

La planificación urbana en el Perú a fines del siglo XX

Análisis de la formulación de los planes directores de ciudades alto-andinas del centro y sur del Perú, elaborados por el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano - INADUR

Urban planning in Peru at the end of the 20th century

Guillermo José Arévalo Chávez*
Yoni Aucahuasi Dongo**

Resumen

Se estudia los 'planteamientos teóricos' y el 'diagnóstico de la realidad' en la formulación de los planes directores de seis ciudades, en relación a un marco referencial que integra el 'proceso de planificación' y 'ciudad alto-andina', para conocer la teoría, métodos y conceptos que se aplicaron en la planificación urbana en el Perú, particularmente en la ciudad alto-andina. Se elige los planes directores elaborados por el INADUR en ciudades alto-andinas capitales de departamento para el período comprendido entre 1986 y el año 2000; estas ciudades son: Ayacucho, Huánuco, Cerro de Pasco, Huancavelica, Puno y Huancayo y se encuentran en altitudes entre 1860 y 4388 msnm.

Abstract

Studies 'theoretical approaches' and 'diagnosis of reality' in the conception of the plans of six cities, in relation to a reference framework that integrates the 'planning process' and 'high Andean city', to know the theory, methods and concepts that they applied in the peruvian urban planing, particularly of the high Andean cities. The plans were drawn up by the INADUR about high Andean cities indeed capitals of departments, for the period between 1986 and the year 2000. These cities are: Ayacucho, Huánuco, Cerro de Pasco, Huancavelica, Puno and Huancayo, with altitudes between 1860 and 4388 meters above sea level.

21

Palabras claves: Planificación urbana / planes directores / ciudades alto-andinas/ INADUR.

Key words: Urban planning/ master plans/ high-andean cities/ INADUR.

* Arquitecto con estudios en el Instituto de Planeamiento de Lima y en la Sección de Posgrado de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Artes de la Universidad Nacional de Ingeniería. E-mail: garevalo@uni.edu.pe

** Economista por la UNMSM, estudios en el Instituto de Planeamiento de Lima. E-mail: yoni_aucahuasi@hotmail.com

1. Vista de la ciudad de Huancavelica

Fuente: <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=1010761>
(marzo 28 de 2011)



1. Introducción

El Perú de los ochentas se encontraba en una profunda crisis con graves problemas como la hiperinflación que alcanzó a cuatro dígitos anuales, la recesión y la informalización de la economía, el aislamiento del sistema internacional financiero (sobre todo del Fondo Monetario Internacional FMI y del Banco Mundial), el desempleo y la pobreza crecientes, el deterioro de las funciones básicas del Estado como la redistribución del ingreso y la provisión de servicios sociales, y la desmoralización y la propagación de la corrupción en organismos estatales como las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y el Poder Judicial. A estos graves problemas se sumaba la expansión del tráfico de drogas y las actividades terroristas de los grupos subversivos armados. Otros países latinoamericanos también encaraban dificultades parecidas como la crisis económica, el tráfico de drogas, o la violencia debido a la subversión armada. Sin embargo, en aquel entonces se decía que sólo en el Perú coincidían todos estos males al mismo tiempo.¹

En la última década del siglo XX, el intento de modernización de la economía estuvo presente con la aplicación de políticas neoliberales provenientes del Consenso de Washington.² Los planes directores y planes de desarrollo en general, al dar cumplimiento a las políticas nacionales, tuvieron un rol para contribuir con este fin. Esta década se caracteriza por el fenómeno de globalización del capitalismo, cuyo objetivo es la conquista de mercados. Las políticas derivadas del “Consenso de Washington” fueron: reordenamiento del gasto público, reforma impositiva, liberalización de las tasas de interés, una tasa de cambio competitiva, liberalización del comercio internacional, liberalización de la entrada

de inversiones extranjeras directas, privatización, desregulación de la economía, derechos a la propiedad, etc. Todas estas medidas adoptadas traían con ellas nuevas formas de gestión mucho más expeditivas, considerándose a la ciudad como un espacio de atracción de inversiones y haciéndolas competitivas entre ellas, así mismo las capacidades y potencialidades del territorio adquieren mayor sentido para la canalización de inversiones.

El Instituto Nacional de Desarrollo Urbano INADUR que funcionó hasta el año 2002 fue creado mediante Decreto Legislativo N° 144 en julio de 1981 y tuvo por finalidad conducir las actividades de investigación y promoción de estudios de planificación de los asentamientos humanos, así como apoyar a los municipios en la identificación, preparación e implementación de sus planes, programas y proyectos específicos de desarrollo local.

