre de 1990, PROURBE fue eliminada.

En este contexto, el personal del ex PLANMET Y PROURBE eligió a una Comisión Ad hoc, presidida por el Arq. Rodolfo Castillo García, para gestionar la permanencia de la institución, de conformidad con las propuestas del Plan de Desarrollo Metropolitano Lima Callao 1990-2010. En tal virtud, los Arquitectos Rodolfo Castillo, Juan Pedro Moreno Delgado y Fabiola Alvino Betteta elaboraron una fundamentación técnica para la creación del IMP, la misma que fue presentada a las autoridades municipales de ese entonces.

No obstante, el Alcalde de Lima de ese periodo municipal, Sr. Ricardo Belmont Cassinelli señaló que no estaba de acuerdo con la propuesta de creación del IMP "porque ya todo estaba planificado hasta el 2010". El Teniente Alcalde de ese entonces, Ing. Alberto Espantoso Pérez tampoco estaba de acuerdo con dicha propuesta, porque "se daba una duplicación de funciones con la Secretaría Municipal de Desarrollo Urbano". Y el Secretario Municipal de Desarrollo Urbano de esos años, Arq. Cesar Díaz González opinó que estaba en desacuerdo con la creación del IMP porque él "quería recuperar las funciones que la Secretaría de Desarrollo Urbano había perdido" años atrás (cuando él no era Secretario Municipal).

De modo que, las 3 autoridades más importantes de la Municipalidad de Lima en dicho periodo municipal, se oponían a la creación del IMP. En esa situación, la Comisión Ad hoc del personal del ex PLANMET y PROURBE tomó la decisión de conversar y convencer a los otros 37 Regidores del Concejo Metropolitano de Lima para que apoyen la propuesta de creación del IMP. Se logró que los Regidores de la oposición, Ing. Oswaldo Morán Márquez y Sra. Aída García Naranjo, apoyaran la moción e ingresaran la propuesta al orden del día del Concejo Metropolitano, y generaran una Sesión Extraordinaria del mismo para tratar el tema. Posteriormente, el Arq. Enrique Espinosa Bellido (+) y el Ing. Luis Morante, también Regidores Metropolitanos, se sumaron al apoyo de la propuesta de creación del IMP.

Así, en Sesión Extraordinaria del 07 de Febrero de 1991 el Concejo Metropolitano de Lima adoptó el mencionado Acuerdo N° 032, sancionando la creación del IMP, en base a los recursos humanos y técnicos del ex PLANMET y PROURBE, con el voto casi unánime de sus integrantes; encargando a una Comisión Especial Multipartidaria, presidida por el Alcalde de Lima, e integrada por los Sres. Regidores Carlos Caamaño Castro, Enrique Espinoza Bellido(+), Miguel Azcueta Gorostiza y Oswaldo Morán Márquez, la definición de las funciones específicas y las relaciones funcionales del IMP, así como su adecuada incorporación a la estructura municipal.

En esa coyuntura, los Arquitectos Rodolfo Castillo García, Armando García Campos y Diódoro Acosta Villar (+), elaboraron en Marzo de 1991, el anteproyecto de Estatuto del IMP, que fue asumido por la Comisión Especial Multipartidaria; y finalmente fue aprobado por el Acuerdo de Concejo Metropolitano de Lima N° 119 en Mayo de 1991.

A partir de allí, y con el apoyo político del Teniente Alcalde Ing. Alberto Espantoso, (alcalde en ejercicio en ese momento por licencia del Alcalde, que hidalgamente reconoció la gestión exitosa de los jóvenes profesionales y técnicos del ex PLANMET y PROURBE para conseguir la creación del IMP), se preparó entre Febrero y Mayo de 1991, un proyecto de convenio interinstitucional IMP-INVERMET y los términos de referencia de 32 estudios de preinversión, los mismos que fueron desarrollados en

1991, y en los siguientes años varios más, hasta 1996, en función de las previsiones y el programa de inversiones del PLANMET 1990-2010; muchos de los cuales se concretaron posteriormente en obras urbanas en beneficio de Lima Metropolitana.

Luego, en Mayo de 1991 el Concejo Metropolitano de Lima nombró oficialmente al Consejo Directivo del IMP, presidido por el Arq. Enrique Espinosa Eellido (+); y se designó al Arq. Armando García Campos como Director Técnico del IMP, a propuesta del personal técnico de la institución. El Arq. Rodolfo Castillo García fue designado Director de Planificación Local; el Arq. Raúl Quiñones Huldish (+), Director de Preinversión y Proyectos; y el Arq. Diódoro Acosta Villar (+), Director de Asistencia y Cooperación Técnica.

Asimismo, por Acuerdo de Concejo Metropolitano de Lima N° 167-1991 se le encargó al IMP, la actualización y publicación del Plan de Desarrollo Metropolitano Lima Callao – PLANMET 1990-2010; el mismo que fue puesto en vigencia por el Decreto de Alcaldía de Lima N° 127-1992, y posteriormente ratificado por la Ordenanza Municipal de Lima N° 099-1996.

Así, gracias a la creación del IMP en 1991, y con la actualización, publicación y puesta en vigencia del PLANMET 1990-2010 en 1992, la Capital del Perú contó con un plan urbano oficial, y contaba además con el organismo municipal responsable de su seguimiento y retroalimentación; a fin de adecuarlo a las eventualidades de su curso de acción.

A partir de estas condiciones inéditas, se generó un “proceso permanente de planificación” que se expresó en programas, normas, informes técnicos, planes urbanos provinciales (como el Plan Urbano Director del Callao 1995-2010), planes urbanos distritales (como el Plan Urbano del Distrito de Miraflores 1996-2010, ratificado por Ordenanza Municipal de Lima N° 143-1999; y el Plan Urbano del Distrito de Santiago de Surco 1996-2010, ratificado por Ordenanza Municipal de Lima N° 199-1999), planes urbanos especiales (como el Plan Maestro de Desarrollo de la Costa Verde de Lima Metropolitana 1995-2010, aprobado por Acuerdo de la Autoridad del Proyecto Costa Verde N° 79 de Setiembre de 1995), estudios urbanísticos y convenios de cooperación internacional. Todo ello, dirigido a orientar y racionalizar la toma de decisiones vinculadas con el desarrollo urbano metropolitano.

Además, dicho proceso permanente de planificación estuvo asociado indisolublemente con el “desarrollo de la preinversión” que constituye la “factibilización de la planificación”; la misma que se expresó en perfiles de proyectos de inversión, estudios de preinversión y estudios definitivos de ingeniería; que finalmente devenían en obras, las cuales constituyen los mecanismos más eficaces para implementar un plan urbano. La aplicación de este concepto de “vincular la planificación, la preinversión y las obras” es lo que les permitió ejecutar obras a las siguientes gestiones municipales, sobre la base de los más de 200 estudios específicos que el IMP identificó y desarrolló en el período 1991-1996.

Es más, el proceso de ejecución de obras sobre la base de la actualización del PLANMET 1990-2010 y de los estudios del IMP entre 1991-1996 contribuyó decididamente en la reelección del Alcalde Sr. Ricardo Belmont en 1992. Sin embargo, dicho proceso permanente de planificación urbana se interrumpió a partir de 1996, con el ingreso de la administración municipal 1996-1998 del Alcalde Dr. Alberto Andrade Carmona, que después fuera reelegido para el periodo municipal 1999-2002.

Así, con la Ordenanza N° 099-1996 se priorizó la elaboración de un “Plan Integral de Desarrollo Metropolitano”, que nunca fue culminado, con la intención de reemplazar al PLANMET; y por tanto, prácticamente se abandonó la tarea de instrumentación económico-financiera del PLANMET a través de los estudios de preinversión.

Por otro lado, la instrumentación técnico-normativa de dicho Plan no se asumió decididamente, a pesar que habían avances hasta 1996, para ordenanzas sobre: acondicionamiento territorial (la aprobación de la Ordenanza de Lima N° 228-1999 fue un avance meritorio pero insuficiente); ordenamiento ambiental; sistema vial metropolitano (las Ordenanzas de la Municipalidad Metropolitana de Lima N° 127-1997, N° 341-2001, N° 459-2003 y N° 488-2003 cumplieron en gran parte con este requerimiento, pero el monitoreo de la aplicación de dicha reglamentación vial es una labor permanente y necesaria); así como términos de referencia listos para la elaboración del nuevo Reglamento de Zonificación Urbana de Lima.

Además, mediante la Ordenanza de Lima N° 134-1997 se le encomendó al IMP el control administrativo de los expedientes de cambios de zonificación, lo que distrajo aún más los escasos recursos humanos y técnicos para tratar de continuar con el proceso de instrumentación, seguimiento y retroalimentación del PLANMET.

A pesar de ello, en el IMP se lograron puntuales pero erráticos avances como: el Plan Maestro del Cercado y del Centro Histórico de Lima; los Planes Urbanos Distritales de La Molina y San Isidro; los Lineamientos para el Plan de Cuencas de los Ríos Chillón, Rímac y Lurín; el Plan de Recuperación Ambiental de los Pantanos de Villa; y el Plan de Recuperación Urbanística Las Malvinas, entre otros.

Y en las administraciones municipales 2003-2006 y 2007-2010 del Alcalde Sr. Luis Castañeda Lossio, no se retomó dicho proceso de planificación en base al IMP y al PLANMET, con coherencia, visión e integración institucional; por lo se dio lo siguiente:

El Plan de Desarrollo de la Región Lima Metropolitana 2003-2006 fue elaborado por la Oficina de Planificación y Presupuesto de la MML.

Las tareas relacionadas con la planificación ambiental metropolitana quedaron en una situación de indefinición institucional.

La Ordenanza N° 620-2004 le encargó al IMP la formulación del Plan Metropolitano de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano – PLAM de Lima, en un plazo de 18 meses, tomando como base el vigente Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima-Callao 1990-2010, sus estudios y planes complementarios, así como toda la información sectorial disponible sobre el ámbito provincial. Una vez concluida la formulación del PLAM de Lima, se debía desarrollar el trámite de consulta y aprobación en 150 días. Concluido dicho procedimiento, el Concejo Metropolitano debía aprobar mediante Ordenanza el PLAM de Lima, con un horizonte de vigencia de 10 años. Sin embargo, ninguna de estas previsiones se ha cumplido hasta la fecha.

Las Ordenanza N° 620-2004 y N° 719-2004 le restituyeron a la Dirección Municipal de Desarrollo Urbano las funciones de control y seguimiento administrativo de los cambios de zonificación; reservando para el IMP los informes técnicos definitivos sobre la propuesta de reajuste integral del Plano de Zonificación General de Lima Metropolitana, el Reglamento de Zonificación y el Índice de Usos de la Provincia para la Ubicación de Actividades Urbanas.

Sin embargo, cabe reconocer que en este periodo se logró lo siguiente:

- La actualización de los planos y normas de zonificación (usos del suelo, alturas de edificación, parámetros urbanísticos y edificatorios, índice de usos para la ubicación de actividades urbanas, etc.) para los 42 distritos de Lima, a partir de las ideas rectoras del PLANMET vigente, de las propuestas de zonificación de las Municipalidades Distritales, de las opiniones de autoridades y órganos técnicos distritales, de las consultas vecinales que se convocaron, y de una evaluación de la dinámica inmobiliaria y desarrollo urbano que está teniendo Lima, con sus nuevos proyectos públicos y privados; a fin de tratar de responder con mejor sustento al veloz ritmo de crecimiento inmobiliario que ahora tiene Lima.

- La consolidación del objetivo de la densificación de la ciudad, como señala el PLANMET vigente, a través de las diferentes normas aprobadas, por lo menos de sus zonas y ejes principales, como estrategia necesaria para promover la eficiencia funcional de la ciudad; la misma que requerirá además, del mejoramiento de la calidad arquitectónica y ambiental de los proyectos.
- La flexibilización en la compatibilidad de usos del suelo, que se ha extendido masivamente en los distritos de Lima, a pesar de alguna férrea oposición de pocas pero influyentes autoridades distritales, que reclaman la "residencialidad exclusiva" en ciertos ejes centrales, aún cuando es manifiesta la clandestina incorporación de otras actividades en ellos.

La Ordenanza N° 732-2004 aprobó la creación del Instituto Metropolitano Protransporte de Lima, entidad encargada de llevar a cabo y/o supervisar los estudios técnicos y la implementación del Sistema de Corredores Segregados de Buses de Alta Capacidad, incluyendo su infraestructura y actividades vinculadas.

Es decir, que las funciones de planificación del desarrollo local están cada vez más fragmentadas entre los diferentes órganos de la Municipalidad Metropolitana de Lima, con las superposiciones, contradicciones, vacíos y duplicaciones que ello conlleva; debilitando al IMP como órgano vigente encargado de conducir, orientar y organizar integralmente la planificación del desarrollo local (urbano y rural) dentro del ámbito de la Provincia de Lima.

Sin embargo, la actual gestión municipal de la Sra. Susana Villarán de la Puente ha dispuesto que el IMP se encargue de la elaboración del **Plan de Desarrollo Urbano de Lima Metropolitana 2011-2035**, en reemplazo del PLANMET 1990-2010; teniendo como horizontes de planeamiento de mediano y largo plazo, el Bicentenario de la Independencia Nacional del Perú en el 2021 y los 500 años de la fundación española de Lima en el 2035, respectivamente.

Esto puede constituir una ocasión para revalorar los 20 años de la creación del IMP; un reto para relanzar la imagen institucional del IMP; y una oportunidad para revertir el proceso de decaimiento de la planificación urbana de Lima que empezó en 1996, a fin que ésta no devenga en una "causa perdida", sino que se convierta en el "reto posible" que demanda el Área Metropolitana más importante del país con miras al ducentésimo aniversario de la independencia del Perú y al quingentésimo aniversario de la fundación española de Lima.

4.4.4 Período 1992 - 2005.-

En este período, las Municipalidades continuaron encargadas de la planificación urbana local. Empero, puede identificarse 2 etapas, de acuerdo a cambios en el marco legal e institucional y en la evolución teórico - metodológica de la planificación urbana en el Perú:

➤ Etapa 1992 - 1995.-

En esta etapa hubo ciertos hitos institucionales en la planificación urbana del país:

- La absorción del Ministerio de Vivienda y Construcción por el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción en 1992; y la disolución del Instituto Nacional de Planificación – INP, también en 1992, por decisión del gobierno del Presidente del Perú, Alberto Fujimori.
- La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 en Río de Janeiro, que tuvo como objetivo central sentar las bases consensuales entre los países del mundo para la afirmación de la teoría y práctica del desarrollo sostenible, lo que influyó en la elaboración de los planes urbanos.

En este contexto institucional, la evolución teórico - metodológica de la planificación urbana en el Perú en esta etapa, se caracterizó fundamentalmente por lo siguiente:

- La consolidación de la “planificación urbana ambiental” como enfoque de planificación urbana que incorpora la dimensión ambiental en los estudios y propuestas de los planes urbanos.
- **La Actualización del Plan de Desarrollo Metropolitano Lima Callao 1990-2010 - PLANMET**; publicado en 1992 por el IMP, único plan metropolitano que incorpora un programa de inversiones urbanas, e incluye entre sus objetivos específicos al ordenamiento ambiental metropolitano, así como políticas generales de medio ambiente y de seguridad física ante desastres.
- La generación de un proceso permanente de planificación - preinversión en la Municipalidad de Lima, a partir de la actualización y publicación del PLANMET 1990-2010, que le permitió al IMP la elaboración de más de 200 estudios específicos entre 1991 y 1996, que les permitió a las posteriores gestiones municipales de Lima, hasta hoy, ejecutar obras en beneficio de la Metrópoli.
- La elaboración del **Plan Urbano Director de la Provincia Constitucional del Callao 1995-2010** y del **Plan Maestro de Desarrollo de la Costa Verde de Lima Metropolitana 1995-2010**; de acuerdo al PLANMET e integrando coherentemente la “dimensión ambiental” al estudio y propuestas de dichos planes urbanos; lo que constituyó un aporte del IMP a la planificación urbana ambiental en el Perú en la década de los 90 del siglo XX, en concordancia con lo acordado en la Conferencia de Río de Janeiro.¹⁶
- El inicio en la elaboración de Planes Urbanos Distritales en la Provincia de Lima, de acuerdo a los lineamientos del PLANMET, como los casos de Miraflores, Santiago de Surco, Ate-Vitarte, etc.; los mismos que también incluyen entre sus previsiones, la dimensión ambiental.
- El inicio en la utilización de técnicas de marketing y publicidad para hacer que las propuestas de los planes urbanos sean de fácil captación por parte de la población, a través de perspectivas, apuntes y diseño gráfico.

➤ **Etapa 1996 - 2005.-**

Esta etapa se caracteriza por los siguientes acontecimientos institucionales:

- La aprobación de la Ordenanza Municipal de Lima Metropolitana N° 99 de Noviembre de 1996, que ratifica la vigencia del PLANMET; incorpora normativamente la adopción de la planificación estratégica en los planes municipales; y dispone entre otras previsiones, la elaboración de un nuevo **Plan Integral de Desarrollo Metropolitano a Mediano Plazo** sobre la base de Planes Integrales Distritales.
- La creación del nuevo **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS** en el 2001, a partir de la desagregación del ex-Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción; con el objeto de formular, aprobar, ejecutar y supervisar las políticas de alcance nacional aplicables en materia de vivienda, urbanismo, construcción y saneamiento.

¹⁶ El Tesista fue Jefe de la Actualización del Plan de Desarrollo Metropolitano Lima Callao 1990-2010, del Plan Urbano Director de la Provincia Constitucional del Callao 1995 – 2010 y del Plan Maestro de Desarrollo de la Costa Verde de Lima Metropolitana 1995 – 2010.

- La lamentable disolución del **Instituto Nacional de Desarrollo Urbano - INADUR** en el 2002, como organismo descentralizado del Sector Vivienda, Construcción y Saneamiento, encargado del apoyo técnico de las Municipalidades en materias de planificación urbana y de planificación del desarrollo local; siendo sus funciones absorbidas por el MVCS.

En este contexto institucional, la evolución teórico - metodológica de la planificación urbana en el Perú en esta etapa, se caracterizó principalmente por lo siguiente:

- La adopción oficial de la planificación estratégica en el Perú, y en Lima fundamentalmente a partir de la aprobación de la mencionada Ordenanza Municipal de Lima N° 99-1996, como proceso metodológico para la elaboración de planes urbanos, planes de desarrollo y planes institucionales en el sector público y municipal; sin abandonar los enfoques de la planificación urbana normativa y de la planificación urbana ambiental, sino más bien complementándolos en un enfoque integrador. Ejemplo de esto último, son los planes urbanos de Tumbes (1999), Chulucanas (2000) y Tacna (2001), elaborados por el INADUR.
- La transformación de la “planificación urbana ambiental” en “planificación urbana ambiental estratégica” al incorporar elementos de la planificación estratégica.
- La elaboración de **Planes de Mitigación ante Desastres** en diversas ciudades del país por parte del INADUR, dentro del Programa de Ciudades Sostenibles, gracias al convenio PNUD - CEREN - INADUR, como respuesta de prevención ante la cíclica aparición del fenómeno El Niño; con una metodología mejor desarrollada sobre seguridad física ante desastres, la misma que fue asimilada e incorporada por la planificación urbana ambiental en un enfoque más integral.
- La formulación de los **Proyectos de Gestión Urbano - Regional de Inversiones – GURI** como aplicaciones del ordenamiento territorial como instrumento de promoción de inversiones entre 1996 y el 2001.
- La formulación de los **Planes Regionales de Desarrollo Urbano** en el 2002 como experiencia de planificación urbana regional.

4.4.5 Período 2006 - 2011.-

En este período, las Municipalidades continúan encargadas de la planificación urbana local, pero se han producido algunos cambios en el marco legal e institucional del país:

- La reglamentación progresiva y aplicación de la **Ley General del Ambiente N° 28611** del 2005, como norma general ordenadora y moderna del marco legal para la gestión ambiental y la protección del ambiente, a fin de mejorar la calidad de vida de la población y lograr progresivamente el desarrollo sostenible en el Perú.
- La creación del **Ministerio del Ambiente - MINAM**, mediante Decreto Legislativo N° 1013 del 2008, a fin de diseñar, establecer, ejecutar y supervisar la política ambiental nacional y sectorial; así como establecer y conducir la política, criterios, herramientas y procedimientos generales para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes; a fin de contribuir a la mejora de la calidad de vida de la población y al logro del desarrollo sostenible.
- La creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del **Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN**, mediante el Decreto Legislativo N° 1088 del 2008, orientados al desarrollo de la planificación estratégica como instrumento técnico de gobierno y gestión para el desarrollo armónico del país y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

En este contexto, la evolución teórico - metodológica de la planificación urbana en el Perú en este periodo se caracteriza principalmente por lo siguiente:

- La formulación de las primeras aproximaciones teóricas y la concreción de las primeras aplicaciones metodológicas y operativas de la planificación del desarrollo urbano sostenible en el país.
- La formulación y aprobación del **Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Cerro de Pasco 2006-2016** y del **Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Chancay 2008-2018**, como experiencias pioneras de planificación del desarrollo urbano sostenible en el país.
- La formulación y aprobación del **Estudio: Apoyo a la Integración Urbana y Regional de la Zona Fronteriza del Eje Vial N° 1 Piura - Guayaquil 2009-2018**, primer plan con un carácter verdaderamente binacional, financiado por el Plan Binacional de Desarrollo Perú - Ecuador, con los enfoques emergentes del ordenamiento territorial sostenible y de la planificación del desarrollo urbano sostenible.¹⁷

4.5 A Manera de Conclusión: Evolución de la Planificación Urbana en el Perú 1947 - 2011.-

El **marco legal del ordenamiento territorial, la planificación urbana y la gestión ambiental en el Perú** ha estado constituido básicamente por la vigencia de las Constituciones Políticas del Perú; a partir de las cuales se dieron un conjunto de leyes orgánicas, leyes ordinarias, decretos legislativos y de normas municipales específicas. El marco legal actual en el Perú con respecto al ordenamiento territorial y a la planificación urbana establece que la función de planificación del desarrollo local es una competencia municipal; y que ésta se concreta en la formulación, aprobación, implementación, supervisión y evaluación de Planes de Desarrollo Local.

Asimismo, el marco legal básico que ha establecido normativamente la concepción del desarrollo sostenible y la gestión ambiental en el Perú está configurado fundamentalmente por la Constitución Política del Perú de 1993, por el Decreto Legislativo N° 613 que aprobó el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de 1990 (hoy derogado), por la Ley del Consejo Nacional del Ambiente N° 26410 de 1994 (hoy derogada), por la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental N° 27446 del 2001 (hoy modificada), por el Acuerdo Nacional del 2002, por la Ley de Bases de la Descentralización N° 27783 del 2002, por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867 del 2002, por la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 del 2003, por la Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental N° 28245 del 2004, por la Ley General del Ambiente N° 28611 del 2005, y por Decreto Legislativo N° 1013 de Creación del Ministerio del Ambiente del 2008.

Por otro lado, el **marco institucional de la gestión urbana y de la gestión ambiental del país** ha estado signado por la creación e influencia de instituciones claves como son los casos de la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo - ONPU (1947), el Instituto de Planeamiento de Lima - IPL (1961), el Ministerio de Vivienda y Construcción - MVC (1969), el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano - INADUR (1981), el Instituto Metropolitano de Planificación - IMP (1991), el Consejo Nacional de Ambiente (1994), el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción - MTCVC (1992), el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS (2002), y recientemente el Ministerio del Ambiente (2008).

¹⁷ El Tesista fue Encargado Técnico del Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Cerro de Pasco 2006-2016, Jefe del Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Chancay 2008-2018, y Jefe del Estudio: Apoyo a la Integración Urbana y Regional de la Zona Fronteriza del Eje Vial N° 1 Piura – Guayaquil 2009-2018.

Y en cuanto a la **evolución teórico - metodológica de la planificación urbana en el Perú**, cabe concluir que ésta se ha ocupado preferentemente de los problemas prácticos de la ciudad, y para ello ha recurrido a un pragmatismo ecléctico que ha ido incorporando acumulativamente, aportes teóricos y metodológicos de los diversos enfoques teóricos de análisis y/o interpretación del proceso urbano.