La planificación urbana en el Perú estuvo en manos del INADUR, Universidades y Organismos No Gubernamentales. Interesa la labor del INADUR por su carácter rector de la planificación urbana en el Perú a nivel nacional y su vinculación a la política nacional del Estado emanada del Instituto Nacional de Planificación y del sector Vivienda. Y es de interés las ciudades alto-andinas (CAA) por sus particulares lógicas de funcionamiento.

2. Marco teórico

El espacio geográfico del Perú, posee características físicas y naturales particulares, que se explican por la presencia de la cordillera de los Andes que configura espacios específicos. Su configuración bio-geográfica es altamente compleja y heterogénea, con múltiples interacciones a analizar como la vinculación territorial que desarrollaron las múltiples culturas y



2. Vista de la ciudad de Pasco

Fuente: <http://rainforestradio.com/wordpress/wp-content/uploads/2010/04/cerro-de-pasco.jpg> (marzo 28 de 2011)

etnias que habitaron la región desde antes y posterior a la conquista española, y como expresión dinámica de las relaciones de tensión y conflicto permanente que caracterizaron a sus procesos de ocupación, adaptación y asentamiento en el complejo territorio andino.

Sobre lo andino, Manuel Burga en “Lo Andino Hoy en el Perú” dice:

“...en la época prehispánica, lo andino fue un proceso civilizatorio que permitió la conquista de las regiones alto-andinas, y luego –desde estas zonas– los valles costeros y las laderas orientales (o selva alta). La apoteosis de este proceso, por su sofisticación estatal y la gran extensión de las regiones dominadas, la encontramos en la época Inca. Este proceso civilizatorio produjo resultados concretos: un hombre (ahora llamado indio), unos ordenamientos sociales de base (como el cacicazgo y la comunidad), una cultura original (y diversa) y un buen manejo agronómico de los suelos, las aguas, las plantas y los animales. Todo este conjunto, con una enorme coherencia interna, que podemos denominar lo andino voló en pedazos ... en 1532...”.

La llegada de los conquistadores dio inicio al largo período de dominación hispánica en los andes con un nuevo proceso civilizatorio occidental que

“... como es lógico utilizó casi todo lo que encontró para construir su propia organización y por eso puso todas las instituciones y formas productivas indígenas al servicio de la metrópoli peninsular (...). Lo andino, en este nuevo escenario, sean hombres, ordenamientos sociales, cultura y su biodiversidad (desde la papa a los camélidos), se convierte gradual y abiertamente, a lo largo del período colonial, en lo subalterno, lo dominado, lo derrotado, lo autóctono y finalmente lo indio. Los europeos iniciaron una permanente y extensa catequesis del hombre andino: trataron de occidentalizarlo o simplemente de españolizarlo, con resultados -a pesar de algunas concesiones al sincretismo- altamente

exitosos. Lo oficial, lo civilizado, lo moderno, lo extranjero, era lo hispano, lo cristiano. Lo andino, lo subalterno, lo indio, lo que había florecido en estas tierras, lo propio. Ya estaban sentadas las bases de nuestra paradójica relación con lo andino”.³

Con la conquista española, se interrumpe abruptamente un proceso endógeno de ordenamiento territorial del escenario regional andino y las dinámicas propias de los múltiples procesos de ocupación, adaptación y asentamiento que condujeron hasta ese entonces las diferentes culturas y etnias locales quienes pusieron en evidencia un escenario territorial altamente complejo y heterogéneo en el que se lograron prácticas exitosas de ordenamiento, por ejemplo el control vertical de un máximo de pisos ecológicos en la economía de las sociedades andinas. Al respecto John Murra dice:

“La percepción y el conocimiento que el hombre andino adquirió de sus múltiples ambientes naturales a través de milenios le permitió combinar tan increíble variedad en un solo macro sistema económico”⁴

Esto es pertinente para enfocar la planificación urbana en el Perú.

El impacto de la racionalidad occidental española, que impone su visión etnocentrista de ocupación y manejo del espacio-territorio andino, fue de tal magnitud que alteró significativamente los rasgos centrales de la racionalidad indígena andina (eminentemente agro-céntrica) y sus estructuras y dinámicas culturales, socioeconómicas y ambientales. Sin embargo, en estos tiempos de integración mundial Burga agrega

“...las naciones son comunidades donde todos, étnica y culturalmente diferentes, tienen un espacio y sus derechos a conservar la diferencia. Así podemos vivir y dormir en paz, gracias a una enorme toma de conciencia y a un nuevo concepto que liquida

3. Vista de la ciudad de Puno

Tomado de http://1.bp.blogspot.com/_OIR8N24a5BI/S9ea3WBq3il/AAAAAAAAAUQ/OVxoH8pk-30/s1600/puno.jpg
(marzo 28 de 2011)



la laberíntica discusión sobre la cultura nacional ya que ahora una nación puede legítimamente considerarse como un mosaico, y por lo tanto debemos preocuparnos más por construir esa comunidad imaginada andersoniana donde todos aparecemos sin raza, sin cultura, pero unidos por una emoción y la comunión en un proyecto común...”.

Ahora se concuerda en definir las naciones como comunidades multiétnicas, multiculturales, donde la diversidad es la norma y lo definitorio es la capacidad de sus miembros de sentirse, de una manera imaginariamente igualitaria, miembros de una misma comunidad. En resumen, todos reconocen el valor de la diversidad, étnica, cultural o natural, y aún luchan –desde principios democráticos– por cultivarla y desarrollarla.

La particularidad de las ciudades alto-andinas en consecuencia data de su proceso histórico de formación de ciudades que aunadas a sus particularidades geográficas, de herencias culturales, fusiones, etc. las hacen diferentes. Al respecto Marzal expone en su artículo “Desarrollo nacional y territorio. Bases teóricas, conceptuales y metodológicas”:

“En nuestra propia realidad en el Perú, no es posible pensar en un solo modelo de desarrollo, porque dependerá de lo que representan las demandas, la forma de entender y reconocer la satisfacción del ser humano en cada una de las expresiones de nuestra sociedad, identidades culturales, realidades geográficas distintas que caracterizan a la realidad peruana”.⁵

Lo que supone la necesidad de encaminarse en la búsqueda de una teoría que surja del análisis de nuestra realidad social, no solo descriptiva sino explicativa y predictiva por lo que la orientación sería repensar el conocimiento que se tiene respecto a la ciudad alto-andina en el Perú y a la planificación de esta particular.

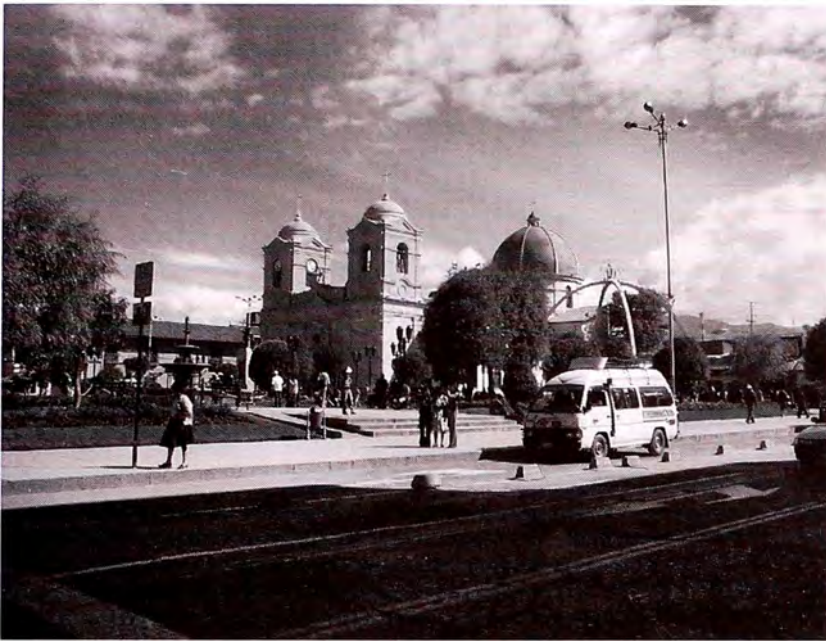
Considerando todo lo anterior cabe decir que la última década del siglo XX se caracteriza precisamente por el fenómeno de la globalización del capitalismo cuyo objetivo es la conquista de mercados, donde es preciso considerar que el Perú no puede estar a espaldas de los procesos mundiales ni a espaldas de sí mismo.