Así, la planificación urbana en el Perú ha recibido los siguientes **aportes de los enfoques teóricos del proceso urbano**, según nuestro criterio:

- Del Urbanismo Pragmático, se rescata la tendencia a solucionar problemas prácticos de la ciudad, antes que abordar sus problemas teóricos.
- Del Urbanismo Funcionalista, se mantiene la identificación de las funciones básicas de la ciudad: vivienda, trabajo, circulación y recreación. Este enfoque permanece aún en algunos términos y contenidos de los planes urbanos en el país.
- Del Urbanismo Organicista, se asume la relación entre la ciudad y la sociedad que la produce; como una aproximación a la ciudad como medio social complejo.
- Del Historicismo, se rescata el hecho de considerar que la planificación urbana debe responder a procesos sociales y económicos que se dan en la ciudad.
- Del Empirismo, se retoma la utilización de indicadores de variables urbanas y ambientales cada vez más complejos.
- Del Ecologismo Urbano, se mantiene la utilización de sus herramientas de descripción de la ciudad, pero enriquecidas con otros aportes.
- Del Neo - Ecologismo Urbano, se retoma la utilización de modelos de simulación de escenarios futuros, como son los casos de planificación del transporte urbano.
- Del Estructural - Funcionalismo, se retoma el estudio de la segregación social residencial en el espacio urbano, principalmente de áreas metropolitanas.
- Del Enfoque Sistémico, se retoma la utilización relativa, aunque no generalizada, de modelos locacionales y de usos del suelo.
- Del Materialismo Histórico, se han rescatado algunos términos de análisis para los diagnósticos urbanos.
- Del enfoque de la Globalización y de la planificación urbana estratégica, se asumen criterios de competitividad urbana, que derivan en planes urbanos más ligados a la promoción de cambios cualitativos en el desarrollo urbano.
- Del Neoliberalismo, se rescatan criterios para políticas de promoción de la inversión privada en el desarrollo urbano.
- Del Desarrollo Sostenible, se enriquece con una mayor consideración de la dimensión ambiental en los estudios y previsiones de los planes urbanos.
- Del Neo – Urbanismo, se recoge su carácter participativo y flexible, para considerar a los actores, las dinámicas de la ciudad y las exigencias del desarrollo sostenible.

Con respecto a los **aportes de los enfoques teóricos de análisis e interpretación del proceso urbano en el Perú**, cabe precisar que la planificación urbana ha recibido influencia de la sociología urbana en el país, que se ha ocupado de abordar tanto los problemas teóricos del proceso urbano como los problemas prácticos de éste. Ha estudiado el proceso urbano preferentemente a través del estudio de los aspectos del "crecimiento urbano" relacionados con los pueblos jóvenes, los tugurios, y la marginalidad urbana en general.

Así, en el Perú, en la década de los años 60 se comenzó a estudiar la situación de los llamados "barriadas", "barrios marginales", "pueblos jóvenes" o "asentamientos humanos", así como de los tugurios, desde la perspectiva estructural – funcionalista de la sociología norteamericana. En esta etapa, los estudios se caracterizaron por su énfasis en aspectos culturales, aspectos de localización y características sociales. Los aspectos urbanos y residenciales eran considerados la expresión física de problemáticas socioculturales.

A mediados de los años 60, se abordó el estudio de los pueblos jóvenes, los tugurios y la marginalidad urbana en general, desde una perspectiva dependientista, que sostenía que el “centro domina a la periferia”, en el entendido que la ciudad convencional dominaba a la ciudad periférica donde se asentaban los pueblos jóvenes. En los años 70, desde una perspectiva marxista, el problema de la marginalidad urbana de los pueblos jóvenes y de los tugurios se enfocó como que no eran más que manifestaciones del proceso de reproducción de la mano de obra en una sociedad capitalista subdesarrollada.

En la década del 80 del siglo pasado, desde una perspectiva neoliberal, los estudios consideraron que los pueblos jóvenes y el comercio ambulatorio no son expresión de la “marginalidad urbana”, en la medida en que constituyen sectores representativos de la sociedad peruana en cuanto a magnitud, sino que son expresión de la “informalidad urbana”, residencial y laboral. Y en los años 90, el estudio de la marginalidad e informalidad urbana ha sido influido por el enfoque de la sostenibilidad, y orientado a la identificación, caracterización, negociación y tratamiento de los conflictos urbano - ambientales y socio - ambientales.

En este contexto, la planificación urbana en el Perú ha considerado, fundamentalmente a partir de los años 70 del siglo pasado, a los pueblos jóvenes y los tugurios en sus estudios de diagnóstico, ligados a la evolución urbana, estructura urbana, usos del suelo, análisis del problema de la vivienda, servicios básicos, equipamiento urbano, vialidad, transportes; y a los procesos de saneamiento físico - legal y acondicionamiento físico de los asentamientos humanos marginales, así como a los procesos de hacinamiento, tugurización y contaminación ambiental de las áreas urbanas deterioradas.

Asimismo, la planificación urbana en el Perú ha ido incorporando en las propuestas de los planes urbanos, políticas, estrategias y programas de dotación y mejoramiento de servicios básicos, de vivienda y de renovación urbana para estratos socioeconómicos bajos y medio - bajos; programas de educación vial, educación ambiental y defensa civil, cultura urbana y ciudadana; y propuestas de mecanismos de participación ciudadana. De modo que las limitaciones en la implementación de los planes urbanos en el Perú no ha sido un problema de “prioridades” (pues se identificaban proyectos prioritarios para afrontar problemas críticos) sino fundamentalmente un problema de “disponibilidades” (falta de recursos suficientes para ejecutar proyectos prioritarios).

Por otro lado, la planificación urbana en el Perú también ha recibido **aportes de los enfoques teóricos de planificación urbana contemporánea**, en sus sucesivos estados del arte, de la siguiente manera según nuestro criterio:

- En el periodo 1947-1968 los primeros planes urbanos en el Perú se referían básicamente a aspectos de zonificación urbana y esquemas viales; por lo que trasuntaban un urbanismo funcionalista y un voluntarismo que configuraban una suerte de “urbanismo mágico”, fundamentalmente físico - espacial y esteticista. Así, se limitaban a presentar un modelo ideal de ciudad, pero no se complementaban con políticas operativas que permitieran llevarlos a la práctica.
- En el periodo 1969-1980, la planificación urbana en el Perú evolucionó desde planes urbanos fundamentalmente físico - espaciales hasta planes urbanos más complejos e interdisciplinarios; perfeccionados con un mejor conocimiento de los comportamientos reales del desarrollo urbano, y con políticas urbanas más operativas e instrumentos técnico - normativos, consolidándose como “planificación urbana normativa”.
- En el periodo 1981-1991, la planificación urbana normativa en el Perú devino en la “planificación urbana ambiental”, con planes urbanos que incorporaban de modo coherente la dimensión ambiental en sus estudios y previsiones; complementados en muchos aspectos procedimentales y de gestión, y liberados en gran parte de su improcedente empeño de no contar con el mercado.

- En el periodo 1992-2005, la planificación urbana ambiental en el Perú se complejizó con elementos innovadores de la “planificación urbana estratégica”, con planes urbanos más ligados a la búsqueda de cambios cualitativos en los procesos de desarrollo de las ciudades con la implementación de acciones estratégicas de desarrollo urbano; y considerando mejor los mecanismos del mercado, la globalización y la competitividad.
- En el periodo 2006-2011, se plantean las primeras aproximaciones teóricas y se concretan las primeras aplicaciones metodológicas y operativas de la “planificación del desarrollo urbano sostenible” en el país. No obstante, en la actualidad este enfoque de planificación emergente aún se maneja en términos teóricos y académicos, pues todavía no ha sido asimilada en el país, y no se ha establecido normativamente su aplicación metodológica y operativa en los planes urbanos, salvo aproximaciones valiosas.
- Sin embargo, cabe señalar que la planificación urbana en el Perú no ha experimentado un cambio radical de un enfoque teórico por otro, sino que se han ido complementando en un “enfoque integrador pragmático implícito”, que ha permitido arribar hasta hoy a una “planificación urbana ambiental estratégica”. En este contexto, se requiere un “enfoque integrador emergente explícito” que recoja los aportes de los diferentes enfoques de planificación urbana moderna y supere sus respectivas limitaciones.

En el caso específico de la **planificación urbana del Área Metropolitana Lima - Callao**, la metrópoli más importante del Perú, destacan los siguientes planes urbanos entre 1947-2011, que constituyen hitos en la evolución teórico - metodológica de la planificación urbana de Lima - Callao:

- **Plan Piloto de Lima de 1949:** Constituye un ejemplo pionero de “planificación urbana normativa”, que incorporó temas de expansión y densificación urbana, vivienda, áreas industriales, vialidad, transporte, equipamiento institucional, recreación, áreas verdes y espacios públicos. En ese momento, la dimensión ambiental no se desarrollaba como tal, sino que estaba implícita en el tema de recreación y áreas verdes.
- **Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima Callao 1968-1980:** Es el ejemplo más significativo, complejo e interdisciplinario de “planificación urbana normativa” de nivel metropolitano entre 1947 y 1968, que también incorporó temas de densificación y expansión urbana, vivienda y renovación urbana, áreas industriales, vialidad y transporte, equipamiento urbano, recreación, normativa urbana, etc. No obstante, la dimensión ambiental continuó sin ser desarrollada explícitamente, permaneciendo vinculada al tema de recreación y áreas verdes.
- **Plan de Estructuración Urbana Metropolitana de Lima 1986-1996:** Es una experiencia piloto de “planificación urbana normativa” entre 1981 y 1991. No obstante, no llegó a constituir un plan de desarrollo metropolitano propiamente dicho, donde la dimensión ambiental y de seguridad física ante desastres no se desarrolló como tal, sino tímida y puntualmente en algunas políticas de suelo y de infraestructura de servicios.
- **Plan de Desarrollo Metropolitano Lima Callao 1990-2010:** Es un aporte pionero de “planificación urbana ambiental” entre 1981 y 1991, siendo un hito importante en la planificación urbana metropolitana; definiendo entre sus objetivos específicos, el ordenamiento ambiental metropolitano, políticas generales de medio ambiente y seguridad física ante desastres, y una propuesta de recuperación ambiental.

Desde un punto de vista teórico - metodológico, en el PLANMET se mantuvo la influencia del enfoque del urbanismo pragmático con aportes del urbanismo funcionalista, del empirismo y del ecologismo urbano; así como del ordenamiento territorial. Del neoliberalismo se rescataron criterios para políticas de promoción de la inversión privada en el desarrollo urbano; y del enfoque del desarrollo sostenible, la incorporación de la dimensión ambiental en el diagnóstico y propuestas del Plan.

Es un aporte relevante de planificación urbana ambiental entre 1981 y 1991, donde se consideraron aspectos físico-espaciales, físico-ambientales, económicos, sociales e institucionales en el estudio de la metrópoli Lima - Callao. Es un hito importante en la planificación urbana metropolitana, ya que incorpora pioneramente aunque no integradamente, la dimensión ambiental en un plan urbano de esta jerarquía, definiendo entre sus objetivos específicos, el ordenamiento ambiental metropolitano, políticas generales de medio ambiente y seguridad ante desastres; y una propuesta general de recuperación ambiental, que no se incluyó en la publicación del PLANMET, reservándose para una posterior publicación con una Ordenanza Municipal sobre el tema, lo que finalmente no ocurrió.

Así, con el PLANMET la “planificación urbana normativa” en Lima-Callao empezó a transformarse a “planificación urbana ambiental”, aunque metodológicamente la incorporación coherente de la dimensión ambiental en los estudios y propuestas de los planes urbanos demandó un proceso de maduración posterior.

Otro aporte fundamental del PLANMET es que propuso la creación del Instituto Metropolitano de Planificación - IMP, como organismo permanente de la Municipalidad de Lima Metropolitana, para que se encargue de la planificación del desarrollo local en la Provincia de Lima; así como del seguimiento, evaluación, retroalimentación y actualización del PLANMET, adecuándolo a las eventualidades de su curso de acción. Asimismo, generó un “proceso permanente de planificación” desde la creación del IMP en 1991 hasta 1996, que se expresó en programas, normas, informes técnicos, planes urbanos distritales y especiales, convenios de cooperación, etc.; dirigidos a orientar y racionalizar la toma de decisiones vinculada con el desarrollo urbano metropolitano sostenible.

Finalmente, constituye un hito importante en la planificación urbana de la Metrópoli, en la medida en que es el único plan metropolitano que contiene un Programa de Inversiones Urbanas; a partir del cual se generó un proceso de planificación asociado con el “desarrollo de la preinversión” que constituye la “factibilización de la planificación”; la misma que se expresa en proyectos, acciones y obras que constituyen los mecanismos más eficaces para encaminar el desarrollo urbano hacia los objetivos que el Plan señala. De este modo, asumió implícitamente el concepto básico de “proyectos estratégicos” de la planificación urbana estratégica, aunque metodológicamente todavía no la asimiló integralmente.

Dicho “proceso de planificación con énfasis económico - financiero” (desarrollo de la preinversión), a partir de la aplicación del concepto de “vincular la planificación, la preinversión y las obras”, posibilitó al IMP la elaboración de más de 200 estudios específicos entre 1991 y 1996, muchos de los cuales le han permitido y le están permitiendo a las últimas gestiones municipales, ejecutar obras en beneficio de la ciudad. Ejemplo de ello son las siguientes obras ejecutadas, entre otras:

– Construcción de Av. Universitaria, que forma parte del Anillo Vial de Desconcentración N° 3.

Construcción de intercambio vial norte Av. Universitaria - Carretera Panamericana Norte, que forma parte del Anillo Vial de Desconcentración N° 3.

Construcción de intercambio vial sur Av. Javier Prado - Vía de Evitamiento - Carretera Panamericana Sur, que forma parte de los Anillos Viales de Desconcentración N° 3 y N° 5.

Construcción de intercambio vial este Av. Riva Agüero - Av. Próceres de la Independencia, que forma parte del Anillo Vial de Desconcentración N° 2.

Mejoramiento de paso a desnivel Av. Primavera - Carretera Panamericana Sur, que forma parte del Anillo Vial de Desconcentración N° 4.

Revalorización de Plaza de Armas, Plaza San Martín y Parque Universitario, que forman parte del Centro Histórico de Lima.

Mejoramiento de trébol de Caquetá, que forma parte del Anillo Vial de Desconcentración N° 5.

Construcción de paso a desnivel Av. Universitaria - Av. Perú, que forma parte del Anillo Vial de Desconcentración N° 3.

Construcción de intercambios viales Av. Universitaria – Av. Argentina, Av. Universitaria – Av. O. R. Benavides (ex Av. Colonial) y Av. Universitaria – Av. Venezuela, que forman parte del Anillo Vial de Desconcentración N° 3.

Construcción de paso a desnivel Av. El Derby - Av. San Borja Norte.

Construcción de vía expresa y de intercambios viales de Av. Javier Prado, que forma parte del Anillo Vial de Desconcentración N° 3.

Construcción de la vía expresa Av. Grau e interconexión vial Av. Grau - Jr. Locumba, que forman parte del Anillo Vial de Desconcentración N° 1.

Promoción de terminales terrestres interprovinciales en Lima Norte y Lima Sur.

En cuanto a las limitaciones técnicas del PLANMET, cabe señalar que no puso énfasis en la instrumentación técnico-normativa de sus propuestas y previsiones, vale decir, en la elaboración de normas y reglamentos; razón por la cual las ordenanzas de acondicionamiento territorial, ordenamiento ambiental, y el nuevo reglamento de zonificación urbana de Lima Metropolitana, quedan pendientes en cuanto a su concreción y aprobación. Posteriormente, se han hecho algunos avances pero que no son suficientes.

Asimismo, priorizó la instrumentación económico - financiera de los proyectos de inversión urbana de carácter metropolitano sobre la base de la inversión pública municipal, lo cual generó obras en beneficio de la ciudad; no obstante, no diseñó ni generó mecanismos para promover el aporte de la inversión privada en la ejecución de obras urbanas, a través de diferentes modalidades de concesiones (operación; construcción y transferencia; y construcción, operación y transferencia).

Y por otro lado, no incidió en la elaboración de perfiles para la gestión de la cooperación internacional, principalmente para la concreción de proyectos ambientales y de recuperación del Centro Histórico de Lima, que requieren un mayor plazo de maduración.

Finalmente, es conveniente aclarar que normativamente hasta el año 2003, el Plan de Desarrollo Metropolitano era el plan urbano que le correspondía a la Metrópoli Lima-Callao, que trata sobre aspectos fundamentalmente físico-espaciales para las Provincias de Lima y Callao. Con la Ley de Municipalidades del 2003 y con la Ordenanza Municipal de Lima N° 620-2004, se tiene que elaborar el Plan de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Lima - PLAM Lima, lo que implicará la reformulación y superación total del PLANMET 1990-2010 vigente.

Plan Urbano Director de la Provincia Constitucional del Callao 1995-2010: Es un ejemplo muy relevante de “planificación urbana ambiental” en el periodo 1992-2005, constituyendo un hito importante en la planificación urbana, ya que se formuló de acuerdo a los lineamientos del PLANMET e integrando coherentemente la dimensión ambiental al estudio y propuestas de un plan urbano.

Ello significó un aporte a la planificación urbana en el Perú en la década de los años 90 del siglo XX, ya que con este plan la “planificación urbana normativa” en Lima - Callao se consolida definitivamente como “planificación urbana ambiental”; porque recoge los aportes de la primera, pero incorpora la dimensión ambiental en sus estudios y previsiones.

Desde un punto de vista teórico - metodológico, en el Plan Urbano del Callao también se mantuvo la influencia del enfoque del urbanismo pragmático con aportes del urbanismo funcionalista, del empirismo y del ecologismo urbano; así como del ordenamiento territorial. Del neoliberalismo se rescataron criterios para políticas de promoción de la inversión privada en el desarrollo urbano; y del enfoque del desarrollo sostenible, la incorporación de la dimensión ambiental en el diagnóstico y propuestas del Plan.

Es un ejemplo muy relevante de planificación urbana ambiental en el periodo 1992-2003, donde se consideraron aspectos físico-espaciales, físico-ambientales, económicos, sociales e institucionales en el estudio de la Provincia del Callao; constituyendo un hito importante en la planificación urbana, ya que se formuló de acuerdo a los lineamientos del PLANMET e integrando coherentemente la “dimensión ambiental” al estudio y propuestas de dicho plan urbano; lo que constituyó un aporte a la planificación urbana en el Perú en la década de los años 90 del siglo XX, en concordancia con lo acordado en la Conferencia de Río de Janeiro de 1992 sobre el Medio Ambiente y Desarrollo.

Es así que con el Plan Urbano del Callao la “planificación urbana normativa” (o tradicional) en Lima-Callao se consolida definitivamente como “planificación urbana ambiental”; porque recogiendo los aportes de la primera, la complementa de modo coherente con la incorporación de la sustentabilidad ambiental como criterio y objetivo en los estudios y propuestas de los planes urbanos.

Asimismo, al constituir una norma vigente, de obligatorio cumplimiento y aplicación para los procesos de planificación y gestión urbana ambiental y desarrollo urbano sostenible que se promueven en la Provincia del Callao, ha generado una sinergia entre los procesos de desarrollo y/o de sustentabilidad ambiental regulados y orientados por posteriores planes en el ámbito territorial de la Provincia Constitucional del Callao, hoy Región Callao, como son los casos de:

Plan Concertado de Gestión Estratégica del Callao 2002-2011: elaborado por el Consejo Transitorio de Administración Regional del Callao – CTAR Callao, hoy Gobierno Regional del Callao, y la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, en Mayo del 2002. Establece una visión de desarrollo y ejes estratégicos para el desarrollo regional del Callao, incluyendo el eje de desarrollo urbano y medio ambiente.

Plan de Acción Ambiental Regional del Callao 2001-2021: elaborado por la Comisión Ambiental Regional del Callao en el año 2001, y aprobado por CONAM en el año 2001. Define los ejes estratégicos de la gestión ambiental en el Callao con una proyección de largo plazo.

Finalmente, otro aporte del Plan Urbano del Callao es que permitió vincular el desarrollo de la preinversión y las obras a partir de sus previsiones, lo que se expresa en la concreción de proyectos, acciones y obras (estratégicas del desarrollo provincial y estructurantes del desarrollo urbano), que constituyen los mecanismos más eficaces para encaminar el desarrollo urbano del Callao hacia los objetivos que el Plan señala.

De este modo, asumió implícitamente el concepto básico de “proyectos estratégicos” de la planificación urbana estratégica, aunque metodológicamente todavía no la asimiló de modo integral. Esto lo convirtió en un “plan para la acción” a lo largo de su implementación. Algunos ejemplos de ello son:

La construcción del intercambio vial Av. Elmer Faucett - Av. O. R. Benavides (ex-Colonial), emprendido por CORDECALLAO, hoy Gobierno Regional del Callao.

El ensanche de la Av. Elmer Faucett, entre el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez y la Av. Argentina, y la construcción del corredor vial Av. Venezuela; ejecutados por la Municipalidad del Callao; lo que ha mejorado la operación de las vías y el acceso al terminal aeroportuario más importante del país.

La rehabilitación de Av. República de Panamá, la construcción del estadio Miguel Grau, del coliseo cerrado y de la piscina olímpica en el Parque Yahuar Huaca, y las obras de rehabilitación de las Av. Argentina y Néstor Gambetta; realizados por CORDELICA, hoy Gobierno Regional del Callao.

La rehabilitación y reordenamiento de las Av. Sáenz Peña y Buenos Aires, y el reordenamiento del comercio ambulatorio en el centro del Callao, emprendidos por la Municipalidad del Callao; lo que ha mejorado ostensiblemente las condiciones urbano ambientales del centro comercial del Callao.

La construcción de la autopista Callao-Canta, emprendida por el ex-Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

La modernización y ampliación de las instalaciones del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, a través de la concesión a un operador internacional.

La construcción de intercambios viales de la Av. Guardia Chalaca: Ovalo Saloom y Av. Sáenz Peña; por CTAR Callao, hoy Gobierno Regional del Callao.

La elaboración de los estudios de ingeniería listos para la licitación de las obras de la vía Costa Verde en el tramo del Callao, del intercambio vial Av. Faucett - Av. Venezuela, y de las obras de revalorización del Centro Histórico del Callao.

La elaboración del estudio de factibilidad técnica del intercambio vial Av. Faucett - Av. Tomás Valle.

Los diversos programas de vivienda emprendidos por el gobierno central en la Urb. Antonia Moreno de Cáceres, Ciudad Pachacútec, y en los asentamientos humanos San Judas Tadeo y Puerto Nuevo, etc. Aunque en el caso de Ciudad Pachacútec, la reubicación de 35.000 hab. hecha por el gobierno central en el año 2000 sin haberse realizado previamente las obras de habilitación urbana mínimas necesarias, rebasó las previsiones del Plan Urbano del Callao, generando un problema social, urbano y ambiental considerable.

En cuanto a las limitaciones institucionales del Plan Urbano del Callao cabe señalar que no diseñó los instrumentos técnicos suficientes para la instrumentación administrativo - institucional del Plan; vale decir, para la adecuación organizacional de la Municipalidad del Callao para la implementación y seguimiento sistemático y permanente del Plan, a través de una Oficina Provincial de Planeamiento Urbano Ambiental; por tanto, las funciones de seguimiento del Plan, con respecto a proyectos y acciones de desarrollo urbano sostenible, actualmente son llevadas a cabo en forma dispersa por las diferentes Direcciones Municipales.

En cuanto a las limitaciones técnicas cabe indicar que priorizó como estrategia la instrumentación económico-financiera de los proyectos de inversión urbana de carácter provincial sobre la base de la inversión pública, principalmente de los recursos generados por el canon aduanero del que se benefician el Gobierno Regional y las Municipalidades del Callao; lo cual ha generado obras en beneficio del Callao; no obstante, no diseñó ni generó mecanismos para promover el aporte de la inversión privada en la ejecución de obras urbanas, a través de diferentes modalidades de concesiones (operación; construcción y transferencia; y construcción, operación y transferencia).

Asimismo, no incidió en la elaboración de perfiles para la gestión de la cooperación internacional, principalmente para proyectos ambientales y para la recuperación del Centro Histórico del Callao, que requieren mayor plazo de maduración.

Finalmente, sólo alcanzó a elaborar un reglamento general de ordenamiento ambiental; sin embargo, se requiere diseñar otros instrumentos y mecanismos complementarios como: sistema de gestión ambiental regional, planes de acción ambiental distritales, estudios de impacto ambiental - EIA, programas de adecuación y manejo ambiental - PAMA, patrones de calidad ambiental, sistema de información ambiental, así como estructuras y procedimientos administrativos cada vez mas eficientes.