3. La planificación urbana

Se entiende por planificación al proceso de previsión de necesidades y racionalización del empleo de los medios materiales y los recursos humanos disponibles, a fin de alcanzar objetivos concretos, en plazos determinados y en etapas definidas, a partir del conocimiento y evaluación científica de la situación original.⁶

La planificación urbana se encargaría de la ciudad, espacio donde se expresan y materializan –concreta y objetivamente– las relaciones sociales que se han generado en las diferentes sociedades históricamente determinadas.⁷

Algunos autores nacionales como Castillo sostienen que la planificación urbana en el Perú ha tenido una evolución teórica metodológica que ha dado pie a un pragmatismo ecléctico que en forma acumulativa aplicó los conceptos de las diferentes escuelas o tradiciones de la planificación,⁸ mientras otros como Lama proponen desarrollar el ámbito rural para elevar el nivel de vida de la población.⁹ Goluchowska se basa en el concepto de ciudad intermedia andina y formula modelos para el estudio y gestión del desarrollo sostenible.¹⁰ Desde un punto de vista crítico, Murillo sostiene que los planes urbanos para ciudades alto-andinas solo han servido para promover y consolidar la jerarquía de aquella en desmedro de sus consideraciones ambientales y con el único criterio de atender necesidades básicas.



4. Vista de la ciudad de Huancayo

Fuente: http://4.bp.blogspot.com/_opEw3n3usdk/R1ElajaSsmI/AAAAAAAAAGM/RG-gn0utkcc/s1600-R/S4021282.JPG
(marzo 28 de 2011)

sin tomar en cuenta la calidad de vida del poblador de forma integral.¹¹ Los especialistas urbanos como Williams apuntan hacia la técnica de la planificación, sosteniendo que ésta ha sobrevaluado su basamento teórico y producido paradigmas de desarrollo dudosos.¹² Se puede apreciar también una tendencia a la planificación participativa sobre la experiencia de las urbanizaciones populares ‘sencillas y baratas’ pasando a un segundo plano los altos costos ambientales que esta propuesta conlleva y que solo el organismo estatal nacional es capaz de atender.¹³ En esta misma línea algunos autores extranjeros ponen en tela de juicio la planificación centralizada argumentando una mejor adaptación al contexto de la globalización y neo liberalismo. Sin embargo, temas como la explotación sostenible de los recursos naturales y el control del mercado de tierras y vivienda ponen en duda la actitud liberal de los estados ante esta situación.¹⁴

Sobre la idea de desarrollo que ha sido concomitante al proceso de planificación y por ende a la planificación urbana, la teoría de ‘desarrollo lineal’ que fue formulada por W. Rostow (1960), estuvo en la mesa de trabajo de los planificadores por mucho tiempo, desde cuando J. Kennedy, presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, ofreció a los gobiernos de Latinoamérica ayuda económica a través de la ‘Alianza para el Progreso’. Esta idea de desarrollo planteaba la industrialización como estrategia para llegar al estado de desarrollo que ya habían alcanzado algunos países europeos y los Estados Unidos de Norteamérica. Sus desertores sostuvieron que en el caso de Latinoamérica la fórmula de Rostow no se cumplía¹⁵ y que era necesario pensar en una alternativa diferente pero apropiada a la realidad latinoamericana.

4. Hipótesis

En este orden de ideas parece ser que la planificación urbana en el Perú, particularmente de la ciudad alto-andina, recibió la influencia de teoría, métodos y conceptos que no fueron convenientemente analizados antes de su aplicación.

5. Planteamiento del problema

¿Cuáles fueron los planteamientos teóricos respecto a las tradiciones de la planificación y a los ecosistemas andinos en la formulación de los planes directores de las CAA?

¿Cuál fue el diagnóstico de la realidad respecto a las metodologías apropiadas y a la morfología de la CAA en la formulación de los planes directores de las CAA?

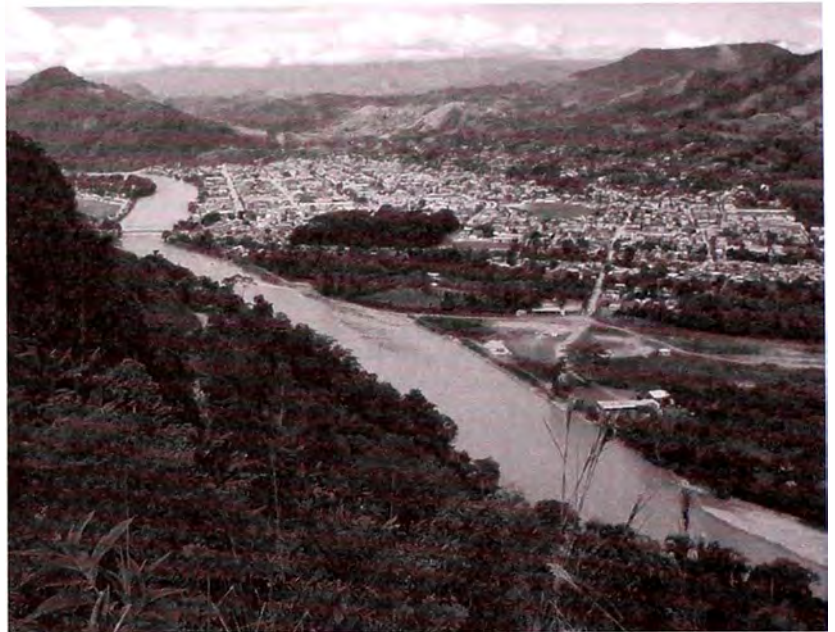
Se pretende responder a estas preguntas en el marco de problemas generales como: a) Restricciones para acceder a los datos primarios como base para el diagnóstico de la realidad urbana; b) Relación diacrónica con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1974-1990; c) Deficiencias propias del enfoque sectorial; y d) Evolución de los paradigmas del desarrollo.