- **Plan Maestro de Desarrollo de la Costa Verde de Lima Metropolitana 1995-2010:** Es otro ejemplo valioso de "planificación urbana ambiental" del borde costero en el periodo 1992-2005, ya que se formuló de acuerdo a los lineamientos del PLANMET e integrando la dimensión ambiental al estudio y propuestas de un plan urbano especial; lo que constituyó un aporte al desarrollo, ordenamiento territorial y planificación urbana del corredor ribereño de la Costa Verde de Lima.

Desde un punto de vista teórico - metodológico, el Plan Maestro de Desarrollo de la Costa Verde de 1995 es un ejemplo de "planificación urbana ambiental", donde se consideraron aspectos físico-espaciales, físico-ambientales, económicos, sociales e institucionales en el estudio del litoral metropolitano de Lima; constituyendo un hito importante en la planificación urbana de Lima, ya que se formuló de acuerdo a los lineamientos del PLANMET e integrando coherentemente la "dimensión ambiental" al estudio y propuestas de un plan urbano especial; lo que constituyó un aporte al ordenamiento territorial y a la planificación urbana del corredor ribereño de la Costa Verde.

En cuanto a las limitaciones institucionales del Plan Maestro, cabe señalar que no diseñó los instrumentos técnicos suficientes orientados a la consolidación institucional de la Autoridad del Proyecto Costa Verde - APCV, y a su implementación técnica con fines de gestión y seguimiento sistemático y permanente del Plan, a través de una Secretaría Técnica propia.

Por tanto, hasta Febrero del 2005, las funciones de seguimiento y control del Plan, con respecto a proyectos de inversión y acciones de desarrollo, fueron llevadas a cabo por el IMP en virtud a un convenio de asistencia técnica APCV-IMP, hasta que se aprobó la Ordenanza N° 750-2005 de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Asimismo, diseñó mecanismos para la participación de la inversión privada en proyectos turísticos y de servicios, pero priorizó como estrategia la ejecución de los proyectos de inversión estructurantes sobre la base de la inversión pública, principalmente de los recursos del INVERMET y de EMAPE, lo cual ha generado obras fundamentalmente en vialidad; no obstante, la inversión privada se ha sumado de manera conservadora a través de estudios de preinversión, con todavía relativamente pocos casos de inversión efectiva.

Con relación a las limitaciones técnicas del Plan Maestro cabe indicar que éste no incidió en la elaboración de perfiles para la gestión de la cooperación internacional, principalmente para la concreción de proyectos de recuperación ambiental y de defensa y ensanche del litoral, que requieren un mayor plazo de maduración.

Y finalmente, alcanzó a elaborar propuestas generales de organización espacial, estructuración vial, zonificación de los usos del suelo y del mar, ordenamiento ambiental, e infraestructura de servicios; las cuales deben ser corroboradas o reajustadas con estudios específicos especializados (de cartografía y topografía, tráfico y transporte, batimetría, geotecnia de acantilados y mecánica de suelo, hidroceanografía y de defensa del litoral, factibilidad técnico - económica de intercambios viales propuestos, estudios técnico - legales de la propiedad, etc.).

La implementación del Plan Maestro de Desarrollo de la Costa Verde de 1995 se vio dificultada fundamentalmente entre 1995 y el 2005 por las siguientes razones:

Por la demora en implementar las normas que regulan el desarrollo de dicho corredor ribereño; definir la personería jurídica y la estructura orgánica de la APCV; así como los procedimientos para la gestión y realización de los proyectos de inversión privada, pública o mixta para su desarrollo integral. Tarea que recién se implementó 10 años después de aprobado el Plan Maestro, mediante la Ordenanza N° 750-2005 de la Municipalidad de Lima.

Por la demora en la ejecución de las obras de saneamiento ambiental del litoral metropolitano de Lima - Callao, orientadas a contrarrestar la contaminación de las aguas marinas por la presencia del Colector Costanero de aguas servidas, que se desactivó después del 2005.

Y porque la Autoridad de Proyecto Costa Verde - APCV no respetó las secciones viales normativas que el Plan Maestro de 1995 establece para el Circuito de Playas de la Costa Verde (vale decir, 3 carriles de ida y 3 carriles de vuelta, además de una vía de servicio a las playas), dando la conformidad a proyectos incompatibles con el Plan Maestro, que derivaron en construcciones antirreglamentarias que ocupan sectores de playa o invaden el derecho de vía normativo del Circuito de Playas en el sector del Distrito de Barranco, violando flagrantemente las previsiones del Plan Maestro.

En este contexto, y después de 10 años de su aprobación, se hacía necesario actualizar el Plan Maestro de Desarrollo de la Costa Verde 1995-2010, de conformidad con la Ordenanza N° 620-2004, a partir de una evaluación de la dinámica de crecimiento natural del eje costero, de las obras ejecutadas, de los expedientes de proyectos de inversión aprobados, y de los estudios especializados propuestos; integrando el tramo de la Costa Verde correspondiente al Callao, y respetando las secciones viales normativas del Plan Maestro de 1995.

Sin embargo, la gestión municipal de Lima del Alcalde Luis Castañeda, y la APCV en el 2007 presentaron una propuesta de "Actualización del Plan Maestro de Desarrollo de la Costa Verde", que tuvo las siguientes observaciones:

Excedía el encargo de actualizar el Plan Maestro de 1995, pretendiendo elaborar un nuevo plan que contraviene las previsiones del PLANMET vigente respecto a la Costa Verde y a la vialidad metropolitana, y del propio Plan Maestro.

No definía claramente el enfoque de planificación urbana moderna que adopta, además de dar la impresión de ser sólo un plan urbanístico, y no propiamente un plan maestro de desarrollo.

Consideraba sólo el rol de la Costa Verde como eje de recreación metropolitana,; pero desecha su rol como corredor vial alternativo de integración metropolitana, desconociendo el hecho que en la realidad, y desde hace casi 4 décadas, el Circuito de Playas es una suerte de vía de evitamiento metropolitana.

Pretendía consolidar normativamente las construcciones antirreglamentarias en el tramo correspondiente al Distrito de Barranco, que constituyen violaciones flagrantes del Plan Maestro de 1995; al proponer la reducción de la sección vial normativa del Circuito de Playas en el tramo correspondiente al Distrito de Barranco, a sólo 2 carriles de ida y 2 carriles de vuelta, además de la vía de servicio a las playas.

Planteaba desplazar más cerca al mar algunos tramos existentes de la vía del Circuito de Playas para utilizar masivamente la base de los acantilados y los acantilados con construcciones turísticas; cuando por razones de seguridad física de las terrazas altas, de estabilización de acantilados pronunciados o de riqueza paisajística de los mismos, las áreas de los acantilados que pueden utilizarse con fines constructivos son puntuales, y ya han sido identificadas por el Plan Maestro de 1995.

Proponía conceder a empresas privadas, con fines turísticos y de explotación económica, algunos tramos existentes del Circuito de Playas, que constituyen “áreas de dominio público”, imprescriptibles e inalienables según la Constitución Política del Perú; planteando generar “en compensación” nuevos tramos de vía más alejados de los acantilados, pero que terminarán siendo más sinuosos y peligrosos para el desplazamiento del transporte privado y público, en los cuales no se va a poder circular a más de 65 km/hora por razones de seguridad vial, lo que es contradictorio con el carácter de una futura vía expresa metropolitana.

En este contexto, se plantearon los siguientes aportes para reajustar la actualización del Plan Maestro de Desarrollo de la Costa Verde que promovía la APCV en el 2007:

“Actualizar el Plan Maestro de 1995” y no pretender “formular un nuevo plan maestro” que contraviene el PLANMET vigente y el propio Plan Maestro de 1995; desconociendo criterios de “continuidad y concordancia planificadora”.

Asumir el enfoque de la “planificación del desarrollo urbano sostenible” para la actualización del Plan Maestro.

Enfatizar el carácter de “plan maestro de desarrollo” (físico, ambiental, paisajístico, económico, social e institucional); y no sólo el carácter de “plan urbanístico” (físico – paisajista) que tiene la propuesta de la APCV.

Mantener el rol de la Costa Verde como “eje de recreación metropolitana” y como “corredor vial alternativo de integración metropolitana”, conformante del Anillo Vial de Desconcentración Nº 5, de acuerdo al PLANMET vigente.

Mantener las secciones viales normativas del Plan Maestro de 1995, de 3 carriles de ida y 3 carriles de vuelta, además de la vía de servicio a las playas; a fin de no consolidar normativamente las construcciones antirreglamentarias en el tramo de Barranco, que invaden el derecho de vía previsto.

Manejar con sumo cuidado la propuesta de utilización de los acantilados con fines constructivos; ya que por razones de seguridad física de las terrazas altas, estabilización de acantilados pronunciados o riqueza paisajística de los mismos, los acantilados no pueden utilizarse de modo masivo para construcciones, sino puntualmente en las áreas identificadas por el Plan Maestro de 1995.

La gestión municipal de Lima de la Alcaldesa Susana Villarán ha decidido en el 2011 que la “Actualización del Plan Maestro de Desarrollo de la Costa Verde” sea sustancialmente replanteada en sus previsiones y propuestas, considerando a la Costa Verde como un “gran espacio metropolitano de recreación y áreas verdes” de Lima; recogiendo también los aportes que se derivaron del Foro sobre la Costa Verde organizado por el Colegio de Arquitectos del Perú en el año 2008.

Es de esperar que ello se concrete, se exponga y se debata ante la comunidad metropolitana, para su posterior reajuste y aprobación. De lo contrario, dicha actualización del Plan Maestro de la APCV sólo constituirá “otra oportunidad perdida” que pretendería empezar de nuevo la planificación de la Costa Verde, sin considerar los criterios de “continuidad y concordancia planificadora”, contraviniendo el planeamiento metropolitano vigente, y convalidando normativamente, en perjuicio de la Metrópoli, las violaciones a las secciones viales del Plan Maestro de 1995; todo lo cual la podría convertir simplemente en la “crónica de un urbanicidio anunciado”.

- **Plan Integral de Desarrollo Metropolitano de Mediano Plazo 1998-2002:** Es un intento fallido e inconcluso de “planificación integral de desarrollo” de nivel metropolitano, que debía incluir en sus estudios, aspectos económicos, sociales, culturales e institucionales, así como objetivos, estrategias, políticas y propuestas de desarrollo. Pero además, pretendía incluir aspectos urbanos ya previstos en el PLANMET Lima - Callao vigente, con la finalidad de reemplazarlo; cuando en realidad eran planes de diferente naturaleza y con diferente ámbito territorial, generando una confusión conceptual entre la planificación integral del desarrollo y la planificación urbana.

- **Plan de Desarrollo de la Región Lima Metropolitana 2003-2006:** Fue un esfuerzo de “planificación regional estratégica” en el periodo 1992-2003. Sin embargo, no tenía un claro énfasis económico - productivo y social para diferenciarlo del futuro Plan de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Lima; ya que la mayoría de sus proyectos regionales estratégicos aún eran proyectos territoriales, urbanos o ambientales urbanos.

Por otro lado, no considera como ámbito referencial de análisis al área que se denominó Macro Sistema Lima, que incluye básicamente las Micro - Regiones Compensatorias de Huacho - Barranca al norte, y Cañete – Chíncha - Pisco al sur de Lima Metropolitana; como una aproximación analítica al concepto de la Región Metropolitana Nacional.

Cabe esperar que en los años próximos se dé en el Perú una integración dialéctica de la sociología urbana y la planificación urbana, de modo de abordar el estudio del proceso urbano dentro de un enfoque más integral de análisis, interpretación y tratamiento de sus problemas teóricos y prácticos; lo que en última instancia permitirá el conocimiento cabal de esta problemática para emprender su transformación planificada y sostenible.

Es necesario encontrar formas innovadoras de planificación urbana y contar con instrumentos prácticos, integrados y holísticos que respondan a los procesos de descentralización y a la demanda de mayor participación de la sociedad civil; así como elaborar enfoques teóricos, metodológicos y prácticos para inducir planificadamente los cambios necesarios para la transformación de las ciudades en el futuro (Steinberg y Cubas 2001).

En tal virtud, es deseable que en el marco del proceso de descentralización del país; del fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades; de la consolidación del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; y de la creación del Ministerio del Ambiente, se den las condiciones objetivas para consolidar, a partir del año 2006, un nuevo período en la evolución teórico - metodológica de la planificación urbana en el Perú. En este periodo, debe primar el enfoque teórico del “desarrollo sostenible”, para asimilarlo convenientemente en términos legales y normativos; y resolver la aplicación concreta, metodológica y operativa de la “planificación del desarrollo urbano sostenible” en los planes urbanos, como un avance teórico - metodológico con respecto a la actual “planificación urbana ambiental estratégica”.

Así, la evolución de la planificación urbana en el Perú, entre 1947 y el 2011, podría constituir un discurrir desde la disciplina del “urbanismo” de las primeras décadas del siglo XX, fundamentalmente físico – espacial, funcionalista, esteticista y casi “mágico”, que planteaba el diseño físico de un modelo ideal de ciudad, pero no los medios para alcanzarlo; hasta la interdisciplina de la “planificación del desarrollo urbano sostenible” que demandan nuestras ciudades en el siglo XXI, orientada a prever, orientar, procurar, promover y regular la conjugación equilibrada y planificada de la relación de la ciudad con el territorio circundante, la competitividad urbana, la funcionalidad urbana, la calidad urbanística y paisajística, la sustentabilidad ambiental, la equidad social, la identidad cultural y la gobernabilidad urbana.

En este contexto, si nos remitimos a nuestra **Tercera Hipótesis** en el sentido que la evolución teórico - metodológica de la planificación urbana en el Perú entre 1947 - 2011, como instrumento técnico - normativo y de gestión para orientar el desarrollo urbano sostenible de las ciudades, ha estado influida por los aportes de los enfoques teóricos de análisis e interpretación del proceso urbano, por los enfoques teóricos de la planificación urbana moderna, y por las condiciones normativas e institucionales específicas del Perú; tenemos que concluir entonces que esta Hipótesis es plenamente válida a la luz de las conclusiones del presente capítulo.

5. REFLEXIONES Y PROPUESTAS PARA LA PLANIFICACION URBANA EN EL PERU: ¿CAMBIO DE PARADIGMA O CAMBIO DE ACTITUD?

5.1 Verificación de Hipótesis de Investigación.-

Ante las hipótesis de investigación planteadas, es necesario hacer el siguiente recuento:

- Hicimos el esfuerzo de verificar nuestra **Primera Hipótesis**, en el sentido que los enfoques teóricos de análisis y/o interpretación del proceso urbano han hecho aportes al estudio de la ciudad y han influido en el desarrollo de la planificación urbana contemporánea, en la búsqueda de una teoría explicativa integral del proceso urbano que permita el conocimiento de la lógica de comportamiento del fenómeno urbano, y facilite su tratamiento, intervención y/o transformación planificada.

Así, hemos podido identificar que los enfoques teóricos de análisis y/o interpretación del proceso urbano han hecho aportes a la planificación urbana contemporánea de la siguiente manera:

- El restringido aporte del Urbanismo Pragmático influye en la planificación urbana en la medida en que hasta hoy, la mayoría de los planes urbanos están orientados fundamentalmente a diseñar y proponer acciones de tipo urbanístico y/o ambiental para tratar de solucionar problemas concretos de la ciudad, antes que a construir una teoría urbanística, tales como: ensanchamiento de calles, división de zonas, renovación urbana en áreas específicas, ordenamiento de transporte urbano, atención de problemas ambientales críticos, etc.
- El aporte del Urbanismo Funcionalista en cuanto a la identificación de las funciones básicas de la ciudad industrial (habitación, trabajo, recreación y circulación); influyó (y todavía influye) en la planificación urbana en vista que los planes urbanos incorporan, en la elaboración de diagnósticos como de propuestas, temas de: expansión urbana y vivienda, áreas industriales, equipamiento urbano de recreación (áreas verdes y espacios públicos), transporte, etc. Hasta ese momento, el concepto ambiental no se desarrollaba explícitamente como tal, sino implícito en el tema de recreación y áreas verdes.
- El aporte del Urbanismo Organicista influyó en la planificación urbana en la medida en que los planes urbanos empezaron a recoger la preocupación de procurar un retorno a una ciudad más orgánica e integrada a su medio natural, y de mejorar las condiciones del hábitat en medios sumamente urbanizados; constituyendo un prelude de la planificación urbana ambiental.
- El aporte del Historicismo influyó en la planificación urbana en vista que esclareció la idea que el planeamiento físico de una ciudad debía responder a las necesidades sociales específicas y no al revés.
- El aporte del Empirismo influyó en la planificación urbana en cuanto a que ésta incorporó indicadores de medición de diferentes variables urbanas (como tamaño, área urbana, densidades, etc.) y posteriormente de variables ambientales, que facilitan la objetividad en el análisis y en la programación de metas de crecimiento y desarrollo urbano.
- El aporte del Ecologismo Urbano influyó (y todavía influye) en la planificación urbana en cuanto los planes urbanos incorporaron sus herramientas de descripción de la ciudad para sus diagnósticos urbanos.

- El aporte del Neo - Ecologismo Urbano influyó en la planificación urbana en la medida en que le proporcionó la posibilidad de poder resumir bajo algunas variables, algunas constataciones empíricas para poder establecer modelos urbanos específicos procesables por computadora, algunos de los cuales tienen relación con el tema del medio ambiente.
 - El aporte del Estructural - Funcionalismo influyó en la planificación urbana, en el sentido que los estudios y planes urbanos incorporaron en sus diagnósticos urbanos, sus herramientas de descripción de la ligazón entre la diferenciación social y la configuración espacial de la ciudad, aunque la dimensión ambiental no fuera explícitamente esclarecida.
 - El aporte del Enfoque Sistémico influyó en la planificación urbana en la medida en que ésta se convirtió en planificación sistémica, e incorporó sistemas de uso de suelo y de transporte, y modelos locacionales de actividades comerciales, industriales y residenciales. Sin embargo, los análisis sistémicos tienen un papel subsidiario y el analista debe fiarse de su criterio e intuición. Algunos de estos modelos de simulación urbana están relacionados con temas de medio ambiente, o se utilizan complementariamente para evaluaciones ambientales puntuales.
 - El aporte del Enfoque de la Globalización influye principalmente en la planificación urbana estratégica, en la medida en que ésta busca promover y viabilizar un programa para el desarrollo urbano competitivo de las ciudades, en el contexto de un entorno mundial globalizado. En este tipo de planificación estratégica, el tema ambiental generalmente está vinculado a las condiciones de vida de una ciudad, como otro criterio de competitividad interurbana, además del criterio de la existencia de insumos y servicios especializados de clase mundial en ella.
 - El aporte del Desarrollo Sostenible influye decididamente en la planificación urbana en la medida en que en una primera etapa, le permitió incorporar la sustentabilidad ambiental de las actividades urbanas como criterio y objetivo para la planificación de las ciudades, convirtiéndola así en planificación urbana ambiental. Y en una segunda etapa, postula incorporar el crecimiento urbano competitivo y la equidad social como otros criterios y objetivos indisolublemente ligados con la sustentabilidad ambiental; tratándola de convertirla en “planificación del desarrollo urbano sostenible”.
 - El aporte del Neo – Urbanismo está en su carácter participativo y flexible, para considerar a los actores, las dinámicas de la ciudad y las exigencias del desarrollo sostenible.
- Asimismo, hicimos el intento de verificar nuestra **Segunda Hipótesis**, en el sentido que los diferentes enfoques teóricos de planificación urbana moderna han realizado aportes y presentado limitaciones para el desarrollo y consolidación de esta disciplina como instrumento técnico normativo y de gestión para orientar el desarrollo urbano sostenible de las ciudades.

Así, tenemos que las limitaciones estructurales de la “planificación urbana normativa” a fines de la década del 80 del siglo XX, como su falta de flexibilidad y eficacia ante la dinámica de la urbe, sus dificultades para controlar las fuerzas externas al proceso de planificación, su lenta asimilación de las nuevas tecnologías, y su débil conocimiento de la evolución de los procesos sociales; hizo necesario que en la década del 90 se planteara la “planificación urbana estratégica” como una forma más eficaz de promover el crecimiento urbano competitivo a través de megaproyectos urbanos.

Empero, la ejecución de acupuntura urbana a partir de grandes proyectos urbanos generalmente tiene impactos en sectores focalizados de la ciudad, genera segregación social urbana; y no necesariamente involucra, convoca, identifica y/o beneficia a toda la ciudad o a la mayoría de estratos sociales que viven en ella.

Y también se propuso y desarrolló la “planificación urbana ambiental” como una forma de incorporar la dimensión ambiental y el criterio de la sustentabilidad ambiental en el proceso planificador de las ciudades. Sin embargo, ésta no resuelve la incorporación de temas como crecimiento competitivo, equidad social urbana y gobernabilidad.

Y en los inicios del siglo XXI se plantean los enfoques de la “gobernabilidad” (o gobernanza) como una forma de gestión urbana que privilegia la acción de los actores sociales en el desarrollo de las ciudades. Sin embargo, la gobernanza no ha demostrado hasta ahora ser suficiente como sustitución de la planificación urbana moderna, sino sólo como su complementación (Sabatini, 1999).

Asimismo, se habla actualmente de la “planificación del desarrollo urbano sostenible” que postula incorporar los temas de crecimiento competitivo, equidad social y sustentabilidad ambiental en el desarrollo de la ciudad, además del desarrollo físico. Sin embargo, aún se maneja en términos teóricos y académicos, pero no ha sido asimilada en términos legales y normativos en la mayoría de los países, y no se ha resuelto bien su aplicación metodológica y operativa en los planes urbanos, salvo aproximaciones valiosas.

Por tanto, se hace necesario un enfoque integrador emergente que recoja aportes de los diferentes enfoques de planificación urbana moderna y supere sus actuales limitaciones; a fin de constituir una planificación urbana más eficaz en el tratamiento, previsión y promoción del desarrollo urbano sostenible de las ciudades.

- Finalmente, tratamos de verificar con nuestra **Tercera Hipótesis**, en el sentido que la evolución teórico - metodológica de la planificación urbana en el Perú entre 1947-2011, como instrumento técnico - normativo y de gestión para orientar el desarrollo urbano sostenible de las ciudades, ha estado influida por los aportes de los enfoques teóricos de análisis e interpretación del proceso urbano, por los enfoques teóricos de la planificación urbana moderna, y por condiciones normativas e institucionales específicas del Perú.

En esta virtud, tenemos que la planificación urbana en el Perú se ha ocupado preferentemente del estudio y tratamiento de los problemas prácticos de la ciudad, y para ello ha recurrido a un pragmatismo ecléctico que ha ido incorporando acumulativamente, aportes teóricos y metodológicos de los diversos enfoques teóricos de análisis y/o interpretación del proceso urbano. Así, se pueden identificar en los diferentes planes urbanos en el país, de modo explícito o implícito, elementos del urbanismo funcionalista, del ecologismo urbano y del empirismo de la sociología norteamericana. Del materialismo histórico se han rescatado algunos términos de análisis, del neoliberalismo criterios para políticas de promoción de la inversión privada en el desarrollo urbano; y del enfoque del desarrollo sostenible, la incorporación de la dimensión ambiental en los estudios y propuestas de aquéllos.

Además, la planificación urbana en el Perú ha incorporado aportes de los diferentes enfoques teóricos de planificación urbana moderna en sus sucesivos estados del arte:

- En el periodo 1947-1968 los primeros planes urbanos en el Perú se referían básicamente a aspectos de zonificación urbana y esquemas viales; Se limitaban a presentar un modelo ideal de ciudad, pero no definían políticas operativas que permitieran llevarlos a la práctica; por lo que constituían una suerte de “urbanismo mágico”, fundamentalmente físico - espacial y esteticista.

- En el periodo 1969-1980 la planificación urbana en el Perú evolucionó hacia planes urbanos más complejos e interdisciplinarios; perfeccionados con un mejor conocimiento de los comportamientos reales del desarrollo urbano, y premunidos con políticas urbanas más operativas e instrumentos técnico - normativos consolidándose como “planificación urbana normativa”.
- En el periodo 1981-1991 la planificación urbana normativa en el Perú devino en la “planificación urbana ambiental”, con planes urbanos que incorporaban de modo coherente la dimensión ambiental en sus estudios y previsiones; complementados en muchos aspectos procedimentales y de gestión.
- En el periodo 1992-2005 la planificación urbana ambiental en el Perú se complejizó con elementos innovadores de la “planificación urbana estratégica”, con planes urbanos más ligados a la búsqueda de cambios cualitativos en los procesos de desarrollo de las ciudades a través de la implementación de acciones estratégicas de desarrollo urbano y ambiental; y considerando mejor los mecanismos del mercado y la competitividad urbana.
- En el periodo 2006-2011 se plantean las primeras aproximaciones teóricas y se concretan las primeras aplicaciones metodológicas y operativas de la “planificación del desarrollo urbano sostenible” en el país. No obstante, en la actualidad este enfoque de planificación aún se maneja en términos teóricos y académicos, pues todavía no se ha establecido normativamente su aplicación metodológica y operativa en los planes urbanos, salvo aproximaciones valiosas.
- Sin embargo, la planificación urbana en el Perú no ha experimentado un cambio radical de un enfoque teórico por otro, sino que se han ido complementando en un “enfoque integrador pragmático implícito”, que ha permitido arribar hasta hoy a una “planificación urbana ambiental estratégica”. En este contexto, se requiere un “enfoque integrador emergente explícito” que recoja los aportes de los diferentes enfoques de planificación urbana moderna y supere sus respectivas limitaciones.

Y finalmente, en cuanto a las condiciones normativas e institucionales específicas del Perú se ha concluido lo siguiente:

- El marco legal del ordenamiento territorial, la planificación urbana y la gestión urbana y la gestión ambiental en el Perú entre 1947 y el 2011 ha estado constituido básicamente por la vigencia de las Constituciones Políticas del Perú; a partir de las cuales se dieron un conjunto de disposiciones legales como leyes, decretos legislativos y decretos supremos orientados a dichos temas. Dicho marco legal actual en el Perú establece que la función de planificación del desarrollo local es una competencia municipal; y que ésta se concreta en la formulación, aprobación, implementación, supervisión y evaluación de Planes de Desarrollo Local, entre los que se incluyen los planes de acondicionamiento territorial provincial y los planes urbanos locales.
- Asimismo, el marco legal actual ha establecido normativamente el paradigma de la sostenibilidad y la concepción del desarrollo sostenible en el Perú. Por tanto, ese mandato legal se tiene que traducir en políticas públicas para propender progresivamente a su logro; y en normas reglamentarias, metodologías y procedimientos para operativizar sus postulados en los diferentes planes de desarrollo, de ordenamiento territorial, de planificación urbana y de gestión ambiental; tanto en el ámbito nacional, regional y local.

- El marco institucional del ordenamiento territorial, la planificación urbana y la gestión ambiental del Perú entre los años 1947 y el 2011 ha estado signado por la creación e influencia de instituciones claves como son los casos de la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo - ONPU (1947), el Instituto de Planeamiento de Lima - IPL (1961), el Ministerio de Vivienda y Construcción - MVC (1969), el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano - INADUR (1981), el Instituto Metropolitano de Planificación - IMP (1991), el Consejo Nacional de Ambiente (1994), el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción - MTCVC (1992), el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS (2002), y el Ministerio del Ambiente (2008).

Por tanto, a la luz de los hechos expuestos, consideramos que **la Primera, Segunda y Tercera Hipótesis de la presente Tesis de Maestría han sido corroboradas convincentemente.**

5.2 ¿Hacia una Teoría Integral Explicativa del Proceso Urbano?

Luego de la revisión de los enfoques teóricos del proceso urbano en América y Europa, se puede concluir que no existe hasta ahora una "teoría explicativa integral del proceso urbano". Existen una serie de enfoques teóricos de análisis e interpretación de la ciudad que hacen énfasis en algún aspecto del proceso urbano, y cuyos resultados no siempre son acumulables para la construcción de una teoría urbana integral.

Castells (1972) señala que esta "teoría urbana integral" ha de ser lo más amplia posible como para responder a las características notables del proceso urbano y debe indicar las consecuencias de la organización social urbana que influyen en los problemas prácticos de la ciudad, y en general, debe descubrir las leyes estructurales de la producción y del funcionamiento de las formas espaciales urbanas.

A juicio de Castells, uno de los intentos más cercanos a una teoría sistemática de la ciudad, a pesar de sus limitaciones, lo constituye el Ecologismo Urbano, que ha sido desarrollado aplicando los principios de la Ecología Humana a la sociedad urbana, e intenta especificar un conjunto de modelos y principios básicos por los cuales los hombres y sus instituciones se distribuyen en la ciudad. Sin embargo, esta teoría más ha servido para describir la ciudad que para explicarla, ya que un determinismo natural no puede convertirse así no más en una teoría explicativa de la ciudad.

Otro de los intentos de constituir una teoría urbana integral fue la desarrollada por Manuel Castells utilizando los fundamentos de Materialismo Histórico en el estudio de la ciudad. Castells (1972) planteaba que el proceso urbano sólo podía ser explicado dentro de una "teoría del espacio" especificada a su vez, dentro de una "teoría de la estructura social".

Es decir, que para entender el proceso urbano no era factible a través de una teoría específica del espacio, sino a través del despliegue y especificación de la teoría de la estructura social, "de modo que permita explicar las características de una forma social particular: el espacio, y de su articulación con otra forma y procesos históricamente dados". Sin embargo, este enfoque teórico constituye más una forma de análisis del proceso urbano que un enfoque de interpretación del mismo, el cual fue abandonado por Castells a fines de los años 80 del siglo XX por el enfoque de la Globalización.

Otro intento más elaborado de construir una teoría urbana integral es el que parte de un enfoque económico fundamentalmente neoliberal, para explicar que la ciudad es un mercado de consumo; pero sus aproximaciones no se han verificado en la realidad con contundencia, en la medida en que la ciudad constituye un mercado de consumo esencialmente imperfecto, por lo que requeriría la regulación atenta y oportuna del Estado para evitar exclusiones, externalidades y distorsiones.

En este contexto, la perspectiva más prometedora de elaboración de una “teoría urbana integral” estaría en el enfoque teórico que integre la tradición del enfoque ecológico de base materialista, con un análisis sociológico que inscriba la acción de los agentes sociales y económicos en el espacio urbano, según Castells (1972); pero dentro del escenario de un mercado de consumo regulado como es la ciudad, y en el contexto no determinista de la Globalización, añadimos nosotros.

De este modo, si existiera una “teoría explicativa integral del proceso urbano” que permitiera el conocimiento de la lógica de comportamiento del fenómeno urbano, y que por tanto, facilite su tratamiento, intervención y/o transformación planificada; disminuiría el grado de incertidumbre con el que se hace planificación urbana en la actualidad, y se podría planificar el desarrollo de las ciudades en un escenario de mayor certeza.

Ello puede ser una de las razones por la cual la planificación urbana moderna es sólo una “disciplina”, pero no llega a convertirse en una “ciencia”; y por tanto, presenta limitaciones estructurales como instrumento técnico - normativo y de gestión frente a procesos económicos y sociales que determinan el proceso urbano.

Así, la planificación urbana actual se desenvuelve y se desenvolverá (mientras no exista la referida teoría integral del proceso urbano) como una disciplina con un alto grado de incertidumbre que la convierte estructuralmente en un instrumento de resultados inciertos, muchas veces poco eficaz y eficiente para orientar el desarrollo urbano sostenible de cualquier área urbana metropolitana o no metropolitana inclusive.

5.3 Aportes Teóricos y Metodológicos para Encarar la Planificación Urbana en desde una Perspectiva Emergente.-

En función de todo lo analizado en la presente Tesis de Maestría, y de acuerdo a los objetivos de ésta, se plantean los siguientes aportes teóricos y metodológicos para encarar una planificación urbana desde una perspectiva emergente y proactiva en el Perú. Emergente, porque trata de incorporar nuevos enfoques, aportes e ideas innovadoras como el concepto de la sostenibilidad, a fin de contribuir a la evolución teórico-metodológica de la planificación urbana en el Perú. Y proactiva, porque si bien se nutre de las experiencias positivas y negativas de ayer y hoy, se proyecta hacia el futuro con una intención planificadora positiva y creativa.

Dichos aportes implican un necesario “cambio de paradigma” que debería ser asumido por las autoridades, instituciones, cuadros profesionales respectivos, y sociedad civil:

5.3.1 Cambio de Paradigma: Del Libre Mercado a la Sostenibilidad.-

Los paradigmas son un conjunto de ideas fundamentales que caracteriza o sirve de modelo u orientación al pensamiento de una colectividad o época, de un movimiento cultural, religioso o político.

John Maynard Keynes, en 1936, desafió el paradigma económico clásico dominante, y presentó una teoría basada en la noción de demanda agregada para explicar la variación general de actividad económica, como las observadas durante la Gran Depresión de los años 30 del siglo XX. El keynesianismo constituyó un enfoque económico que planteaba que la buena marcha de la economía es propiciada por la intervención del Estado en la política económica, por lo que abogaba por políticas económicas activas por parte del gobierno para estimular la demanda en tiempos de elevado desempleo, por ejemplo a través de gastos en obras públicas. El planteamiento keynesiano es que el gobierno debe intervenir en su economía para definir el nivel de demanda y para que el pleno empleo sea posible (Uribe, 2008: 51)

Así, en la década de los años 30 del siglo XX, ante la Gran Depresión de 1929, se consolida el keynesianismo como concepción o enfoque económico, que sostenía que el Estado tiene un rol fundamental en la reactivación de la economía y en el establecimiento de políticas públicas que aseguren el bienestar de la población; postulando el **“paradigma del Estado de bienestar”**. Este paradigma permaneció vigente hasta su agotamiento en los años 70 del siglo pasado, con la crisis del petróleo barato y la formación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo – OPEP.

Carlos De Mattos (De Mattos, 2002: 11) señala que al culminar la crisis del modelo de desarrollo industrial fordista - keynesiano en la década de los años 70 del siglo XX, en los inicios de la década de los 80 se dieron dos fenómenos que influyeron en la configuración de un nuevo modelo de desarrollo capitalista: por un lado, un “movimiento teórico - ideológico antikeynesiano” o neoliberal; y por otro, una “revolución científico - técnica”, vinculada a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, sustituyendo al “paradigma electro - mecánico - químico” que había sustentado al régimen fordista por un nuevo “paradigma tecno - económico” (Carlota Pérez, 1989).

Así, desde la década del 80 del siglo XX, el neoliberalismo se constituyó en una concepción o enfoque económico opuesto a las tesis económicas keynesianas, sosteniendo que la libertad política es consecuencia de la libertad económica, y considerando al libre mercado como el mecanismo más eficiente para regular la economía y para la asignación de recursos; postulando el **“paradigma del libre mercado”**.

No obstante, las graves crisis económicas internacionales de la década de los años 70 del siglo XX hacen que se comience a poner en tela de juicio los planteamientos desarrollistas sobre los que se había asentado el crecimiento económico del último siglo. De esta forma, frente al planteamiento ortodoxo del crecimiento económico ilimitado, en la década de los 70 comienza a aparecer una nueva forma de entender el desarrollo económico, en la que se incorpora no sólo la variable medioambiental sino también la social, que se consolida a finales de los 80 en el concepto de “desarrollo sostenible”, concepto complejo e integral que tiene en cuenta las dimensiones económicas, social y medioambiental que deben estar incluidas en todo proceso de desarrollo. En suma, el concepto de “desarrollo sostenible” se conforma actualmente como el paradigma sobre el que asentar toda estrategia de crecimiento y desarrollo económico.¹⁸

Así, en la década de los años 90 del siglo XX se consolida el “desarrollo sostenible” como una concepción o enfoque moderno, que tiene sus orígenes en la Comisión Brundtland (1987), y su proceso en las Cumbres de las Naciones Unidas de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992) y de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible (2002), que propugna un modelo de desarrollo que atienda las necesidades actuales de la humanidad, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades; enarbolando por tanto, el **“paradigma de la sostenibilidad”**.

Más recientemente se define al “desarrollo sostenible” como la concepción que busca el aumento de los beneficios netos del desarrollo económico, la distribución social de beneficios, y el mantenimiento de servicios y calidad de recursos naturales. En esa virtud, consideramos que implica alcanzar metas económicas, sociales, culturales, ambientales, territoriales e institucionales, referidas a competitividad económica, equidad social, identidad cultural, sustentabilidad ambiental, funcionalidad territorial, gobernabilidad democrática, y valores éticos y sociales.

¹⁸ FLORES Ruiz, David (2008) – “Competitividad Sostenible de los Espacios Naturales Protegidos como Destinos Turísticos. Un Análisis Comparativo de los Parques Naturales Sierra de Aracena y Picos de Arcoche y Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas”. Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/tesis/2008/dfr/.

Es un enfoque teórico que se funda en el proceso evolutivo sustentado en el equilibrio ecológico y el soporte vital del territorio a través del crecimiento económico y la transformación de los métodos de producción y patrones de consumo, con respeto pleno a la integridad étnica y cultural, y en el fortalecimiento de la participación democrática de la sociedad civil, en convivencia pacífica y en armonía con la naturaleza.¹⁹

Y en la primera década del siglo XXI el “paradigma del libre mercado” ha entrado en crisis con el colosal big bang financiero en la economía mundial del año 2008. Ahora se abre una nueva etapa y sus características dependerán de la forma en que se desenvuelvan las contradicciones sociales que brotarán en los espacios nacionales y en el ámbito internacional. Y también del grado de conciencia de la población y de las políticas que adopten los gobiernos.

En esa perspectiva, el reciente informe “La Hora de la Igualdad: Brechas por Cerrar, Caminos por Abrir”, señala que “la crisis financiera internacional, considerada la más profunda desde la Gran Depresión, marca el cierre de un ciclo de crecimiento y bonanza e impulsa una nueva manera de pensar el desarrollo. Se ha generado un profundo debate sobre el devenir de la lógica de acumulación económica, las reglas de funcionamiento del sistema económico mundial y el papel de las políticas públicas y el Estado en la dinámica económica y social” (CEPAL, 2010).

En este contexto, lo que sostenemos en la presente Tesis de Maestría es que es necesario el cambio del “paradigma del libre mercado” por el “paradigma de la sostenibilidad”, a partir de una clara decisión política del Estado, de un marco legal nacional y de políticas públicas consecuentes; a fin de sentar las bases de un desarrollo de la sociedad más humano, solidario, eficiente y amigable con su hábitat; como marco indispensable para promover el desarrollo urbano sostenible en los diferentes ámbitos territoriales de actuación (nacional, regional y local), y para aplicar una planificación urbana desde una perspectiva emergente, que redunde en la superación de las actuales limitaciones estructurales de la planificación urbana contemporánea.

Sin embargo, somos conscientes que al respecto no existe una unanimidad de pensamiento, existiendo diversas posturas, interpretaciones y matices. Por ejemplo, Roberto Fernández (2000) sostiene que el concepto de desarrollo sostenible parece constituir una reflexión interna al modo de producción dominante, que si bien no deja de esgrimir argumentos críticos, procura analizar precisamente la viabilidad cada vez más comprometida del presente modo productivo capitalista. Es decir, una especie de discurso un tanto adaptativo o realista, que en definitiva alienta un cierto objetivo de calidad de vida urbana mínima, basada en la posibilidad de una reorganización del modo productivo que asegure tales estándares elementales (Fernández, 2000: 172).

Según Guimaraes (1994), el desarrollo sostenible formula la necesidad de verificar 4 nociones de sustentabilidad que pueden construir una alternativa socio - histórica:

- Sustentabilidad ecológica: que se relaciona con la adecuada administración de la base física del proceso de crecimiento, intentando racionalizar la mantención del stock de recursos naturales incorporados a las actividades productivas.
- Sustentabilidad ambiental: relacionada con la mantención de la capacidad de sustento de los ecosistemas; es decir, la capacidad de la naturaleza para absorber y recomponerse de las agresiones antrópicas.
- Sustentabilidad social: que tiene por objeto el mejoramiento de la calidad de vida de la población.
- Sustentabilidad política: que supone el proceso de construcción de ciudadanía, para la democratización de la sociedad, y para la democratización del Estado.

¹⁹ IGAC (1998) – “Guía Simplificada para la Elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal”. Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC. Proyecto Checua. Convenio CAR-GTZ-KFW. Santa Fe de Bogotá - Colombia.

Por otro lado, Allen (1994) citado por Fernández, intenta resumir el desarrollo sostenible como el campo de articulación de 3 esferas: los subsistemas social, económico y ecológico; pero no como la pura relación de dichos sistemas, sino como el espacio conceptual en que interactúan las lógicas o fines de cada subsistema respectivamente:

- La habitabilidad, meta del bienestar social del subsistema social.
- La equidad y eficiencia, meta de desarrollo económico del subsistema económico.
- La sustentabilidad propiamente dicha, meta de la integridad ecológica del subsistema ecológico.

Y desde una perspectiva crítico - ideológica, Leff (1994) citado por Fernández, sitúa el desarrollo sostenible en la disyuntiva si el problema de éste radica en un límite económico absoluto de la explotación capitalista de los recursos en condiciones de racionalidad ecológica, o en el acceso social a los bienes naturales y a la propiedad de los medios naturales y tecnológicos de producción que determinan en última instancia la apropiación de la riqueza; optando por lo segundo.

5.3.2 Aproximación al Desarrollo Urbano Sostenible desde una Perspectiva Teórica.-

El “desarrollo” es un término cuyo uso inicial se localiza en las ideas de los utópicos del Renacimiento, mientras que su empleo más preciso pertenece ya a los economistas, científicos sociales y responsables de políticas públicas en el Siglo XX. Como toda noción, la de desarrollo cuenta con un inicio en el tiempo y representa los intereses de quienes movilizan recursos y hablan de manera autorizada sobre ella. Desde los planteamientos más centrados en la economía, pasando por los ambientalistas y hasta por los más sociológicos y los políticos, así como por aquellos que enfatizan la buena gestión y la gobernabilidad.²⁰

Recogiendo los aportes de los diversos planteamientos, podemos hacer el intento de definir que el “**desarrollo**” es un proceso de cambio o transformación que se genera en el entorno biológico, económico, social, político, cultural y/o físico - ambiental del ser humano. Dicho proceso de cambio se caracteriza por la generación de riqueza, la elevación de calidad de vida de población, la incorporación de innovaciones tecnológicas, el mejoramiento del hábitat, la promoción de valores éticos y sociales, y por una gestión de gobierno eficiente y legítima.

Uno de éstos componentes del desarrollo, el “mejoramiento del hábitat”, incluye al medio ambiente natural y al medio ambiente construido; y éste último a su vez, incluye a los centros poblados urbanos y rurales, lo que nos conduce a la preocupación por definir qué es el “desarrollo urbano”.

Consideramos que el “**desarrollo urbano**” es un proceso dinámico de concentración de población y actividades en ciudades, centros poblados o asentamientos humanos en general, que comprende al crecimiento físico de las ciudades (usos del suelo, infraestructura básica, vivienda, servicios públicos y equipamiento urbano que demanda la población concentrada), la elevación de los niveles de vida de población asentada, el mejoramiento del hábitat y de su entorno ecológico, y la consolidación de una cultura ciudadina (usos y costumbres de vivir en la ciudad).

Sin embargo, tradicionalmente la normativa municipal vigente en el Perú ha puesto énfasis en el crecimiento físico de las ciudades, y más recientemente también en el mejoramiento del hábitat y el entorno ecológico.

²⁰ URIBE, Consuelo (2008) - “Un Modelo para Armar: Teorías y Conceptos de Desarrollo”. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú.

Por otro lado, el “desarrollo sostenible” según la Comisión Brundtland en 1987, era entendido como una concepción que propugnaba un modelo de desarrollo que procuraba atender las necesidades actuales [de la humanidad, sin comprometer la capacidad de generaciones futuras. Implicaba un cambio muy importante en cuanto a la idea de sustentabilidad, principalmente ecológica, y a un marco que daba también énfasis al contexto económico y social del desarrollo.

Como señalamos antes en la actualidad se define al “**desarrollo sostenible**” como la concepción que busca el aumento de los beneficios netos del desarrollo económico, la distribución social de beneficios, y el mantenimiento de servicios y calidad de recursos naturales. En esa virtud, consideramos que debe implicar el cumplimiento de metas económicas, sociales, culturales, ambientales, territoriales e institucionales, referidas a competitividad económica, equidad social, identidad cultural, sustentabilidad ambiental, funcionalidad territorial, gobernabilidad democrática, y valores éticos y sociales.

En este marco conceptual, el concepto emergente de “**desarrollo urbano sostenible**” requiere de una construcción teórica más elaborada y de una aplicación operativa en la planificación urbana; ya que equivocadamente se le suele constreñir sólo al manejo adecuado de la interacción entre “desarrollo urbano y medio ambiente”.²¹

Sin embargo, según algunos autores, el desarrollo urbano sostenible tiene una implicancia fundamentalmente ambiental, constriéndolo al manejo adecuado de la interacción entre “desarrollo urbano y medio ambiente”:²²

- Según Naredo (1997), el desarrollo urbano sostenible permitirá a una ciudad, encontrar el equilibrio en la interrelación entre el espacio producido por el hombre y el medio ambiente natural que lo contiene, resolviendo problemas experimentados en el seno de las ciudades, así como de los problemas causados por ellas.
- Según Ortiz (2000), las estrategias que se adopten deben estarán orientadas a lograr la calidad de vida en una ciudad utilizando para ello tecnologías y estrategias de gestión en armonía con la naturaleza y para garantizar mayor equidad. Por su carácter global, no sólo debe existir preocupación por las condiciones de vida de las ciudades y de las actividades que en ella se realizan, sino también de su incidencia sobre el resto del territorio. Esto lleva a plantear una estrategia económica ambiental, para potencial desarrollo de las ciudades sin amenazas de deterioro ambiental, con decisiones políticas consensuadas hacia este objetivo.
- Los cambios ambientales requieren políticas y negociaciones económicas; por ejemplo: entre la priorización de objetivos orientados a una creciente productividad de las ciudades debido a las economías de escala y de aglomeración versus el costo de proveer infraestructura y servicios ambientales; o entre diferentes estrategias e instrumentos de política para lograr un adecuado manejo del ambiente:²³

Una estrategia de desarrollo urbano requiere coordinación con planes de desarrollo de infraestructura urbana, de desarrollo económico, de desarrollo energético, de asentamientos humanos, de manejo de los recursos hídricos, entre otros.

Una estrategia de manejo ambiental metropolitano debería ser consensuada entre autoridades locales, comunidad, organizaciones de la sociedad civil, agencias centrales y regionales, sector privado y otros.

²¹ CASTILLO, Rodolfo (2008) - “Desarrollo Urbano Sostenible: Una Aproximación desde una Perspectiva Teórica y Operativa”. Foro “Ciudad, Territorio y Desarrollo. Colegio de Arquitectos del Perú - Regional Lima. Lima, Perú.

²² MIRANDA, Karla (2005) - “Hacia un Sistema de Espacios Verdes para el Área Metropolitana de San Salvador” Pontificia Universidad Católica de Chile, 2005, Pág. 22.

²³ ASHGATE, Stuies – (1999) - The Challenge of Environmental Management in Urban Areas. Pag. 28. Ashgate Studies in Environmental Policy and Practice. The United States. 1999.

- Para acercarse a lograr el desarrollo sustentable, existen 3 categorías de acciones ambientales, que las ciudades debieran atender:²⁴

Elevar la calidad ambiental en la ciudad para todos los habitantes, en términos de mejorar la cantidad y calidad de espacios abiertos (parques, plazas, provisión de actividades deportivas, provisión de juegos para niños y la protección de la herencia natural y cultural). Asegurar estas facilidades permite que las ciudades sean ambientalmente más placenteras, seguras y más valoradas por los habitantes. Asimismo, es necesario lograr que todos tengan acceso a estos elementos. También una preocupación importante es la protección de paisajes naturales que presenten valores ecológicos y estéticos.

Minimizar la transferencia de costos ambientales a los habitantes y ecosistemas de los alrededores de la ciudad.

Lograr el progreso hacia un consumo sustentable, asegurando que los bienes y servicios satisfacen las necesidades de consumo de toda la población sin generar costos no atendibles por las administraciones urbanas y regionales.