6. Método

En este sentido se propuso analizar los planes directores de seis ciudades alto-andinas elaborados por el INADUR entre los años 1986 y 2000, en sus variables: planteamientos teóricos y diagnóstico de la realidad, con respecto a un marco referencial que integre a los sub factores: proceso de planificación y ciudad alto-andina y sus variables: tradiciones de la planificación urbana, metodologías apropiadas, morfología de la ciudad alto-andina y ecosistemas andinos.

5. Vista de la ciudad de Huanuco

Fuente: <http://tipsfamilia.com/wp-content/uploads/2010/11/huanuco-9.jpg>
(marzo 28 de 2011)



El análisis es predominantemente cualitativo y tiene el propósito de identificar las causas del problema, de tal modo que se tenga base o fundamento para proponer recomendaciones, que contribuyan a mejorar la formulación de planes directores¹⁶ similares a los que se investiga.

Se aplicó la técnica de análisis documental de los planes y la entrevista a especialistas que habían formado parte de la planta técnica del INADUR. Las fuentes primarias que se utilizaron fueron: *Plan Director de Ayacucho (1986)*; *Plan Director Ciudad de Huancayo (1995)*; *Plan Director de la Ciudad de Ayacucho (1996)*; *Plan Director Ciudad de Puno (1996)*; *Plan Director de Cerro de Pasco (1998)*; *Plan Director de la Ciudad de Huánuco (1998)*; y *Plan Director de la Ciudad de Huancavelica (2000)* [1 a 5, 7].

Se hicieron entrevistas al arquitecto Eusebio Cabrera Echegaray (12 de marzo de 2008); al arquitecto Daniel Núñez Zúñiga (6 de marzo de 2008); y al economista Emilio Reaño Gutiérrez (1 de julio de 2008).

7. Acerca de los planteamientos teóricos en los planes de CAA

7.1 Respeto a las tradiciones de la planificación urbana

Se ha realizado la descripción en relación a las tradiciones de la planificación planteadas por Lira: tradicional; situacional; estratégica; y prospectiva.¹⁷

Tanto el Plan Director de Ayacucho [8] como el Plan Director de la Ciudad de Ayacucho usan el esquema de la planificación tradicional. El sujeto planificador es el Estado a través del INADUR y el objeto a planificar es la realidad económica y social de Ayacucho. Tanto el sujeto como el objeto son independientes y hasta excluyentes – en el primer

caso más que el segundo – por las condiciones de violencia extrema que vivió la región. El plan del 96 basa su estrategia de desarrollo en la implementación del Proyecto Especial Río Cachi y la culminación del tramo de la carretera Pisco – Ayacucho.