Sin embargo, la Estrategia Territorial Europea - ETE, adoptada por los Estados miembros y la Comisión Europea en 1999, establece objetivos territoriales para la Unión donde las ciudades ocupan un lugar central. En efecto, propone el objetivo de un sistema urbano equilibrado y policéntrico como pieza clave para la cohesión territorial europea.²⁵

Para ello, establece pautas como el reforzamiento de las estructuras urbanas como factores de calidad de vida y competitividad económica, otorgando un papel a los distintos tipos de ciudades; el mejoramiento de su accesibilidad y conexión; y la aplicación de criterios de “sostenibilidad” en el seno de cada ciudad y en su relación con el territorio circundante, para reducir los efectos y poner en valor el patrimonio natural y cultural. Así, para que la ciudad constituya la base para las estrategias de “sostenibilidad urbana” se trata de integrar calidad de vida y vitalidad económica mediante una mejor distribución y lucha contra la exclusión; optimizar su relación con el territorio circundante para reducir sus efectos o huella ecológica; definir fórmulas innovadoras de gobierno urbano, de participación público – privada y de cooperación en todos los ámbitos institucionales; y deben utilizarse todas las herramientas políticas, legislativas y financieras disponibles y las medidas para influir en el mercado y las conductas.²⁶

En este sentido, consideramos que el “**desarrollo urbano sostenible**” se puede definir como un proceso de cambio multisectorial positivo en las ciudades o centros urbanos, que involucra los siguientes componentes: relación con el territorio circundante, competitividad urbana, funcionalidad urbana, calidad urbanística y paisajística, sustentabilidad ambiental, equidad social, identidad cultural y gobernabilidad urbana:²⁷

- **La relación con el territorio circundante** alude a una visión asociada de la ciudad con su territorio, con la finalidad de establecer relaciones de complementariedad productiva y funcional, y reducir la huella ecológica en cuanto a recursos, consumos y emisiones. Alude también a la interdependencia existente entre las diferentes escalas y espacios del territorio, que establece una complementariedad entre el espacio global, regional (inter-regional e intra-regional) y local.

²⁴ SATTERTWAITE, D. (1997) - “Sustainable Cities or Cities that Contribute to Sustainable Development?”. En *Urban Studies*. Volume 34, N° 10. Glasgow, Scotland.

²⁵ MMA, Ministerio de Medio Ambiente (2001) – “La Problemática Urbana en España: Bases para la Definición de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible”. Ministerio de Medio Ambiente. Madrid, España.

²⁶ ORTEGA, Margarita (2001) – “Bases para un Desarrollo Urbano Sostenible”. Jefatura del Área de la Unidad de Desarrollo Territorial, Ministerio de Medio Ambiente. Madrid, España.

²⁷ CASTILLO, Rodolfo (2008) - “Desarrollo Urbano Sostenible: Una Aproximación desde una Perspectiva Teórica y Operativa”. Foro “Ciudad, Territorio y Desarrollo. Colegio de Arquitectos del Perú - Regional Lima. Lima, Perú.

- La **competitividad urbana** se refiere al proceso de generación y difusión de capacidades de determinadas ciudades para actuar exitosamente en un mundo globalizado. Es un proceso de generación y difusión de competencias que depende no sólo de factores micro - económicos sino también de las capacidades que ofrece a la ciudad para facilitar las actividades económicas. Se trata de generar en la ciudad y su territorio circundante un entorno físico, tecnológico, social, ambiental e institucional propicio para atraer y desarrollar actividades económicas generadoras de riqueza y empleo. Es una condición que permite a las ciudades participar en el mercado internacional y nacional, atraer inversión, generar empleo, ofrecer una mejor calidad de vida a sus habitantes y mayor cohesión social.
- La **funcionalidad urbana** esta referida a la organización físico - espacial de las actividades económicas, sociales y administrativas en la ciudad, y a la promoción de un racional y equilibrado uso del suelo urbano, de modo de contribuir a su eficiencia funcional y productiva.
- La **calidad urbanística y paisajística** esta referida al mejoramiento estético integral de la ciudad y de su entorno ecológico como un componente fundamental para elevar la calidad de vida de la población y para elevar las condiciones de competitividad urbana de la ciudad.
- La **sustentabilidad ambiental** implica un manejo equilibrado de la interacción entre “desarrollo urbano y medio ambiente” para garantizar la satisfacción y estabilidad de las necesidades fundamentales de la población en un espacio geográfico, a través del aprovechamiento racional de los recursos naturales, sin destruir los ecosistemas y el hábitat social.
- La **equidad social urbana** se refiere a la situación de justicia y bienestar social de la población de una ciudad, como uno de los elementos indispensables para conseguir el desarrollo urbano sostenible. Apunta a que la población de una ciudad o centro urbano tenga la oportunidad de desarrollar sus propias potencialidades; es decir, que las personas tengan las condiciones materiales, socioculturales y espirituales que les permitan, acceder a una existencia digna y a una mejor calidad de vida. También permite una convivencia pacífica y sirve de fundamento a los derechos humanos.
- La **identidad cultural urbana** hace referencia a los sentimientos de los grupos sociales con respecto a una ciudad, una historia, un sistema de valores, costumbres y tradiciones, que constituyen el ser histórico de los pueblos. Este sentimiento de pertenencia es un elemento clave que requiere no obviarse en la gestión urbana, porque conlleva al respeto de los derechos de los ciudadanos, de las normas urbanísticas, del cuidado y preservación del medio ambiente, y a la solidaridad entre pueblos en casos de emergencias.
- La **gobernabilidad urbana** entendida como una estrategia compleja de gestión social de los procesos de transformación del desarrollo urbano, con el fin de lograr acuerdos entre los actores económicos y sociales involucrados, para ir procurando poco a poco la corrección de los principales problemas que afectan la evolución de las ciudades.

5.3.3 Hacia en Enfoque Integrador de Planificación Urbana Moderna: Planificación del Desarrollo Urbano Sostenible.-

La “**planificación**” es una actividad humana que expresa la voluntad de acción sobre el futuro determina prioridades, orientaciones y objetivos, y establece vías que conduzcan al cumplimiento de metas previamente trazadas.²⁸

También puede ser entendida como una metodología orientada al establecimiento de políticas, estrategias y acciones que permiten transitar desde un presente considerado inadecuado o poco deseable, hacia situaciones más satisfactorias alcanzables en el futuro, inmediato y mediano; dirigido a lograr ciertos objetivos y metas de desarrollo, utilizando eficazmente los recursos disponibles.²⁹

Constituye una actividad permanente de respaldo técnico a un proceso de diálogo y entendimiento social, protagonizado directamente por los actores públicos, privados y organismos no gubernamentales.

Cuando la planificación se aplica a la temática del desarrollo surge la “**planificación del desarrollo**”, que es un proceso racionalizador que asesora en la toma de decisiones para la orientación del proceso de desarrollo del país. En esa virtud, propone alternativas de políticas y estrategias de desarrollo. Así, constituye una disciplina y actividad pública como privada, técnica y política, que involucra a equipos técnicos, gobierno, instituciones y sociedades locales, regionales y nacionales dentro de un proceso complejo, permanente e integral que comprende un sistema orgánico de ámbitos, niveles, horizontes, mecanismos e instancias.

Cuando la planificación del desarrollo se especializa en la ordenación del territorio, como contraparte del desarrollo económico y social, surge la disciplina del “ordenamiento territorial”. El ordenamiento territorial constituye un instrumento orientador de acciones integradas, dirigidas a lograr objetivos de desarrollo sostenible en un espacio territorial determinado.³⁰

Es la proyección en el espacio de las políticas social, cultural, ambiental y económica. Trata de integrar la planificación socioeconómica con la física, y procura una estructura espacial adecuada para un desarrollo eficaz y equitativo de las políticas económica, social, cultural y ambiental de la sociedad.³¹

En esa virtud, podemos definir que el “**ordenamiento territorial sostenible**” es una interdisciplina que busca prever, procurar, orientar y promover un proceso de desarrollo integral de un territorio, con un sistema de proposiciones para lograr la ocupación racional del territorio y el aprovechamiento de sus recursos naturales, con criterios de competitividad económica, equidad social, identidad cultural, funcionalidad territorial, sustentabilidad ambiental y gobernabilidad territorial.³²

²⁸ FUNDACION ADENAUER, Konrad (1992) - “Manual de referencia sobre conceptos ambientales”. Fundación Konrad Adenauer- Convenio Andres Bello. Bogotá, Colombia.

²⁹ INADUR (2001) - “Manual de Planificación Urbana Local”, Proyecto de Rehabilitación y Gestión Urbana. Instituto Nacional de Desarrollo Urbano - INADUR. Lima, Perú.

³⁰ MTC (1998) - “Acerca del Ordenamiento Territorial – Documento Orientador”. Dirección General de Desarrollo Urbano; Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción. Lima – Perú.

³¹ GOMEZ OREA Domingo (1993) – “La Ordenación Territorial: Una Aproximación desde el Medio Físico”. Instituto Geominero de España - Editorial Agrícola Española S.A. Madrid – España.

³² CASTILLO, Rodolfo (2004) - “Propuesta Metodológica de Ordenamiento Territorial desde una Concepción Interdisciplinaria”. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.

Por otro lado, cuando la planificación se aplica al ordenamiento de los centros urbanos y ciudades, surge la “**planificación urbana**”, que es la disciplina cuyo propósito es la previsión, orientación y promoción del acondicionamiento físico y del desarrollo urbano de los centros urbanos o ciudades.³³

Es la disciplina que se ocupa de investigar y formular el tratamiento de los conflictos en la ocupación del suelo en las ciudades, con la finalidad de orientar racionalmente el desarrollo urbano. También constituye una estrategia para administrar la ciudad, a fin que el desarrollo urbano pueda alcanzar ciertas metas de carácter social, por ello adopta dos importantes características: la acción y la gestión.³⁴

En esa perspectiva, es una estrategia compleja de gestión social de los procesos de transformación del desarrollo urbano.³⁵

En este marco conceptual, se sostiene usualmente que la “planificación del desarrollo urbano sostenible” postula incorporar la sustentabilidad ambiental, el crecimiento económico competitivo y la equidad social en el desarrollo de la ciudad. Sin embargo, aún se maneja en términos teóricos y académicos, pero no ha sido asimilada en términos legales y normativos en la mayoría de los países, y no se ha resuelto bien su aplicación metodológica y operativa en los planes urbanos, salvo aproximaciones valiosas.³⁶

Tradicionalmente, la “planificación urbana normativa” es la disciplina cuyo propósito ha sido la previsión, orientación y promoción del acondicionamiento físico de los centros urbanos o ciudades, y la regulación de los usos del suelo urbano. No obstante, ante las limitaciones de la “planificación urbana normativa” en la década de los 80 del siglo XX por su falta de flexibilidad y eficacia ante la dinámica de la urbe, se hizo necesario que en la década de los 90 se plantearan nuevos enfoques teóricos de planificación urbana: la “planificación urbana estratégica” como forma más eficaz de promover el crecimiento urbano competitivo, y la “planificación urbana ambiental” como forma de ingresar la sustentabilidad ambiental en el proceso planificador de las ciudades:

- La “**planificación urbana estratégica**” entendida como un enfoque aplicado al estudio y tratamiento de una ciudad encaminado a acordar uno o más escenarios en los que posicionar la ciudad, en función de las mejores oportunidades que ofrece el entorno y las potencialidades de dicha ciudad; establecer un plan de acción a seguir para hacer posible los objetivos propuestos; desarrollar los pasos necesarios para la implementación de las acciones determinadas; y establecer los mecanismos necesarios para el seguimiento y corrección de todo el proceso (CIDEU, 1993).
- La “**planificación urbana ambiental**” entendida como la disciplina que incorpora la sustentabilidad ambiental en sus criterios y previsiones, para un manejo adecuado en el tiempo de la relación entre desarrollo urbano y medio ambiente, cuyo equilibrio debe garantizar la estabilidad de la población en un espacio geográfico. Este tipo de planificación supone la previsión y la promoción del acondicionamiento del medio ambiente natural y construido, resguardando la capacidad de soporte del ecosistema, a fin de aminorar los impactos ambientales negativos (INADUR, 2000).

³³ MVC (1985) – Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, aprobado por Decreto Supremo N° 007-85-VC.

³⁴ IMP (1992) - “Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima - Callao 1990 - 2010”. Municipalidad de Lima Metropolitana. Lima, Perú.

³⁵ FERNANDEZ, Roberto (2000) - “La Ciudad Verde, Teoría de la Gestión Ambiental Urbana”. Espacio Editorial. Buenos Aires, Argentina.

³⁶ CASTILLO, Rodolfo (2005) - “La Planificación Urbana del Área Metropolitana Lima Callao 1988 - 2004: ¿Causa Perdida o Reto Posible? Una Aproximación desde una Perspectiva Emergente y Proactiva”, Tesis de Magister en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.

Y en los inicios del siglo XXI se plantean los enfoques teóricos de la “gobernanza” (o gobernabilidad) como una forma de gestión urbana que privilegia la acción de los actores sociales en el desarrollo de las ciudades; y de la “planificación del desarrollo urbano sostenible” que postula compatibilizar temas de crecimiento económico competitivo equidad social y sustentabilidad ambiental en el desarrollo urbano:

- La “**gobernanza**” entendida como una estrategia compleja de gestión social de los procesos de transformación del desarrollo urbano, con el fin de lograr acuerdos entre los actores económicos y sociales involucrados, para ir procurando poco a poco la corrección de los principales problemas que afectan la evolución de las ciudades.

Así, es necesario encontrar formas innovadoras de planificación urbana y contar con instrumentos prácticos, integrados y holísticos que respondan a los procesos de descentralización y a la demanda de mayor participación de la sociedad civil; así como elaborar enfoques teóricos, metodológicos y prácticos para inducir planificadamente los cambios necesarios para la transformación de las ciudades en el futuro.³⁷

Por tanto, se requieren nuevos enfoques teóricos y/o metodológicos de planificación urbana moderna para superar las actuales limitaciones estructurales de ésta; a fin de constituir una planificación urbana más viable, eficaz, eficiente y socialmente legitimada en el tratamiento, previsión y promoción del desarrollo urbano sostenible de las ciudades.

En esa virtud, se considera que la utilización conjunta de enfoques de planificación urbana complementarios puede ser una manera de integrar diferentes actividades y asegurar una finalidad y una dirección común.³⁸

Así, desde una perspectiva emergente, y en el marco del “paradigma de la sostenibilidad”, la planificación urbana normativa, la planificación urbana estratégica, y la planificación urbana ambiental deben integrarse y evolucionar hacia la “planificación del desarrollo urbano sostenible”. Es claro que una redefinición del enfoque de la planificación urbana en esta perspectiva puede alcanzar a la revisión de su naturaleza, de la formulación de sus objetivos, de las formas concretas de materialización, de sus instrumentos técnicos y de sus instancias operativas.³⁹

En esa perspectiva, la “**planificación del desarrollo urbano sostenible**” debe entenderse como un “enfoque integrador emergente explícito” que recoge aportes de los diferentes enfoques de planificación urbana moderna y supera sus respectivas limitaciones; a fin de constituir una planificación urbana más viable, eficaz, eficiente y socialmente legitimada en el tratamiento, previsión y promoción del desarrollo urbano sostenible de las ciudades.

Dicho “enfoque integrador emergente explícito” en la planificación urbana moderna, se puede sintetizar en términos de “planificación - regulación - acción - gestión - sustentabilidad”, en la medida en que debe ser una integración entre elementos sustantivos de:⁴⁰

³⁷ STEINBERG, Florián y CUBAS Carlos (2001) - “Planificación Estratégica Urbana”. PEGUP - Foro Ciudades para la Vida. Lima, Perú.

³⁸ FERNANDEZ GUELL, José Miguel (1997) - “Planificación Estratégica de Ciudades”. Editorial Gustavo Gili. Barcelona, España.

³⁹ FERNANDEZ, Roberto (2000) - “La Ciudad Verde, Teoría de la Gestión Ambiental Urbana”. Espacio Editorial. Buenos Aires, Argentina.

⁴⁰ CASTILLO, Rodolfo (2005) - “La Planificación Urbana del Área Metropolitana Lima Callao 1988 - 2004: ¿Causa Perdida o Reto Posible? Una Aproximación desde una Perspectiva Emergente y Proactiva”, Tesis de Magister en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.

- La **planificación urbana normativa** (planificación - regulación): que proporciona instrumentos para regular un **desarrollo físico ordenado y atractivo** de la ciudad.
- La **planificación urbana estratégica** (planificación - acción): que procura promover el **crecimiento urbano competitivo**, poniendo los medios para alcanzar la prosperidad económica urbana.
- La **gobernanza** (planificación - gestión): que procura lograr acuerdos para promover la **equidad social** en el espacio urbano y el equilibrio de los intereses y expectativas de los actores económicos y sociales de la comunidad urbana.
- La **planificación urbana ambiental** (planificación - sustentabilidad): que incorpora la **sustentabilidad ambiental** como criterio y objetivo en los estudios y previsiones de los planes urbanos.

Así, hasta hace unos años, considerábamos a la “planificación del desarrollo urbano sostenible” como un enfoque de planificación urbana moderna para la previsión, orientación y promoción del acondicionamiento físico - ambiental; la distribución equitativa de los beneficios, cargas o externalidades que se deriven del uso del suelo; y en general, para la promoción del desarrollo urbano de las ciudades o centros urbanos.⁴¹

Sin embargo, hoy consideramos que la “planificación del desarrollo urbano sostenible” se debe entender como una interdisciplina orientada a prever, orientar, procurar, promover y regular la conjugación equilibrada y planificada de los siguientes componentes en los centros urbanos o ciudades: relación de la ciudad con el territorio circundante, competitividad urbana, funcionalidad urbana, calidad urbanística y paisajística, sustentabilidad ambiental, equidad social, identidad cultural y gobernabilidad urbana:⁴²

- La **relación con el territorio circundante** esta vinculada a la implementación de propuestas de ordenamiento territorial local.
- La **competitividad urbana** está vinculada a la implementación de propuestas de generación y difusión de ventajas competitivas en la ciudad y en su territorio circundante, a fin de atraer inversiones, desarrollar actividades económicas generadoras de riqueza y empleo, y ofrecer una mejor calidad de vida a su población; en el contexto del mercado nacional, internacional y del mundo globalizado.
- La **funcionalidad urbana** esta vinculada a la implementación de propuestas de acondicionamiento urbano territorial, zonificación urbana, sistema vial urbano y equipamiento urbano.
- La **calidad urbanística y paisajística** esta vinculada a la implementación de propuestas de mantenimiento, recuperación o acondicionamiento físico de espacios públicos, equipamiento urbano, patrimonio urbanístico monumental, patrimonio arqueológico; y del entorno de la ciudad, considerando sus potencialidades para fines recreativos, turísticos, ecológicos, paisajistas, culturales, etc.
- La **sustentabilidad ambiental** está vinculada a la implementación de propuestas de ordenamiento, recuperación y acondicionamiento del medio ambiente natural y construido, resguardando la capacidad de soporte del ecosistema, a fin de aminorar los impactos ambientales negativos. Incluye a la seguridad física ante desastres de las ciudades y centros poblados.
- La **equidad social urbana** está vinculada a la implementación de propuestas de dotación y mejoramiento de servicios básicos, y de programas de vivienda y regeneración urbana para los diferentes estratos sociales en la ciudad.

⁴¹ CASTILLO, Rodolfo (2005) - “La Planificación Urbana del Área Metropolitana Lima Callao 1988 - 2004: ¿Causa Perdida o Reto Posible? Una Aproximación desde una Perspectiva Emergente y Proactiva”, Tesis de Magister en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.

⁴² CASTILLO, Rodolfo (2010) - “Desarrollo Urbano Sostenible: Una Aproximación Teórica y una Propuesta Operativa”. Revista PAIDEIA XXI de la Escuela de Postgrado de la Universidad Ricardo Palma – URP, Volumen1 / N° 1, Septiembre 2010. Lima, Perú.

- La **identidad cultural urbana** está vinculada a la implementación de programas de educación vial, educación ambiental y defensa civil, cultura urbana y ciudadana, formación de líderes locales, formación técnica y capacitación laboral; y de reconocimiento, revaloración y consolidación de la identidad cultural local.
- La **gubernabilidad urbana** está vinculada a la implementación de propuestas de modernización institucional, y de promoción de mecanismos de concertación interinstitucional y participación ciudadana.

Así, la “planificación del desarrollo urbano sostenible” debe de concebirse como una interdisciplina y no como una simple disciplina, porque para practicarla y operarla se hace necesario el aporte interdisciplinario e interactivo de profesionales de diferentes disciplinas, por ejemplo: de los economistas y geógrafos para ver temas de la relación de la ciudad con el territorio; de los economistas para ver temas de competitividad urbana; de los urbanistas e ingenieros para ver temas de funcionalidad urbana; de los arquitectos y urbanistas para ver temas de calidad urbanística y paisajística; de los geógrafos y ambientalistas para ver temas de sustentabilidad ambiental; de los sociólogos y antropólogos para ver temas de equidad social e identidad cultural; y de los administradores y politólogos para ver temas de gobernabilidad urbana. Cada uno aportando desde su formación disciplinaria, pero dentro del contexto de la interdisciplina de la planificación urbana, con un lenguaje, una concepción, y unas metodologías y procedimientos integrados e interactivos.⁴³

En suma, la planificación urbana actual se debería abrir a los planteamientos del desarrollo urbano sostenible, y a la realización de las buenas prácticas de la gestión inteligente (es decir, a la gobernabilidad); a fin de producir el perfeccionamiento de los sistemas y de los instrumentos del Urbanismo, con el nuevo y mayor conocimiento de la cambiante e impredecible naturaleza de los comportamientos reales del desarrollo urbano, replanteados en muchos aspectos procedimentales y de gestión, liberados de su carga de voluntarismo y de su impropio empeño de no contar con el mercado. Enriquecidos también por una mayor consideración de los problemas ambientales y por la asimilación de nuevas formas de pactar con la arquitectura.⁴⁴

No obstante, no sería conveniente idealizar las posibilidades de este tipo de enfoques, en la medida en que está vinculado con el conflicto social, en el que la “urban growth machine” (Molotch, 1976) parece jugar un papel fundamental en la realidad observable y en el tipo de crecimiento endógeno posible (De Mattos, 2003).

Hay que tener en cuenta que la planificación urbana moderna es una disciplina con limitaciones frente a los procesos económicos y sociales que determinan el proceso urbano, la misma que se desenvuelve y se desenvolverá (mientras no exista una teoría integral del proceso urbano) con un alto grado de incertidumbre que la convierte estructuralmente en un instrumento de resultados inciertos, con fracasos y éxitos relativos para orientar el desarrollo urbano sostenible de cualquier área urbana.

Fernández (2000) considera necesario enfatizar que es probable que el fracaso de la ciudad moderna no sea una consecuencia ligada al triunfo de ciertas ideas del urbanismo funcionalista y de la planificación urbana, sino más bien al despliegue de fenómenos inéditos del movimiento de la capitalización y al surgimiento de nuevas instancias de concentración de la inversión y de formas de captación de rentas diferenciales.

⁴³ CASTILLO, Rodolfo (2011) - “Los Estudios de Postgrado sobre Desarrollo, Ordenamiento Territorial y Planificación Urbana en el Perú: ¿Entre los Paradigmas de la Complejidad y de la Sostenibilidad?” Revista PAIDEIA XXI, Escuela de Postgrado de la Universidad Ricardo Palma, Volumen 1 / N° 2, Mayo 2011. Lima, Perú.

⁴⁴ DE TERAN, Fernando (1999) - “Planeamiento Urbano Territorial en el Siglo XXI”. Revista Urban N° 4. Barcelona, España.

Así, sería obvio que el discurso innovativo que surge del paradigma sostenible no debe orientarse en su expresión urbana, a criticar meramente el modo técnico - conceptual del planeamiento urbano, sino directamente a desmontar analíticamente y demostrar las limitaciones que el modo productivo capitalista instaura en la dinámica del desarrollo urbano (Fernández, 2000: 436-437).

5.3.4 Aportes Metodológicos de Planificación del Desarrollo Urbano Sostenible.-

En la actualidad, la “planificación del desarrollo urbano sostenible” aún se maneja más en términos teóricos y académicos, pero no ha sido asimilada en términos legales y normativos en la mayoría de los países, y no se ha resuelto su aplicación metodológica y operativa en los planes urbanos, salvo aproximaciones valiosas.

En este contexto, a continuación se presenta una aproximación metodológica de un Plan de Desarrollo Urbano Sostenible - PLANDEUS para una ciudad intermedia, así como un contenido tentativo del mismo; tratando de integrar los aportes de la planificación urbana normativa, de la planificación urbana estratégica y de la planificación urbana ambiental a fin de operativizar una “planificación del desarrollo urbano sostenible”.

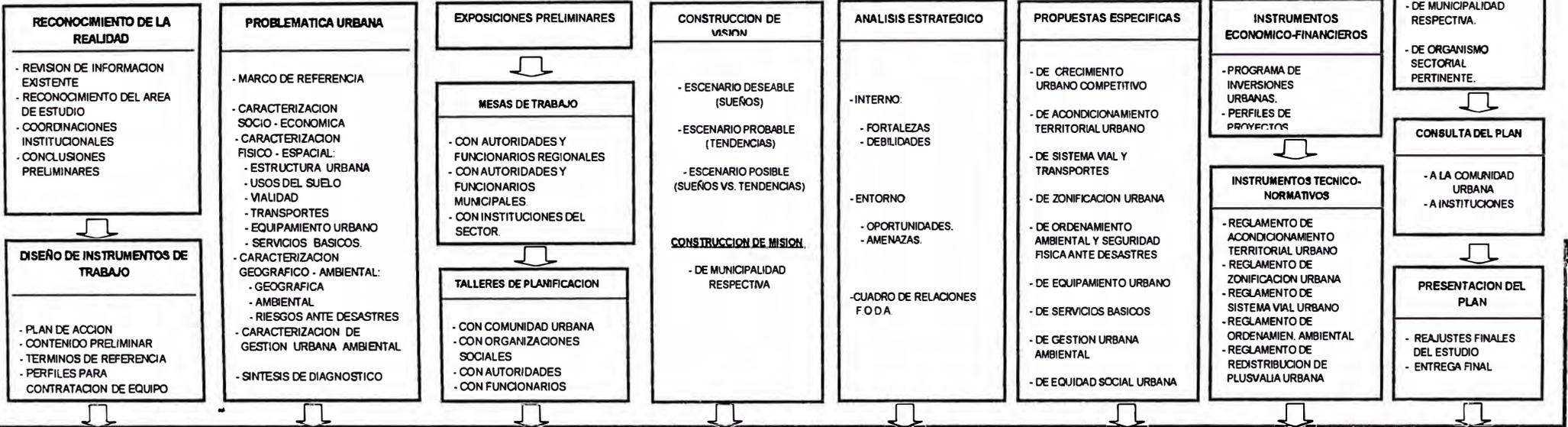
5.3.4.1 Esquema Metodológico General de Plan de Desarrollo Urbano Sostenible - PLANDEUS.-

El esquema metodológico general que se propone para la elaboración de un Plan de Desarrollo Urbano Sostenible comprende las siguientes 7 etapas: (Ver Gráfico adjunto)

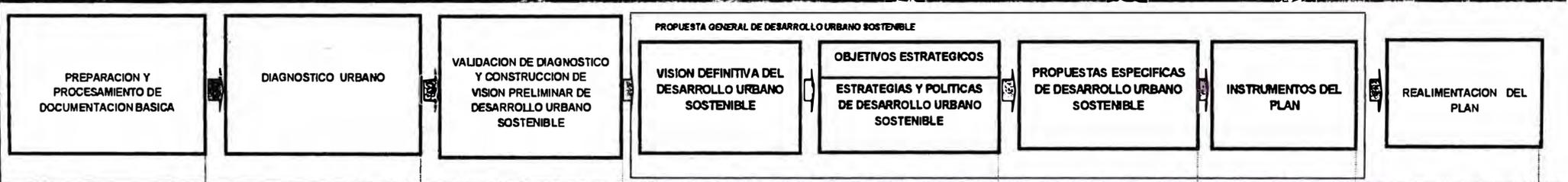
- **Etapa I: Preparación y Procesamiento de Documentación Básica.**
 - **Sub Etapa I.1: Reconocimiento de la Realidad.**
Finalidad: Obtener un conocimiento general de la realidad urbana de la ciudad en estudio, con el propósito de conceptualizar el Plan, precisar sus alcances, y detectar dificultades que podrían incidir en su elaboración.
 - **Sub Etapa I.2: Diseño de Instrumentos de Trabajo.**
Finalidad: Disponer de un conjunto de instrumentos operativos para la elaboración del Plan, a fin de permitir una mejor orientación en el cumplimiento de los objetivos trazados (metodología operativa, contenido tentativo del estudio, términos de referencia y perfiles para la contratación del equipo técnico).
- **Etapa II: Elaboración de Diagnóstico Urbano.**
Finalidad: Determinar las tendencias, desequilibrios y potencialidades de la ciudad en estudio, a partir de las caracterizaciones político - geográfica, socio - económica, físico - espacial, geográfico - ambiental y de la gestión urbana ambiental de aquella.
- **Etapa III: Validación del Diagnóstico Urbano y Construcción de Visión Preliminar de Desarrollo Urbano Sostenible.**
 - **Sub Etapa III.1: Exposiciones Preliminares.**
Finalidad: Realizar las exposiciones preliminares del diagnóstico urbano, para ir afinando alcances y conclusiones del mismo.
 - **Sub Etapa III.2: Organización de Mesas de Trabajo.**
Finalidad: Recoger aportes de autoridades y funcionarios municipales, así como de instituciones públicas y privadas para afinar el Diagnóstico Urbano y plantear de modo preliminar la Visión de Desarrollo Urbano Sostenible.
 - **Sub Etapa III.3: Organización de Talleres de Planificación.**
Finalidad: Recoger los aportes e iniciativas de la comunidad urbana de la ciudad en estudio, a través de un proceso de participación ciudadana temprana con relación a la problemática urbana y a la Visión Preliminar de Desarrollo Urbano Sostenible.

ESQUEMA METODOLOGICO DE PLAN DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE - PLANDEUS

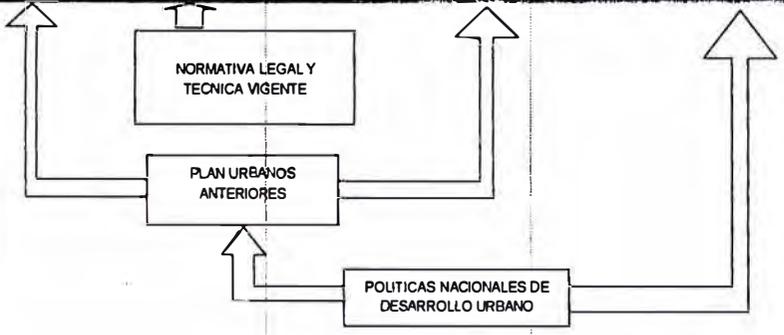
MARCO OPERATIVO



PROCESO DEL ESTUDIO



MARCO INFORMATIVO



CONCLUSION GENERAL



- **Etapa IV: Elaboración de Propuesta General de Desarrollo Urbano Sostenible.-**
 - **Sub Etapa IV.1: Construcción de Visión Definitiva de Desarrollo Urbano Sostenible.**
Finalidad: Identificar y caracterizar los diferentes Escenarios (deseable, probable y posible) para la construcción de la Visión Definitiva de Desarrollo Urbano Sostenible, y la Misión de la Municipalidad respectiva.
 - **Sub Etapa IV.2: Análisis Estratégico F.O.D.A.**
Finalidad: Identificar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del desarrollo urbano de la ciudad en estudio, y establecer el cuadro de relaciones entre ellas; que servirán para determinar en la siguiente sub etapa los objetivos estratégicos y las estrategias de desarrollo urbano sostenible.
 - **Sub Etapa IV.3: Identificación de Objetivos Estratégicos y Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible.**
Finalidad: Identificar los objetivos estratégicos y el modelo físico-ambiental de desarrollo urbano sostenible; y plantear las estrategias y políticas generales de desarrollo urbano sostenible para conseguirlos.

- **Etapa V: Elaboración de Propuestas Específicas de Desarrollo Urbano Sostenible.**
Finalidad: Elaborar las propuestas específicas de crecimiento urbano competitivo, acondicionamiento urbano territorial, sistema vial y de transportes, zonificación urbana, ordenamiento ambiental y seguridad física ante desastres, equipamiento urbano, servicios básicos, de gestión urbana ambiental, y de equidad social urbana.

- **Etapa VI: Elaboración de Instrumentos del Plan.**
 - **Sub Etapa VI.1: Elaboración de Instrumentos Económico-Financieros del Plan.**
Finalidad: Identificar y priorizar un conjunto de proyectos de inversión para consolidarlos en un programa de inversiones urbanas, y formular un conjunto de fichas de proyectos prioritarios; para orientar la consecución de los objetivos estratégicos y estrategias de desarrollo urbano sostenible definidos por el Plan.
 - **Sub Etapa VI.2: Elaboración de Instrumentos Técnico-Normativos del Plan.**
Finalidad: Elaborar los reglamentos respectivos de acondicionamiento territorial urbano, zonificación urbana, sistema vial urbano, ordenamiento ambiental urbano, de redistribución de plusvalía urbana y contribución por mejoras, u otros.

- **Etapa VII: Realimentación y Presentación del Plan.-**
 - **Sub Etapa VII.1: Asimilación de Informes de Evaluación.**
Finalidad: Incorporar las sugerencias y observaciones técnicas planteadas al informe final del Plan por parte de la Municipalidad respectiva y del organismo sectorial pertinente; para pasar a continuación a la realización de la consulta obligatoria y exhibición pública del Plan.
 - **Sub Etapa VII.2: Exposiciones y Consulta del Plan.**
Finalidad: Realizar las exposiciones finales de las propuestas del Plan a la comunidad urbana, autoridades e instituciones involucradas en el desarrollo urbano de la ciudad en estudio; y llevar a cabo la consulta obligatoria y exhibición pública de aquél, previa a su aprobación respectiva; a fin de asimilar los aportes finales al Plan y levantar las últimas observaciones al mismo.
 - **Sub Etapa VII.3: Presentación del Plan. '**
Finalidad: Hacer la edición del informe final del Plan y entregarlo a la Municipalidad respectiva y al organismo sectorial pertinente para su aprobación.

5.3.4.2 Contenido Tentativo de Plan de Desarrollo Urbano Sostenible - PLANDEUS.-

El contenido tentativo del PLANDEUS que se propone a continuación, permite visualizar la estructura referencial del Plan, aplicable a una ciudad intermedia, para la exposición de los resultados finales del mismo: (Ver Gráfico adjunto)

PLAN DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE - PLANDEUS Contenido Tentativo Referencial

I. CONSIDERACIONES GENERALES DEL PLANDEUS.

I.1 Antecedentes.

- 1.1 Antecedentes Institucionales.
- 1.2 Antecedentes Técnico - Normativos.

I.2 Objetivos del Plan.

- 2.1 Objetivo General.
- 2.2 Objetivos Específicos.

I.3 Marco Conceptual.

- 3.1 Sobre el Enfoque Teórico de Análisis y/o Interpretación del Proceso Urbano.
- 3.2 Sobre el Enfoque Teórico de Planificación Urbana Utilizado.

I.4 Ámbito Territorial del Plan.

I.5 Horizontes de Planeamiento y de Ejecución del Plan.

I.6 Lineamientos Técnicos del Plan.

I.7 Metodología del Plan.

I.8 Proceso de Consulta del Plan.

II. DIAGNOSTICO URBANO.

II.1 Marçõ de Referencia.

- 1.1 Ubicación Geográfica.
- 1.2 Delimitación Política.
- 1.3 Antecedentes Históricos de la Ciudad.
- 1.4 Roles y Funciones de la Ciudad en el Contexto Provincial, Regional, Macro - Regional, Nacional y/o Internacional
- 1.5 Previsiones del Desarrollo Provincial / Regional.

II.2 Caracterización Socio - Económica.

- 2.1 Tendencias de Crecimiento Poblacional en la Ciudad entre Años Censales.
- 2.2 Proyecciones de Crecimiento Poblacional en la Ciudad según Horizontes de Planeamiento.
- 2.3 Características Socio - Culturales de la Población.
 - 2.3.1 Distribución del Ingreso por Estratos Socioeconómicos.
 - 2.3.2 Niveles de Vida y Pobreza Urbana.
 - 2.3.3 Población Económicamente Activa.
 - 2.3.4 Indicadores de Salud.
 - 2.3.5 Indicadores de Educación.
 - 2.3.6 Seguridad Ciudadana.
 - 2.3.7 Aspectos Culturales.

**CONSIDERACIONES
GENERALES
DEL PLAN**



**DIAGNOSTICO
URBANO**



**PROPUESTA GENERAL
DE DESARROLLO
URBANO SOSTENIBLE**



**PROPUESTAS
ESPECIFICAS DE
DESARROLLO
URBANO SOSTENIBLE**



**INSTRUMENTOS
TECNICO-NORMATIVO
DEL PLAN**



**PROGRAMA DE
INVERSIONES**

- ⇒ ANTECEDENTES.
- ⇒ OBJETIVOS Y MARCO CONCEPTUAL.
- ⇒ AMBITO TERRITORIAL DEL PLAN.
- ⇒ HORIZONTES DE PLANEAMIENTO Y EJECUCION.
- ⇒ LINEAMIENTOS TECNICOS Y METODOLOGIA.

- ⇒ MARCO REFERENCIAL.
- ⇒ CARACTERIZACION FISICO - ESPACIAL.
- ⇒ CARACTERIZACION SOCIO - ECONOMICA.

- ⇒ CARACTERIZACION GEOGRAFICO - AMBIENTAL.
- ⇒ CARACTERIZACION DE GESTION URBANA AMBIENTAL.
- ⇒ SINTESIS DE DIAGNOSTICO URBANO.

- ⇒ VISION DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE.
- ⇒ ANALISIS ESTRATEGICO F.O.D.A.
- ⇒ MISION DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL.
- ⇒ OBJETIVOS ESTRATEGICOS DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE.
- ⇒ ESTRATEGIAS Y POLITICAS DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE.
- ⇒ MODELO FISICO-AMBIENTAL DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE.

- ⇒ PROPUESTA DE CRECIMIENTO URBANO COMPETITIVO.
- ⇒ PROPUESTA DE ACONDICIONAMIENTO URBANO TERRITORIAL.
- ⇒ PROPUESTA DE SISTEMA VIAL URBANO Y DE TRANSPORTES.
- ⇒ PROPUESTA DE ZONIFICACION URBANA.
- ⇒ PROPUESTA DE ORDENAMIENTO AMBIENTAL Y SEGURIDAD FISICA ANTE DESASTRES.
- ⇒ PROPUESTA DE EQUIPAMIENTO URBANO.
- ⇒ PROPUESTA DE SERVICIOS BASICOS.
- ⇒ PROPUESTA DE GESTION URBANA AMBIENTAL.
- ⇒ PROPUESTA DE EQUIDAD SOCIAL URBANA.

- ⇒ REGLAMENTO DE ACONDICIONAMIENTO URBANO TERRITORIAL.
- ⇒ REGLAMENTO DE ZONIFICACION URBANA.
- ⇒ REGLAMENTO DE SISTEMA VIAL URBANO.
- ⇒ REGLAMENTO DE ORDENAMIENTO AMBIENTAL URBANO.
- ⇒ REGLAMENTO DE REDISTRIBUCION DE PLUSVALIA URBANA.

- ⇒ LISTADO DE PROYECTOS DE INVERSION URBANA.
- ⇒ FICHAS DE PROYECTOS PRIORITARIOS.

- ⇒ Estructura Urbana y Usos de Suelo.
- ⇒ Infraestructura Vial y de Transportes.
- ⇒ Equipamiento Urbano.
- ⇒ Servicios Básicos.

- ⇒ Caracterización Geográfica.
- ⇒ Caracterización Ambiental.
- ⇒ Evaluación de Peligros.
- ⇒ Evaluación de Riesgos ante Desastres.

- 2.4 Principales Actividades Económicas de la Ciudad.
 - 2.4.1 Actividad Industrial.
 - 2.4.2 Actividad Comercial.
 - 2.4.3 Actividad Turística.
 - 2.4.4 Actividad Financiera.
 - 2.4.5 Micro y Pequeñas Empresas.
 - 2.4.6 Otras Actividades Económicas.

II.3 Caracterización Físico - Espacial.

- 3.1 Conformación Urbana y Usos del Suelo.
 - 3.1.1 Morfología y Evolución Urbana.
 - 3.1.2 Estructura Urbana Actual.
 - 3.1.3 Usos del Suelo.
 - 3.1.4 Tendencias y Alternativas de Densificación y Expansión Urbana.
 - 3.1.5 Análisis del Problema de la Vivienda.
 - 3.1.6 Asentamientos Humanos y Áreas Deterioradas.
 - 3.1.7 Patrimonio Monumental Urbano.
 - 3.1.8 Manejo y Control del Uso del Suelo.
 - 3.1.9 Mercado Inmobiliario y Precios de Suelo Urbano.
 - 3.1.10 Áreas Urbanas Críticas.
- 3.2 Infraestructura Vial y Transportes.
 - 3.2.1 Infraestructura Vial.
 - 3.2.2 Transporte Terrestre.
 - 3.2.3 Transporte Marítimo.
 - 3.2.4 Transporte Aéreo.
 - 3.2.5 Transporte Ferroviario.
- 3.3 Equipamiento Urbano.
 - 3.3.1 Equipamiento Educativo.
 - 3.3.2 Equipamiento de Salud.
 - 3.3.3 Equipamiento de Recreación y Espacios Públicos.
 - 3.3.4 Equipamiento de Comercialización.
 - 3.3.5 Otros Equipamientos.
- 3.4 Servicios Básicos.
 - 3.4.1 Sistema de Agua Potable.
 - 3.4.2 Sistema de Alcantarillado.
 - 3.4.3 Sistema de Energía Eléctrica.
 - 3.4.4 Sistema de Telefonía y Telecomunicaciones.
 - 3.4.5 Sistema de Limpieza Pública.

II.4 Caracterización Geográfico - Ambiental.

- 4.1 Caracterización Geográfica.
 - 4.1.1 Clima y Meteorología.
 - 4.1.2 Fisiografía.
 - 4.1.3 Geología y Geotecnia.
 - 4.1.4 Hidrografía e Hidrología.
 - 4.1.5 Otros Aspectos Geográficos.
- 4.2 Caracterización Ambiental.
 - 4.2.1 Problemática Ambiental Urbana.
 - 4.2.2 Balance de la Gestión Ambiental Urbana.
 - 4.2.3 Unidades Ambientales Urbanas.
 - 4.2.4 Áreas Ambientales Críticas.
- 4.3 Evaluación de Peligros.
 - 4.3.1 Peligros Naturales.
 - 4.3.2 Peligros Antrópicos o Tecnológicos.
 - 4.3.3 Mapa de Peligros.

- 4.4 Evaluación de Vulnerabilidad.
 - 4.4.1 Metodología de Evaluación.
 - 4.4.2 Asentamientos Humanos.
 - 4.4.3 Líneas y Servicios Vitales.
 - 4.4.4 Actividades Económicas.
 - 4.4.5 Lugares de Concentración Pública.
 - 4.4.6 Edificaciones de Interés Arquitectónico.
 - 4.4.7 Actividades Urbanas.
 - 4.4.8 Mapa de Vulnerabilidad.
- 4.5 Estimación de Escenarios de Riesgo.
 - 4.5.1 Escenario de Riesgo Ante Peligros de Origen Geológico – Geotécnico.
 - 4.5.2 Escenario de Riesgo Ante Peligros de Origen Geológico – Climático.
 - 4.5.3 Escenario de Riesgo Ante Peligros Tecnológicos.
 - 4.5.4 Mapa Síntesis de Riesgos.
 - 4.5.5 Identificación de Sectores Críticos ante Desastres.

II.5 Caracterización de la Gestión Urbana Ambiental.

- 5.1 Gestión Municipal.
 - 5.1.1 Experiencias de Gestión Municipal Participativa Anteriores.
 - 5.1.2 De la Municipalidad Metropolitana o Provincial.
 - 5.1.3 De las Municipalidades Distritales o Comunales.
- 5.2 Gestión del Gobierno Nacional.
 - 5.2.1 De las Instituciones Públicas Sectoriales.
 - 5.2.2 De los Organismos Descentralizados.
- 5.3 Gestión del Gobierno Regional.
- 5.4 Gestión de la Sociedad Civil.
 - 5.4.1 De los Agentes Privados de Desarrollo.
 - 5.4.2 De las Organizaciones Sociales Representativas.
- 5.5 Identificación de Niveles de Conflicto y Posibilidades de Concertación.

II.6 Síntesis del Diagnóstico Urbano.

- 6.1 Tendencias, Desequilibrios, Potencialidades y Conflictos en la Ciudad.
 - 6.1.1 Aspectos Político - Geográficos.
 - 6.1.2 Aspectos Socio - Económicos.
 - 6.1.3 Aspectos Físico - Espaciales.
 - 6.1.4 Aspectos Geográfico - Ambientales.
 - 6.1.5 Aspectos de la Gestión Urbana Ambiental.
- 6.2 Síntesis de la Estructura Urbana Actual.
 - 6.2.1 Áreas Urbanas Críticas.
 - 6.2.2 Áreas Ambientales Críticas.
 - 6.2.3 Áreas Críticas ante Desastres.

III. PROPUESTA GENERAL DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE.

III.1 Visión del Desarrollo Urbano Sostenible de la Ciudad.

- 1.1 Escenario Deseable.
- 1.2 Escenario Probable.
- 1.3 Escenario Posible.

III.2 Análisis Estratégico F.O.D.A.

- 2.1 El Interno.
 - 2.1.1 Fortalezas.
 - 2.1.2 Debilidades.
- 2.2 El Entorno.
 - 2.2.1 Oportunidades.
 - 2.2.2 Amenazas.

III.3 Misión de la Municipalidad.

III.4 Objetivos Estratégicos de Desarrollo Urbano Sostenible.

III.5 Modelo Físico - Ambiental de Desarrollo Urbano Sostenible.

- 5.1 Estructuración de Sectores y Subsectores Urbanos.
- 5.2 Estructuración de Sistema de Centros y Subcentros Urbanos.
- 5.3 Áreas de Especialización Funcional y Ejes de Desarrollo Urbano.
- 5.4 Estructuración del Sistema Vial Urbano.
- 5.5 Consideraciones Ambientales y Sociales del Modelo.

III.6 Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible.

- 6.1 Con relación al Acondicionamiento Urbano Territorial de la Ciudad.
- 6.2 Con relación al Crecimiento Urbano Competitivo de la Ciudad en el Contexto Regional, Nacional y/o Internacional.
- 6.3 Con relación al Ordenamiento Urbano y Paisajístico de la Ciudad.
- 6.4 Con relación al Ordenamiento Ambiental y la Seguridad Física ante Desastres.
- 6.5 Con relación a la Equidad Social Urbana e Identidad Cultural Local.
- 6.6 Con relación a la Gestión Urbana Ambiental.

III.7 Políticas Generales de Desarrollo Urbano Sostenible.

- 7.1 Políticas de Crecimiento Urbano Competitivo.
 - 7.1.1 De las Ventajas Comparativas de la Ciudad.
 - 7.1.2 De las Ventajas Competitivas de la Ciudad.
 - 7.1.3 De las Estrategias y Mecanismos de Posicionamiento y Promoción.
- 7.2 Políticas de Acondicionamiento Urbano Territorial.
 - 7.2.1 De Acondicionamiento Territorial y Ocupación del Suelo.
 - 7.2.2 De Habitación Urbana y Vivienda.
 - 7.2.3 De Equipamiento Urbano.
 - 7.2.4 De Renovación Urbana.
 - 7.2.5 De Recuperación de Centro Histórico, Zonas Monumentales y/o Zonas Arqueológicas.
- 7.3 Políticas de Vialidad y Transportes.
 - 7.3.1 De Vialidad.
 - 7.3.2 De Transporte Terrestre.
 - 7.3.3 De Transporte Aéreo.
 - 7.3.4 De Transporte Ferroviario.
 - 7.3.5 De Transporte Marítimo.
- 7.4 Políticas de Servicios Básicos.
 - 7.4.1 De Agua Potable y Alcantarillado.
 - 7.4.2 De Energía Eléctrica.
 - 7.4.3 De Telefonía.
 - 7.4.4 De Limpieza Pública.
 - 7.4.5 De Abastecimiento y Comercialización de Alimentos.
- 7.5 Políticas de Ordenamiento Ambiental y Seguridad Física ante Desastres.
 - 7.5.1 De Ordenamiento Ambiental.
 - 7.5.2 De Seguridad Física ante Desastres.