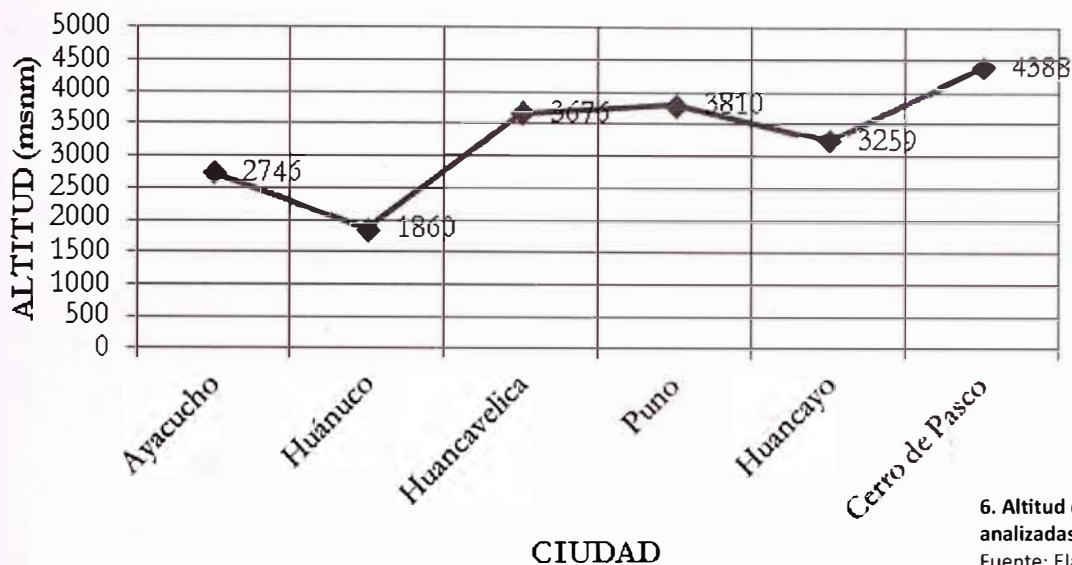
El Plan Director Ciudad de Huancayo se basa en la articulación con el ‘gran mercado nacional’ de Lima para mejorar los niveles de ingreso y las condiciones de vida de la población. Se trata del reforzamiento de los roles y funciones de las ciudades del sistema urbano poli-nucleado que conforman el sistema Huancayo.

El Plan Director Ciudad de Puno propone el desarrollo de la ciudad como un proceso cuya finalidad última es la de alcanzar una situación ideal de bienestar y seguridad del ser humano que se traduce en la elevación de los ingresos y mejoramiento de la calidad de vida de la población. Plantea su estrategia en el marco de un proceso de descentralización y desconcentración efectiva basada en el rol promotor del gobierno local, en coordinación con los otros niveles de gobierno, incorporando la participación activa de la población organizada. La imagen objetivo - en el marco de la planificación tradicional – no nace de la ideología de los grupos involucrados sino del diagnóstico de la realidad de la ciudad de Puno.

El Plan Director de Cerro de Pasco establece en el corto plazo la prioridad de resolver su compatibilidad con la actividad minera, mediante la implementación de políticas, acciones y proyectos orientados a mejorar la calidad de vida de la población y sobre todo garantizar la seguridad y estabilidad de su asentamiento. Estos planes – Huancayo (1995) y Cerro de Pasco (1998) – no solo tienen una relación temporal sino también una similitud temática con el Plan de Puno (1996).

El modelo de desarrollo urbano que se establece

ALTITUD DE CIUDADES ANALIZADAS



6. Altitud de ciudades alto-andinas analizadas

Fuente: Elaboración propia

en el Plan Director de la Ciudad de Huánuco es 'estratégico, participativo, concertado, descentralizado y sustentable'. Dentro de la clasificación de Lira, abarca todas las tradiciones de la planificación y añade el concepto de sustentabilidad.

El Plan Director de la Ciudad de Huancavelica se basa en la planificación participativa y el concepto de desarrollo sostenible 'teniendo como marco de referencia la ciudad de Huancavelica y sus perspectivas de desarrollo'. Añade a la planificación estratégica definida por Lira, la dimensión ambiental.

7.2 Respeto a los ecosistemas andinos

Las diferentes altitudes marcan las características de los ecosistemas de la ciudad alto-andina, en consecuencia los conceptos teóricos de las tradiciones de la planificación debieron ser previamente analizados antes de aplicarlos a cada caso.

La cordillera de los Andes, se caracteriza por una compleja geografía y condiciones climáticas variadas, que otorgan a los países de la subregión una enorme heterogeneidad de ecosistemas y una alta diversidad biológica. Estudios al respecto han posibilitado la generación de un mapa que permite visualizar la diversidad ecosistémica de los Andes, habiéndose cartografiado cinco fitorregiones y 133 ecosistemas andinos.¹⁸ A pesar de su importancia, los planteamientos teóricos aplicados en los planes directores analizados se han basado en teorías y conceptos, que no incorporan variables propias de los ecosistemas andinos. Una de las más notables es la de "archipiélago vertical".¹⁹

En Ayacucho (1986) por ejemplo, se introdujo la 'teoría de la base económica' que es un enfoque de análisis económico urbano, originada por el análisis funcional geográfico que utiliza datos y métodos de la

contabilidad regional, como instrumento predictivo del crecimiento urbano. Explica el crecimiento como consecuencia de los multiplicadores de empleo de las actividades básicas o exportadoras, que satisface la demanda fuera de la ciudad. La aplicación de la teoría de la base económica enfrenta el problema de establecer empíricamente las actividades básicas y no básicas. Pero en el Plan Urbano de Ayacucho (1986) no se elaboró el análisis con los métodos de contabilidad regional.

8. Acerca del diagnóstico de la realidad en los planes de las CAA

8.1 Respeto a las metodologías aplicadas

A pesar que en la formulación de los planes se cumplió con presentar todos los elementos de la planificación tradicional, sin embargo el diagnóstico en todos ellos tuvo un nivel muy genérico y superficial. La aplicación del conocimiento al proceso de toma de decisiones desde la perspectiva positivista se tornó incompleta cuando no inexacta.

Cuando se intentó una metodología para formalizar la participación ciudadana con el fin de asegurar la coherencia, eficacia y eficiencia de las medidas correctivas, esta metodología no cumplió sus objetivos, ya que el INADUR fue sujeto planificador, suplantando al gobierno local, con los consiguientes perjuicios y limitaciones en la ejecución del plan.

8.2 Respeto a la morfología de la ciudad alto-andina

En el gráfico de altitud de ciudades alto-andinas analizadas [6] podemos apreciar las diferencias altitudinales de las ciudades involucradas en el estudio. En los diagnósticos no aparecen las implicancias de esta situación. A pesar que en el diagnóstico de los planes directores analizados aparece una sección



7. Vista de la ciudad de Ayacucho

Fuente: http://www.astro.up.pt/~jorge/pictures/2005_01ayacucho.JPG
(marzo 28 de 2011)

destinada al análisis físico geográfico que incluso abarca el área regional o micro regional además del ámbito urbano, sin embargo, esta sección no tiene una incidencia directa en las propuestas de desarrollo, por ejemplo, no aparece la zonificación ecológica - económica en la imagen - objetivo del plan. No hubo una reflexión en relación a la formación de la ciudad alto-andina.

9. Análisis de los planteamientos teóricos en los planes de CAA

9.1 Respeto a las tradiciones de la planificación urbana

Según la planificación tradicional definida por Lira, el diagnóstico sirve para identificar la brecha entre la realidad y la imagen - objetivo que se pretende alcanzar. En el caso de los planes analizados el diagnóstico legitima la realidad y el plan se convierte en un documento que valida la tendencia. La imagen - objetivo en la planificación tradicional que sirve de marco a la investigación, se deriva del proyecto político o de los acuerdos sociales y se fundamenta en la ideología de los grupos involucrados.

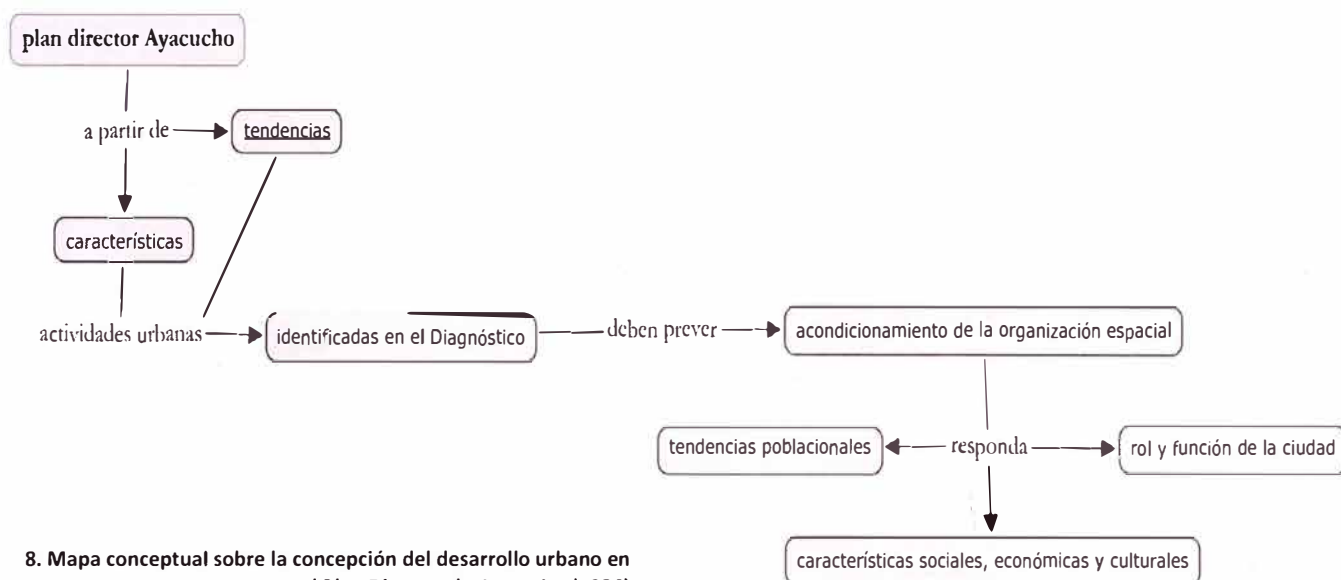
Por ejemplo, en el caso de Ayacucho (1986) la imagen - objetivo se 'basa en las características puntualizadas en la concepción del desarrollo Urbano.' La organización del espacio - hacia donde apunta el plan director - responde a las necesidades que por roles y funciones del Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1974-1990 le corresponde a la ciudad de Ayacucho; a las características sociales, económicas y culturales; y a las tendencias poblacionales.²⁰ Es decir, la imagen - objetivo se subordina al diagnóstico, se legitima la realidad y se valida la tendencia como si no hubiera plan.