- 7.6 Políticas de Equidad Social Urbana e Identidad Cultural.
 - 7.6.1 De Promoción de Empleo Urbano.
 - 7.6.2 De Lucha contra la Pobreza Urbana.
 - 7.6.3 De Redistribución de la Plusvalía Urbana.
 - 7.6.4 De Educación Ciudadana y Cultura Urbana.
 - 7.6.5 De Revaloración y Consolidación de la Identidad Cultural Local.
- 7.7 Políticas de Gestión Urbana Ambiental.
 - 7.7.1 De Institucionalización de la Planificación Urbana Sostenible.
 - 7.7.2 De Mecanismos de Concertación Institucional para el Desarrollo Urbano Sostenible.
 - 7.7.3 De Mecanismos de Participación Ciudadana en el Desarrollo Urbano Sostenible.

IV. PROPUESTAS ESPECÍFICAS DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE.

IV.1 Propuesta de Promoción de Crecimiento Urbano Competitivo.

- 1.1 Antecedentes.
- 1.2 Objetivos de la Propuesta.
- 1.3 Globalización, Competitividad Urbana y Estrategias.
- 1.4 Ventajas Comparativas y Ventajas Competitivas de la Ciudad.

IV.2 Propuesta de Acondicionamiento Urbano Territorial.

- 2.1 Antecedentes.
- 2.2 Objetivos de la Propuesta.
- 2.3 Clasificación de Suelo por Condiciones Generales de Uso.
 - 2.3.1 Definiciones Básicas.
 - 2.3.2 Localización del Suelo por Condiciones Generales de Uso.
- 2.4 Programación del Crecimiento Urbano.
 - 2.4.1 Áreas de Densificación Urbana.
 - 2.4.2 Áreas de Expansión Urbana.

IV.3 Propuesta de Sistema Vial y de Transportes.

- 3.1 Antecedentes.
- 3.2 Objetivos de la Propuesta.
- 3.3 Clasificación Normativa de Vías.
- 3.4 Estructuración del Sistema Vial Urbano.
- 3.5 Ordenamiento del Transporte Urbano.
 - 3.5.1 Transporte Terrestre (Motorizado y No Motorizado).
 - 3.5.2 Transporte Aéreo.
 - 3.5.3 Transporte Ferroviario.
 - 3.5.4 Transporte Marítimo.

IV.4 Propuesta de Zonificación Urbana.

- 4.1 Antecedentes.
- 4.2 Objetivos de la Propuesta.
- 4.3 Clasificación de Suelo por Condiciones Específicas de Uso.
- 4.2 Localización del Suelo por Condiciones Específicas de Uso.
- 4.3 Pautas Técnicas de Habilitación Urbana y Edificación.

IV.5 Propuesta de Ordenamiento Ambiental y Seguridad Física ante Desastres.

- 5.1 Antecedentes.
- 5.2 Objetivos de la Propuesta.
- 5.3 Unidades de Ordenamiento Ambiental y Medidas de Manejo Ambiental.

- 5.4 Medidas de Seguridad Física ante Desastres.
 - 5.4.1 Medidas ante Desastres Provenientes o Condicionados por Peligros Naturales.
 - 5.4.2 Medidas ante Desastres Provenientes o Condicionados por Peligros Tecnológicos.
 - 5.4.3 Medidas ante Desastres Provenientes de Cambios Climáticos Globales.
 - 5.4.4 Medidas ante Desastres a Nivel Político - Institucional.
 - 5.4.5 Medidas ante Desastres a Nivel del Proceso de Planificación del Desarrollo.
 - 5.4.6 Medidas ante Desastres a Nivel Socioeconómico y Cultural.
 - 5.4.7 Intervenciones y Proyectos Específicos en Sectores Críticos ante Desastres en la Ciudad.

IV.6 Propuesta de Equipamiento Urbano.

- 6.1 Antecedentes.
- 6.2 Objetivos de la Propuesta.
- 6.3 Marco Normativo.
 - 6.3.1 Normas de Equipamiento Urbano.
 - 6.3.2 Sectorización Urbana.
- 6.4 Equipamiento de Educación.
- 6.5 Equipamiento de Salud.
- 6.6 Equipamiento de Recreación.
- 6.7 Equipamiento de Comercialización de Alimentos.
- 6.8 Equipamiento de Seguridad Pública.
- 6.9 Otros Equipamientos.

IV.7 Propuesta de Servicios Básicos.

- 7.1 Antecedentes.
- 7.2 Objetivos de la Propuesta.
- 7.3 Sistema de Agua Potable.
- 7.4 Sistema de Alcantarillado.
- 7.5 Sistema de Energía Eléctrica.
- 7.6 Sistema de Telefonía y Telecomunicaciones.
- 7.7 Sistema de Aseo Urbano y Limpieza Pública.

IV.8 Propuesta de Gestión Urbana Ambiental.

- 8.1 Antecedentes.
- 8.2 Objetivos de la Propuesta.
- 8.3 Institucionalización de la Planificación Urbana Sostenible.
- 8.4 Establecimiento de Mecanismos de Concertación de Acciones de Desarrollo Urbano Sostenible.
- 8.5 Establecimiento de Mecanismos de Participación Ciudadana en el Desarrollo Urbano Sostenible.

IV.9 Propuesta de Equidad Social Urbana e Identidad Cultural Local.

- 9.1 Antecedentes.
- 9.2 Objetivos de la Propuesta.
- 9.3 Programas de Promoción de Empleo Urbano.
- 9.4 Programas de Apoyo a la Lucha contra la Pobreza Urbana.
- 9.5 Programas de Educación Ciudadana y Cultura Urbana.
- 9.6 Programas de Revaloración y Consolidación de Identidad Cultural Local.
- 9.7 Mecanismos de Redistribución de Beneficios, Cargas y Externalidades de Plusvalía Urbana.

V. PROGRAMA DE INVERSIONES PARA EL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE.

V.1 Estructura del Programa de Inversiones.

- 1.1 Por Objetivos Estratégicos.
- 1.2 Por Áreas Temáticas.

V.2 Tipos de Proyectos de Inversión.

- 2.1 Proyectos Estratégicos.
- 2.2 Proyectos Críticos.
- 2.3 Proyectos Revitalizadores.
- 2.4 Proyectos Complementarios.

V.3 Estrategia de Financiamiento del Programa de Inversiones.

V.4 Listado de Proyectos de Inversión.

- 4.1 Por Horizontes de Ejecución.
- 4.2 Por Tipos de Proyectos.

V.5 Priorización de Proyectos de Inversión.

V.6 Fichas de Proyectos de Inversión Prioritarios.

VI. INSTRUMENTOS TECNICO - NORMATIVOS PARA EL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE.

VI.1 Reglamento de Acondicionamiento Urbano Territorial.

VI.2 Reglamento de Zonificación Urbana.

VI.3 Reglamento del Sistema Vial Urbano.

VI.4 Reglamento de Ordenamiento Ambiental Urbano.

VI.5 Reglamento de Redistribución de Plusvalía Urbana y Contribución por Mejoras.

VI.6 Otros Reglamentos.

VII. PLANOS DEL ESTUDIO.

5.4 Aportes Legales e Institucionales para Encarar la Planificación Urbana desde una Perspectiva Emergente: Cambio de Actitud.-

En el marco del “paradigma de la sostenibilidad” y del “enfoque integrador emergente explícito” de la “planificación del desarrollo urbano sostenible” que proponemos, planteamos los siguientes aportes legales e institucionales para encarar una planificación urbana desde una perspectiva emergente en el Perú.

Dichos aportes implican además un indispensable “cambio de actitud” que debería ser asumido por las autoridades, instituciones, cuadros profesionales respectivos y sociedad civil.

En esta virtud, los aportes legales e institucionales que proponemos en el Perú con relación al ordenamiento territorial, la planificación urbana y la gestión ambiental son los siguientes:

5.4.1 Aportes Legales para la Aplicación Operativa de la Planificación del Desarrollo Urbano Sostenible en el Perú.-

El marco legal actual en el Perú ha establecido normativamente el paradigma de la sostenibilidad y la concepción del desarrollo sostenible en el Perú. Por tanto, ese mandato legal se tiene que traducir en políticas públicas para propender progresivamente a su logro; y en normas reglamentarias, metodologías y procedimientos para operativizar sus postulados en los diferentes planes de desarrollo, de ordenamiento territorial, de planificación urbana y de gestión ambiental; tanto en el ámbito nacional, regional y local.

En el caso del Perú, la planificación del desarrollo urbano sostenible se ha aplicado como “experiencia piloto” en los casos del Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Cerro de Pasco 2006-2016 y del Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Chancay 2008-2018.

Sin embargo, para la asimilación normativa y para la aplicación operativa de la “planificación del desarrollo urbano sostenible” en el Perú, e inclusive del “ordenamiento territorial sostenible”, consideramos que se requiere la implementación de las siguientes acciones normativas:

- Elaboración, discusión y aprobación de una “**Ley General de Ordenamiento Territorial**”, a partir del proyecto de ley que viene formulando el Ministerio del Ambiente, incorporando el enfoque de “ordenamiento territorial sostenible”.

Como ya lo señalamos anteriormente, el “ordenamiento territorial sostenible” busca prever, orientar y promover un proceso de desarrollo integral de un territorio, a través de proposiciones para lograr la ocupación racional del territorio y el aprovechamiento de sus recursos naturales, con criterios de competitividad económica, funcionalidad territorial, equidad social, identidad cultural, sustentabilidad ambiental y gobernabilidad territorial.⁴⁵

- Reformulación integral, discusión y aprobación del Proyecto de “**Ley General de Desarrollo Urbano**” que ha elaborado el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; a fin de superar la confusión conceptual y operativa existente en dicho proyecto de ley entre ordenamiento territorial, planificación urbana y urbanismo; y para incorporar el enfoque de la “planificación del desarrollo urbano sostenible”.

⁴⁵ CASTILLO, Rodolfo (2004) - “Propuesta Metodológica de Ordenamiento Territorial desde una Concepción Interdisciplinaria”. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.

Modificación del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2011-VIVIENDA, a fin de introducir el enfoque del “ordenamiento territorial sostenible” y el enfoque de la “planificación del desarrollo urbano sostenible”, entre otras modificaciones.

- Culminación de la reglamentación de la Ley General del Ambiente N° 28611, con participación de instituciones representativas, colegios profesionales y organizaciones de la sociedad civil.

a) Con relación a una Ley General de Ordenamiento Territorial Sostenible.-

Por su trascendencia para las posibilidades de desarrollo del país, se requiere la consolidación de la política de Estado relativa a la descentralización del país, y a los compromisos del país de encausar el ordenamiento territorial en sus múltiples escalas (nacional, regional y local) dentro del enfoque del “desarrollo sostenible”.

En este contexto, le corresponde al Ministerio del Ambiente de acuerdo al Artículo 7° Inciso c) del Decreto Legislativo N° 1013: Establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes, y conducir su proceso.

Por tanto, se debería plantear, debatir y aprobar una “Ley General de Ordenamiento Territorial Sostenible,” a partir del proyecto de ley que viene formulando actualmente el Ministerio del Ambiente, donde se precisen los principios y las políticas para gestionar de modo compatible, el desarrollo económico - social y el ordenamiento territorial sostenible en el Perú; las políticas para el ordenamiento territorial sostenible, nacional, regional y local; y los instrumentos y directivas para la formulación de los planes de ordenamiento territorial respectivos.

En suma, es ineludible que el Estado Peruano formule iniciativas, debata y concerte con los organismos de los diferentes niveles del Estado, del sector privado, de los colegios profesionales, universidades y la ciudadanía, los contenidos de la referida “Ley General de Ordenamiento Territorial”; en la medida en que es indispensable la participación de los gobiernos regionales, de los gobiernos locales, y de la sociedad civil en el debate para la formulación de las políticas y normas respectivas de ordenamiento territorial, en el marco de la vigencia y promoción de múltiples espacios de participación ciudadana e institucional (CAP, 2003).

b) Con relación a una Ley General de Desarrollo Urbano Sostenible.-

Por su trascendencia para las posibilidades de desarrollo del país, se requiere la consolidación de la política de Estado relativa a la descentralización del país, y a los compromisos del país de encausar el desarrollo urbano en sus múltiples escalas (nacional, regional y local) dentro del enfoque del “desarrollo sostenible”.

En este contexto, le corresponde al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú, plantear como parte de las políticas de Estado, una propuesta de la referida “Ley General de Desarrollo Urbano”, de conformidad con el Artículo 4° Inciso a) de la Ley N° 27792.

Por tanto, se debería plantear, debatir y aprobar una “Ley General de Desarrollo Urbano Sostenible”, a partir del proyecto de ley que viene formulando actualmente el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, donde se precisen los principios y las políticas para gestionar de modo compatible, el desarrollo económico - social y el desarrollo urbano sostenible en el Perú; las políticas para el desarrollo urbano sostenible, nacional, regional y local; y los instrumentos y directivas para la formulación de los planes de desarrollo urbano en las provincias y distritos del país, con el enfoque emergente de la “planificación del desarrollo urbano sostenible”.

En suma, es ineludible que el Estado Peruano formule iniciativas, debata y concerte con los organismos de los diferentes niveles del Estado, del sector privado, de los colegios profesionales, universidades y la ciudadanía, los contenidos de la referida “Ley General de Desarrollo Urbano”; en la medida en que es indispensable la participación de los gobiernos regionales de los gobiernos locales, y de la sociedad civil en el debate para la formulación de las políticas y normas respectivas de desarrollo urbano, en el marco de la vigencia y promoción de múltiples espacios de participación ciudadana e institucional (CAP, 2003).

c) Con relación al Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano.-

El Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2011-VIVIENDA del 2011, con relación al tema territorial:

- No define lo que es acondicionamiento territorial.
- Revela una confusión conceptual entre acondicionamiento territorial y planificación urbana, al considerar al plan de acondicionamiento territorial provincial como un plan urbano, cuando el concepto territorial es más amplio porque incluye lo urbano y lo rural; y cuando el ordenamiento territorial (que incluye al acondicionamiento territorial) y la planificación urbana son disciplinas diferenciadas, aunque pudieran ser complementarias.
- Hace mención de un “enfoque territorial prospectivo, competitivo y de sostenibilidad”, pero no lo define y no se traduce en normas específicas e innovadoras.

Tradicionalmente, se define al “ordenamiento territorial” como la disciplina que orienta el desarrollo integral del territorio, en sus ámbitos urbano y rural, y permite estudiar el resultado histórico de la ocupación y transformación del territorio; explicar la utilización de los recursos y la ocupación del espacio geográfico a través del tiempo; y orientar, organizar y ordenar el territorio en los aspectos administrativo, jurídico, ambiental, social, económico y funcional.⁴⁶

Sin embargo, como señalamos anteriormente, consideramos que el “ordenamiento territorial sostenible” debe de entenderse como una interdisciplina que busca prever, orientar y promover un proceso de desarrollo integral de un territorio, en sus ámbitos urbano y rural, a través de un sistema de proposiciones para lograr la ocupación racional del territorio y el aprovechamiento de sus recursos naturales, con criterios de competitividad económica, funcionalidad territorial, equidad social, identidad cultural, sustentabilidad ambiental y gobernabilidad territorial.⁴⁷

El “acondicionamiento territorial” es la concreción del ordenamiento territorial en el nivel local (provincial – distrital), y constituye un proceso de adecuación del territorio al proceso de desarrollo integral, orientado a la estructuración de la infraestructura y los usos del suelo en función de un eficiente proceso productivo y de la calidad del hábitat de la población, en el marco de las políticas y estrategias de ordenamiento territorial nacional y regional.⁴⁸

⁴⁶ IGAC (1998) – “Guía Simplificada para la Elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal”. Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC. Proyecto Checua. Convenio CAR-GTZ-KFW. Santa Fe de Bogotá - Colombia.

⁴⁷ CASTILLO, Rodolfo (2004) - “Propuesta Metodológica de Ordenamiento Territorial desde una Concepción Interdisciplinaria”. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.

⁴⁸ MTC (1998) - “Acerca del Ordenamiento Territorial – Documento Orientador”. Dirección General de Desarrollo Urbano; Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción. Lima – Perú.

Con relación con el desarrollo urbano, el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano del 2011:

- No menciona aspectos significativos del desarrollo urbano como la sostenibilidad urbana, y no define lo que es planificación urbana.
- Propone normas específicas de alcance metropolitano que no considera la diversidad de ámbitos urbanos del país. Así, las normas de zonificación residencial son generalizadas para todos los centros urbanos del país, que además implican altos niveles de densificación, sin que se mencione la previsión de espacios públicos ya deficitarios en muchas ciudades.
- La creación de Unidades de Gestión Urbanística, para promover y ejecutar proyectos y megaproyectos, supone la renuncia de la función normativa municipal, y atenta contra el libre juego de la oferta y la demanda inmobiliaria.
- No reglamenta el contenido y las circunstancias de aprobación del Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos ni del Plan de Desarrollo Rural, que son instrumentos esenciales del desarrollo local, sobretodo para circunscripciones urbano - marginal y rural.

Al respecto, cabe mencionar que tradicionalmente la “planificación urbana” se ha definido como la disciplina cuyo propósito es la previsión, orientación y promoción del acondicionamiento físico y del desarrollo urbano de los centros urbanos o ciudades.⁴⁹

Sin embargo, como planteamos anteriormente, consideramos que la “planificación del desarrollo urbano sostenible” debe entenderse como una interdisciplina orientada a prever, procurar, promover, orientar y regular la conjugación equilibrada y planificada de los siguientes componentes en los centros urbanos o ciudades: relación de la ciudad con el territorio circundante, crecimiento urbano competitivo, funcionalidad urbana, calidad urbanística y paisajística, sustentabilidad ambiental, equidad social, identidad cultural y gobernabilidad urbana.⁵⁰

Con respecto al tema ambiental, el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano del 2011:

- No desarrolla convenientemente el tema del medio ambiente, cuando la teoría y la práctica sostienen que el acondicionamiento territorial, el desarrollo urbano y la gestión ambiental son partes indisolubles de un mismo proceso.
- Sólo señala en su Quinta Disposición Complementaria Final que en todo lo concerniente a la conservación del medio ambiente y los recursos naturales, se aplica lo normado en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente; la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, su modificatoria aprobada por Decreto Legislativo N° 1078 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM; el Reglamento de Zonificación Ecológica Económica, aprobado por Decreto Supremo N° 087-2004-PCM; así como las demás normas vigentes sobre la materia; sin embargo, no hace una adecuación y compatibilización explícita del Reglamento con respecto a dichas normas ambientales.

Por todo lo anterior, consideramos que es necesaria la modificación del referido Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano del 2011; a fin de incorporar conceptos y metodologías modernas de “ordenamiento territorial sostenible” y de la “planificación del desarrollo sostenible”, subsanar las observaciones que aquí se plantean, y recoger los aportes que se planteen como producto de un debate democrático de la norma.

⁴⁹ MVC (1985) – Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, aprobado por Decreto Supremo N° 007-85-VC (hoy derogado).

⁵⁰ CASTILLO, Rodolfo (2010) - “Desarrollo Urbano Sostenible: Una Aproximación Teórica y una Propuesta Operativa”. Revista PAIDEIA XXI de la Escuela de Postgrado de la Universidad Ricardo Palma – URP, Volumen1 / N° 1, Septiembre 2010. Lima, Perú.

De lo contrario, el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano del 2011 constituirá otra oportunidad perdida de actualización técnica; y por tanto, un estancamiento e inclusive un retroceso conceptual y metodológico para normar y promover convenientemente el acondicionamiento territorial local y el desarrollo urbano sostenible en el Perú.

Asimismo, la modificación del citado Reglamento del 2011 debería establecer normativamente que en términos generales, los objetivos operativos de los Planes Urbanos Locales deben ser los siguientes:

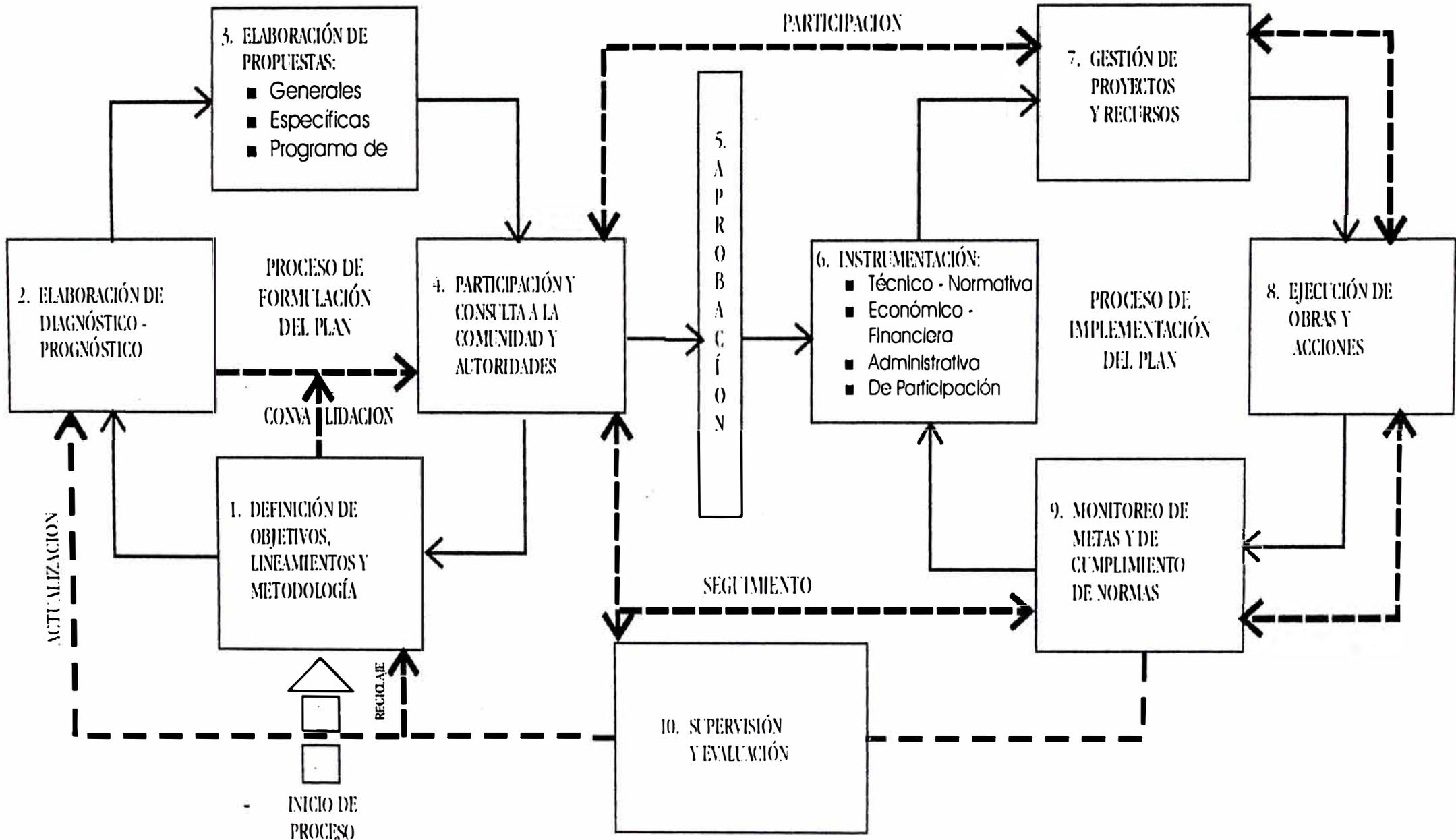
- Establecer las políticas y propuestas específicas de desarrollo urbano sostenible dirigidas a la promoción, orientación y regulación de la conjugación equilibrada y planificada de los siguientes componentes: relación de la ciudad con el territorio circundante, competitividad urbana, funcionalidad urbana, calidad urbanística y paisajística, sustentabilidad ambiental, equidad social, identidad cultural y gobernabilidad urbana; en el marco de las políticas y estrategias de desarrollo urbano nacional, regional y local.
- Fijar las normas técnicas urbanísticas y ambientales básicas para la promoción y orientación del desarrollo urbano sostenible, la distribución equitativa de los beneficios, cargas o externalidades que se deriven del uso del suelo, y el gradual acondicionamiento del espacio urbano presente y futuro para el desarrollo competitivo de las actividades económicas y sociales.
- Orientar la programación de las inversiones requeridas para el desarrollo urbano sostenible del asentamiento, en el corto, mediano y largo plazo.

De este modo, se podría sintetizar normativamente que el Plan Urbano Local debe definir objetivos estratégicos, políticas y propuestas de desarrollo urbano ambiental, normas urbanísticas y ambientales, y proyectos de inversión para orientar, promover y regular el desarrollo urbano sostenible de los centros urbanos.

Además, la modificación del referido Reglamento del 2011 también debería establecer normativamente que la planificación urbana local constituye un proceso permanente que implica las siguientes fases generales: (Ver Gráfico adjunto)

- **Formulación Técnica del Plan:** se refiere al proceso de elaboración técnica del diagnóstico y de las propuestas del Plan, que implica los siguientes pasos:
 - Definición de objetivos, lineamientos, alcances, metodología y contenido del Plan.
 - Elaboración del diagnóstico - pronóstico de la realidad urbana local.
 - Elaboración de propuestas generales y específicas de desarrollo urbano sostenible.
 - Elaboración del programa de inversiones urbanas y ambientales.
- **Consulta a la Ciudadanía:** se refiere al proceso de participación temprana de la ciudadanía en la elaboración del Plan, y al proceso de consulta obligatoria y exhibición pública de aquél, previo a su aprobación respectiva.
- **Aprobación del Plan:** se refiere a la aprobación oficial del Plan por parte del Concejo Provincial respectivo mediante Ordenanza Municipal, como instancia máxima de nivel local, previa exhibición pública y consulta a la comunidad y a las autoridades de los objetivos, contenido, alcances y propuestas específicas del Plan.
- **Implementación del Plan:** que comprende las siguientes tareas:
 - Instrumentación del Plan:** se refiere a la elaboración y aprobación de las normas que el Plan Urbano requiere para su aplicación (instrumentación técnico-normativa); y al desarrollo de los estudios de preinversión de los proyectos prioritarios del referido Plan (instrumentación económico-financiera).
 - Institucionalización del Plan:** se refiere a la adecuación organizacional (instrumentación administrativo-institucional) de la Municipalidad respectiva, para permitir la implementación sistemática y permanente del Plan, luego de su aprobación.
 - Gestión del Plan:** se refiere a la gestión de financiamiento de proyectos del Plan.

PROCESO GENERAL DE FORMULACIÓN, APROBACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y SUPERVISIÓN DE UN PLAN URBANO LOCAL



Ejecución de Obras y Acciones del Plan: se refiere a la ejecución de las acciones y obras urbanas previstas por el Plan.

Aplicación de la Normativa del Plan: se refiere a la aplicación y seguimiento de las normas que instrumentan el Plan.

- **Supervisión y Evaluación del Plan:** se refiere respectivamente, al proceso permanente de observación, seguimiento, ajuste y adecuación del Plan a las eventualidades de su implementación; y al proceso periódico (cada 2 años) de medición, valoración y difusión de los logros del Plan, y de sistematización de las enseñanzas de sus aciertos y errores.

5.4.2 Aportes Institucionales y de Gestión para la Aplicación Operativa de la Planificación del Desarrollo Urbano Sostenible en el Perú.-

Para la aplicación operativa de la "planificación del desarrollo urbano sostenible" en el Perú, consideramos que se requiere la implementación de las siguientes acciones institucionales y de gestión, relacionada con el ordenamiento territorial, la planificación urbana y la gestión ambiental:

Institucionales.-

- Reconversión del actual Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en un "Ministerio de Desarrollo Urbano Sostenible - MIDUS"; recogiendo la propuesta del Colegio de Arquitectos del Perú del año 2006, a fin de tener una concepción y una administración más moderna para gestionar el desarrollo urbano sostenible de modo compatible con el desarrollo económico - social del país.
- Consolidación del Ministerio del Ambiente, incluyendo sus funciones vinculadas con el ordenamiento territorial; además de incrementar atribuciones en la aprobación de los estudios de impacto ambiental, en la sanción de los delitos ambientales y en el manejo de las aguas.

De Gestión.-

- Gestión, promoción, elaboración e implementación de planes de ordenamiento territorial sostenible a escala nacional y regional.
- Gestión, promoción, elaboración e implementación de planes de acondicionamiento territorial sostenible a escala local.
- Fortalecimiento de capacidades regionales y locales en gestión territorial sostenible.
- Elaboración de manuales de ordenamiento territorial regional sostenible y de acondicionamiento territorial provincial sostenible.
- Gestión, promoción, elaboración e implementación de planes locales de desarrollo urbano sostenible.
- Elaboración de manuales de planificación del desarrollo urbano sostenible.
- Fortalecimiento de capacidades locales en gestión del desarrollo urbano sostenible.
- Gestión, promoción, elaboración e implementación de planes locales de acción ambiental y de estudios regionales de zonificación ecológica y económica.
- Establecimiento, promoción y aplicación de instrumentos de seguimiento ambiental como: estándares de calidad ambiental, límites máximos permisibles y planes de prevención y de mejoramiento de calidad ambiental.
- Fortalecimiento de capacidades en gestión ambiental de instituciones conformantes del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

5.5 Reflexiones Finales.-

En función de las reflexiones y propuestas planteadas, abrigamos la esperanza que la planificación urbana en el Perú pueda convertirse en el reto posible que demandan las ciudades peruanas con miras al siglo XXI.

En esa perspectiva, para que la planificación urbana en el Perú pueda constituir un reto posible de afrontar, tendrá que consolidarse dentro de un proceso oficial, coherente, eficiente, oportuno, continuo y sostenible:

- **Oficial**, porque debe basarse en planes urbanos oficialmente aprobados por los niveles de gobierno municipal correspondientes, de acuerdo a los procedimientos establecidos en nuestra normativa vigente.
- **Coherente**, porque sus instrumentos técnico - normativos y económico - financieros deben estar sustentados en planes urbanos previamente aprobados.
- **Eficiente**, porque debe cumplir con las metas y resultados establecidos por las autoridades.
- **Oportuno**, porque el cumplimiento de dichas metas y resultados debe ser en los plazos programados.
- **Continuo**, porque debe tener permanencia en el tiempo y reconocer la necesidad de una "continuidad planificadora" en dicho esfuerzo, sin pretender empezar de nuevo la planificación.
- **Sostenible**, porque la relación de la ciudad con su territorio circundante, el crecimiento urbano competitivo, la eficiencia funcional, la calidad urbanística y paisajística, la sustentabilidad ambiental, la equidad social, la identidad cultural y la gobernabilidad urbana deben incorporarse, mantenerse y compatibilizarse como criterios y objetivos en la formulación, gestión y evaluación de los planes urbanos.

Finalmente, esta Tesis de Maestría es producto de una reflexión académica y de una experiencia profesional concreta, que espera haber contribuido con aportes emergentes e innovadores en los siguientes temas:

- A una identificación y sistematización actualizada de los principales enfoques teóricos de análisis y/o interpretación del proceso urbano en Europa y América, y de sus aportes a la planificación urbana contemporánea.
- A una identificación, sistematización y comparación de los principales enfoques teóricos de planificación urbana moderna.
- A una forma de aproximarse al estudio de la planificación urbana de un país o una ciudad, desde una perspectiva emergente, aplicable a otros casos de estudio; a partir de los enfoques teóricos del proceso urbano, de los enfoques teóricos de la planificación urbana, y de las condiciones específicas de cada caso;
- A una aproximación teórica de un "enfoque integrador emergente explícito" de planificación urbana moderna, como "la planificación del desarrollo urbano sostenible"; con una aproximación metodológica concreta para operativizar el mismo.
- A una primera exploración en el país de la evolución de la planificación urbana en el Perú, entre 1947 y el 2011; a partir de investigaciones, experiencias profesionales y reflexiones personales; que podría constituir un discurrir desde la disciplina del "urbanismo" de las primeras décadas del siglo XX, fundamentalmente físico – espacial, funcionalista, esteticista y casi "mágico", que planteaba el diseño físico de un modelo ideal de ciudad, pero no los medios para alcanzarlo; hasta la interdisciplina de la "planificación del desarrollo urbano sostenible" que demandan nuestras ciudades en el siglo XXI, orientada a prever, orientar, procurar, promover y regular la conjugación equilibrada y planificada de la relación de la ciudad con el territorio circundante, la competitividad urbana, la funcionalidad urbana, la calidad urbanística y paisajística, la sustentabilidad ambiental, la equidad social, la identidad cultural y la gobernabilidad urbana.

Lima, 11 de Noviembre del 2011.

6. BIBLIOGRAFIA GENERAL.-

- ACOSTA, Diódoro (2003) - "Planificación y Gestión del Desarrollo Local". Colegio de Arquitectos del Perú. Lima, Perú.
- ARIAS QUINCOT, Luis (1994) – "La Modernización Autoritaria". Fundación Friedrich Ebert. Lima, Perú.
- ASCHER, Francois (2004) – "Los Nuevos Principios del Urbanismo". Editorial Alianza. Primera Edición. Madrid, España.
- BEYER, Harald (1997) – "Plan Regulador Metropolitano de Santiago: El Peso del Subdesarrollo". Estudios Públicos 67. Centro de Estudios Públicos. Santiago, Chile.
- BOISIER, Sergio (2002) - "Globalización, Geografía Política y Fronteras". Tercer Congreso Europeo de Latinoamericanistas. Amsterdam, Holanda.
- BOISIER, Sergio (2003) - "Crónica de una Muerte Frustrada: El Territorio en la Globalización. La Recuperación de las Políticas Territoriales". Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.
- BORJA, Jordi y Manuel CASTELLS (1997) - "Local y Global. La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información". Taurus Grupo Santillana de Ediciones. Madrid, España.
- BORON, Atilio (2008) – "Derrumbe del Paradigma Neoliberal: Una Lección de la Crisis". Página/12 aquevedo.wordpress.com/2008/10/12.
- CALDERON, Julio y Paul MAQUET (1991) - "Las Ideas Urbanas en el Perú". CENCA. Lima, Perú.
- CASTELLS, Manuel (1977) - "La Cuestión Urbana", Siglo Veintiuno Editores. Ciudad de México, México (versión en español).
- CASTELLS, Manuel (1987) - "El Nuevo Modelo Mundial de Desarrollo Capitalista y el Proyecto Socialista". En Alfonso Guerra y otros, Nuevos Horizontes Teóricos para el Socialismo. Alianza Editorial. Madrid, España.
- CASTELLS, Manuel (1997) - "La Economía Informacional y el Proceso de Globalización". Capítulo 2: La Era de la Información. Vol. 1: La Sociedad Red. Alianza Editorial. Madrid, España.
- CASTILLO, Rodolfo (1985) - "Enfoques Teóricos de Análisis e Interpretación del Proceso Urbano" - Primera Versión. Instituto de Planeamiento de Lima, Universidad Nacional de Ingeniería, IPL - UNI. Lima, Perú.
- CASTILLO, Rodolfo (1988) - "El Desarrollo Urbano del Área Metropolitana Lima - Callao 1983-2002". Tesis de Segunda Especialización Profesional. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Artes, Universidad Nacional de Ingeniería, FAUA - UNI. Lima, Perú.
- CASTILLO, Rodolfo (1991) - "Reflexiones, Criterios, Consideraciones y Acciones para una Política Nacional de Vivienda". Instituto Nacional de Investigación y Normalización de la Vivienda, ININVI. Lima, Perú.
- CASTILLO, Rodolfo (1999) - "La Planificación Urbana de Lima: ¿Causa Perdida o Reto Posible?". Boletín Sociedad Geográfica de Lima, Volumen N° 112. Lima, Perú.
- CASTILLO, Rodolfo (2004) - "Evaluación Ambiental Estratégica del Plan Urbano Director de la Provincia Constitucional del Callao 1995-2010". Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, IEUT - FADEU - PUC. Santiago, Chile.
- CASTILLO, Rodolfo (2004) - "Propuesta Metodológica de Ordenamiento Territorial desde una Concepción Interdisciplinaria". Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.
- CASTILLO, Rodolfo (2005) - "La Planificación Urbana del Área Metropolitana Lima – Callao 1988 - 2004: ¿Causa Perdida o Reto Posible? Una aproximación desde una perspectiva emergente y proactiva". Tesis de Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago, Chile.

- CASTILLO, Rodolfo (2005a) - "La Planificación del Área Metropolitana Lima - Callao 1988 - 2004". Boletín N° 114 - Volumen 118 de la Sociedad Geográfica de Lima. Lima, Perú.
- CASTILLO, Rodolfo (2006) - "La Planificación Urbana en el Perú 1947 - 2004". Boletín N° 115 - Volumen 119 de la Sociedad Geográfica de Lima. Lima, Perú.
- CASTILLO, Rodolfo (2007) - "La Planificación Urbana de Lima 1988 - 2006". Revista CAP Año 4 N° 22; Consejo Nacional, Colegio de Arquitectos del Perú. Lima, Perú.
- CASTILLO, Rodolfo (2007a) - "La Planificación Urbana en el Perú 1947 - 2007: ¿Del Urbanismo Mágico a la Planificación del Desarrollo Urbano Sostenible?". Revista CAP Lima Año 1 N° 4, Consejo Regional Costa Central Lima, Colegio de Arquitectos del Perú. Lima, Perú.
- CASTILLO, Rodolfo (2008) - "Desarrollo Urbano Sostenible: Una Aproximación desde una Perspectiva Teórica y Operativa". Foro "Ciudad, Territorio y Desarrollo. Colegio de Arquitectos del Perú - Regional Lima. Lima, Perú.
- CASTILLO, Rodolfo (2008a) - "La Planificación Urbana en el Perú 1947-2008: Aportes para una Evolución Teórico - Metodológica". Revista de la Escuela de Posgrado de la Universidad Ricardo Palma, Volumen 5 / N° 1, Setiembre 2008. Lima, Perú.
- CASTILLO, Rodolfo (2010) - "Desarrollo Urbano Sostenible: Una Aproximación Teórica y una Propuesta Operativa". Revista PAIDEIA XXI de la Escuela de Posgrado de la Universidad Ricardo Palma, Volumen 1 / N° 1, Septiembre 2010. Lima, Perú.
- CASTILLO, Rodolfo (2011) - "Los Estudios de Postgrado sobre Desarrollo, Ordenamiento Territorial y Planificación Urbana en el Perú: ¿Entre los Paradigmas de la Complejidad y de la Sostenibilidad?" Revista PAIDEIA XXI, Escuela de Postgrado de la Universidad Ricardo Palma, Volumen 1 / N° 2, Mayo 2011. Lima, Perú.
- CASTILLO, Rodolfo (2011a) - "Competitividad Urbana y Áreas Industriales". Revista Arquitectos - Revista de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Ricardo Palma, Agosto 2011. Lima, Perú.
- CEPAL (1998) - "Ciudades Intermedias de América Latina y el Caribe: Propuestas para la Gestión Urbana". Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Santiago, Chile.
- CIDEU (1993) - Primer Seminario Técnico del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, CIDEU. Barcelona, España.
- CAP (2003) - "Pronunciamiento del Colegio de Arquitectos del Perú sobre el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano" - D.S. N° 027-2004-MVCS. Colegio de Arquitectos del Perú. Lima, Perú.
- DE MATTOS, Carlos (1999) - "Nuevas Teorías del Crecimiento Económico: Una Lectura desde la Perspectiva de los Territorios de la Periferia". PUC. Santiago, Chile.
- DE MATTOS, Carlos (2001) - "De la Planificación a la Governace: Implicaciones para la Gestión Urbano - Regional". IEU - PUC. Santiago, Chile.
- DE MATTOS, Carlos (2002) - "Redes, Nodos y Ciudades: Transformación de la Metrópoli Latinoamericana". IEU - PUC. Santiago, Chile.
- DE SOTO, Hernando (1981) - "El Otro Sendero: La Revolución Informal". Instituto Libertad y Democracia, ILD. Lima, Perú.
- DE SOTO, Hernando (2000) - "El Misterio del Capital". Instituto Libertad y Democracia, ILD. Lima, Perú.
- DE TERAN, Fernando (1999) - "Planeamiento Urbano Territorial en el Siglo XXI". Revista Urban N° 4. Barcelona, España.
- DORICH, Luis (1996) - "Al Rescate de Lima". Colegio de Arquitectos del Perú - CAP, Instituto de Urbanismo y Planificación del Perú - IUPP. Lima, Perú.
- DOUROJEANNI, Axel (1997) - "Procedimientos de Gestión para un Desarrollo Sustentable". Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, Naciones Unidas. Santiago. Chile.
- EZQUIAGA, José María (1998) - "¿Cambio de Estilo o Cambio de Paradigma? Reflexiones sobre la Crisis del Planeamiento Urbano". Revista Urban N° 3. Barcelona. España.
- FERNANDEZ GUELL, José Miguel (1997) - "Planificación Estratégica de Ciudades". Editorial Gustavo Gili. Barcelona, España.

FERNANDEZ, Roberto (2000) - "La Ciudad Verde, Teoría de la Gestión Ambiental Urbana". Espacio Editorial. Buenos Aires, Argentina.

FLOREZ, Raúl (1986) - "Políticas y Estrategias Nacionales de Asentamiento Urbano". Instituto Nacional de Investigación y Capacitación Municipal - INICAM. Lima, Perú.

FUNDACION ADENAUER, Konrad (1992) - "Manual de Referencia sobre Conceptos Ambientales". Fundación K. Adenauer - Convenio Andrés Bello. Bogotá, Colombia.

GLAESER, Edward, KOLKO Jed y SAIZ Albert (2000) - "La Ciudad del Consumidor". Documento de Discusión N° 1901. Harvard Institute of Economic Research Universidad de Harvard. Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos.

GOMEZ OREA, Domingo (1993) - "La Ordenación Territorial: Una Aproximación desde el Medio Físico". Instituto Geominero de España - Editorial Agrícola Española. Madrid - España 1993.

GUDIÑO, María Elina (2004) - "El Ordenamiento Territorial desde una Concepción Geográfica". Powerpoint, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.

GUIMARAES, R. (1994) - "El Desarrollo Sustentable: Propuesta Alternativa o Retórica Neoliberal?". Revista EURE XX-61. Santiago, Chile.

HALL, Peter (1996) - "Ciudades del Mañana: Historia del Urbanismo en el Siglo XX". Ediciones del Serbal. Barcelona, España.

IGAC (1998) - "Guía Simplificada para la Elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal". Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC. Proyecto Checua. Convenio CAR-GTZ-KFW. Santa Fe de Bogotá - Colombia.

IMP (1992) - "Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima - Callao 1990 - 2010"; IMP - Municipalidad de Lima Metropolitana. Lima, Perú.

IMP (1994) - "Plan Urbano Director de la Provincia Constitucional del Callao 1995 - 2010". CORDECALLAO - MPC - IMP. Lima, Perú.

IMP (1995) - "Plan Maestro de Desarrollo de la Costa Verde de Lima Metropolitana"; APCV - IMP. Lima, Perú.

INADUR (1984) Proyecto de Investigación: "Administración y Recursos Institucionales, Legales y Financieros para el Desarrollo Urbano". Convenio INADUR - MVC - AID. Instituto Nacional de Desarrollo Urbano - INADUR. Lima, Perú.

INADUR (2000) - "Planes de Mitigación ante Desastres: Programa de Ciudades Sostenibles - I Etapa". Instituto Nacional de Desarrollo Urbano - INADUR. Lima, Perú.

INADUR (2001) - "Manual de Planificación Urbana Local", Proyecto de Rehabilitación y Gestión Urbana. Instituto Nacional de Desarrollo Urbano - INADUR. Lima, Perú.

KAPLAN, Marcos (1972) - "La Ciudad Latinoamericana como Factor de Transmisión de Poder Socioeconómico y Político hacia el Exterior durante el Período Contemporáneo". Urbanización y Proceso Social en América. Instituto de Estudios Peruanos. Lima, Perú.

MIRANDA, Karla (2005) - "Hacia un Sistema de Espacios Verdes para el Área Metropolitana de San Salvador". Tesis de Magister en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.

MMA, Ministerio de Medio Ambiente (2001) - "La Problemática Urbana en España: Bases para la Definición de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible". Ministerio de Medio Ambiente. Madrid, España.

MOLOTCH, Harvey (1976) - "The City as a Growth Machine". The American Journal of Sociology, Universidad de Chicago. Chicago, Estados Unidos.

MVC (1985) - "Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente". Decreto Supremo N° 007-85-VC. Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción. Lima, Perú.

MTC-VMVC (1996) - "Desarrollo Urbano, Medio Ambiente y Gobiernos Locales - Documento Orientador". Dirección General de Desarrollo Urbano; Viceministerio de Vivienda y Construcción; Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción. Lima, Perú.

MTC-VMVC (1999) - Proyecto de Reglamento Nacional de Urbanismo y Edificaciones - Normas de Planeamiento Urbano. Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción. Lima, Perú.

MVCS (2003) - Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano". Decreto Supremo N° 027-2003-Vivienda. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Lima, Perú.

MVCS (2009) - Página Web del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento: www.vivienda.gob.pe. Lima, Perú.

ORTEGA, Margarita (2001) – “Bases para un Desarrollo Urbano Sostenible”. Jefatura de la Unidad de Desarrollo Territorial, Ministerio de Medio Ambiente. Madrid, España.

PAMPILLON, Rafael (2003) – “De la Sustitución de Importaciones a la Crisis Económica de 2002 en América Latina”. Boletín Económico de ICE N° 2773, Ministerio de Economía. Madrid, España.

PANIZO, Gonzalo (2008) - “El Urbanismo en Crisis”. Revista Lima CAP del Colegio de Arquitectos del Perú. Año 2, N° 9, Pág. 60 y 61, Junio 2008. Lima, Perú.

PINERO, Fernando (2010) – “El Modo de Desarrollo Industrial Fordista - Keynesiano: Características, Crisis y Reestructuración del Capitalismo”. Monografía. Página Web: www.monografias.com. Buenos Aires, Argentina.

PUMARINO, Gabriel (1973) - “Teorías y Modelos de la Estructura Espacial Urbana”. Separatas AUCA. Lima, Perú.

REISSMANN, Leonard (1972) - “El Proceso Urbano”. Editorial Gustavo Gili. Barcelona, España.

ROCHABRUM, Guido (1981) - “Sociología de la Sociología en el Perú”. La Revista N° 5. Lima, Perú.

RODRIGUEZ, Arantxa, Frank MOULAERT y Eric SWYNGEDOUW (2001) - “Nuevas Políticas Urbanas para la Revitalización de las Ciudades en Europa” – Revista Ciudad y Territorio N° 129. Bilbao, España.

SABATINI, Francisco (1999) - “Hacia una Nueva Planificación Urbana: Algunos Lineamientos de sus Principales Dilemas Conceptuales y Prácticos”. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, IEUT - FADEU - PUC. Santiago, Chile.

SABATINI, Francisco (1999) - “La Demanda Ciudadana y la Crítica Ecológica de la Ciudad”. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, IEUT - FADEU - PUC. Santiago, Chile.

SABERBEIN, Gustavo (1984) - “La Planificación en el Perú”. Editorial Liberación S.A. Segunda Edición. Lima, Perú.

SALAS, Juan de Dios (1991) - "La Opción Estratégica de la Planificación Urbana en Venezuela". Universidad de los Andes. Mérida, Venezuela.

SASSEN, Saskia (1997) - “Las Ciudades en la Economía Global”. Banco Interamericano de Desarrollo. Barcelona, España.

SASSEN, Saskia (2007) - “El Reposicionamiento de las Ciudades y Regiones Urbanas en una Economía Global: Ampliando las Opciones de Política y Gobernanza”. Revista EURE, Volumen XXXIII N° 100. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.

STEINBERG, Florian y CUBAS Carlos (2001) - “Planificación Estratégica Urbana”. PEGUP - Foro Ciudades para la Vida. Lima, Perú.

STEINBERG, Florian (2001) - “Planificación Estratégica Urbana en América Latina”. SINPA - IHS; La Paz, Bolivia.

UNIVERSIDAD DEL PACIFICO (1978) - “Ciencias Sociales en el Perú, un Balance Crítico”. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima, Perú.

URIBE, Consuelo (2008) - “Un Modelo para Armar: Teorías y Conceptos de Desarrollo”. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú.

VELTZ, Pierre (1996) - “Mundialización, Ciudades y Territorios: La Economía de Archipiélago”, Editorial Ariel. Barcelona, España.

WONG, Pablo (2000) - “Globalización y Virtualización de la Economía: Impactos Territoriales”. Versión ampliada de ponencia presentada en el V Seminario de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio - UNAM. Toluca, México.