9.2 Respeto a los ecosistemas andinos

Los planes han tenido una estructura invariable tanto en el tiempo como en el espacio: Marco de Referencia, Caracterización o Diagnóstico y Propuesta Urbana que incluye la Imagen - Objetivo y la concepción de desarrollo. Este esquema se aplicó para ciudades de la costa, sierra y selva, con variantes que van desde la planificación tradicional hasta la planificación estratégica o ambiental, o una combinación de aquellas. Los planteamientos teóricos no tomaron en cuenta la singularidad de la ciudad alto-andina sino más bien utilizaron conceptos de diferentes teorías urbanas, como por ejemplo: polos de desarrollo, industrialización por sustitución de importaciones, concertación, base económica, parque industrial, planificación urbana, desarrollo urbano, desarrollo económico, acondicionamiento y organización espacial, rol y función de la ciudad, actividades urbanas, imagen objetivo, centro-periferia, tipología urbana, ciudad y campo, urbano-rural, ventajas comparativas, distribución de excedentes, ciudad en emergencia, traza urbana, arquitectura religiosa y civil, ecología, expulsión demográfica, nivel mínimo de subsistencia, desborde marginal, componente cultural rural-andino, medio ambiente urbano, participación ciudadana, zonificación de los usos del suelo, sectorización urbana y renovación urbana. Unos apuntaron hacia lo físico espacial, otros a la relación de la ciudad con la industria, otros a los aspectos metodológicos, y un cuarto grupo hacia los planteamientos teóricos [9].

10. Análisis del diagnóstico de la realidad en los planes de CAA

Según Lira las etapas en la formulación del plan son: Imagen Objetivo, Diagnóstico, Determinación de Objetivos y Metas, Diseño de la Estrategia y



8. Mapa conceptual sobre la concepción del desarrollo urbano en el Plan Director de Ayacucho (1986)

Fuente: Elaboración Propia

(SOFTWARE: Cmap tools, knowledge modeling kit, versión 4.18)

Formulación de Políticas, Programas y Proyectos. Según el mismo autor los productos del diagnóstico son: la descripción, la interpretación y la proyección o pronóstico.²¹

10.1 Respecto a las metodologías apropiadas

En todos los planes analizados el diagnóstico precede la formulación de la imagen - objetivo, condición que lleva a interpretar la realidad bajo la subjetividad del sujeto planificador. En Huánuco (1998) además se aprecia un eclecticismo acumulativo de enfoques de la planificación urbana y en Huancavelica (2000) tanto la realización de talleres participativos como la aplicación de los métodos de la planificación estratégica. En todos los planes se aprecia el nivel descriptivo de los diagnósticos, en consecuencia no alcanzan el nivel de interpretación y pronóstico que en la planificación tradicional es necesaria. En algunos, como Ayacucho (1986), se realiza una comparación del resultado del diagnóstico con los roles y funciones establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1974-1990.²² En el Plan de Cerro de Pasco (1998) se introduce un elemento necesario: el marco normativo, implícito en los otros planes. En síntesis, como ya se ha señalado, las técnicas de elaboración del diagnóstico no dejan de ser las tradicionales a pesar del avance de las ciencias sociales, cuyos métodos han experimentado un avance significativo.

Pero el esquema que se aplicó a todos los planes pudo ser un formato de publicación y liberarlo de toda culpa. Sin embargo lo que es más grave es no haber creado las metodologías de trabajo para elaborar los diagnósticos según las teorías aplicadas. Casi todos los diagnósticos se hacían a partir de información producida para otros niveles de planificación, regional o micro-regional, lo que obligaba a obtener más datos

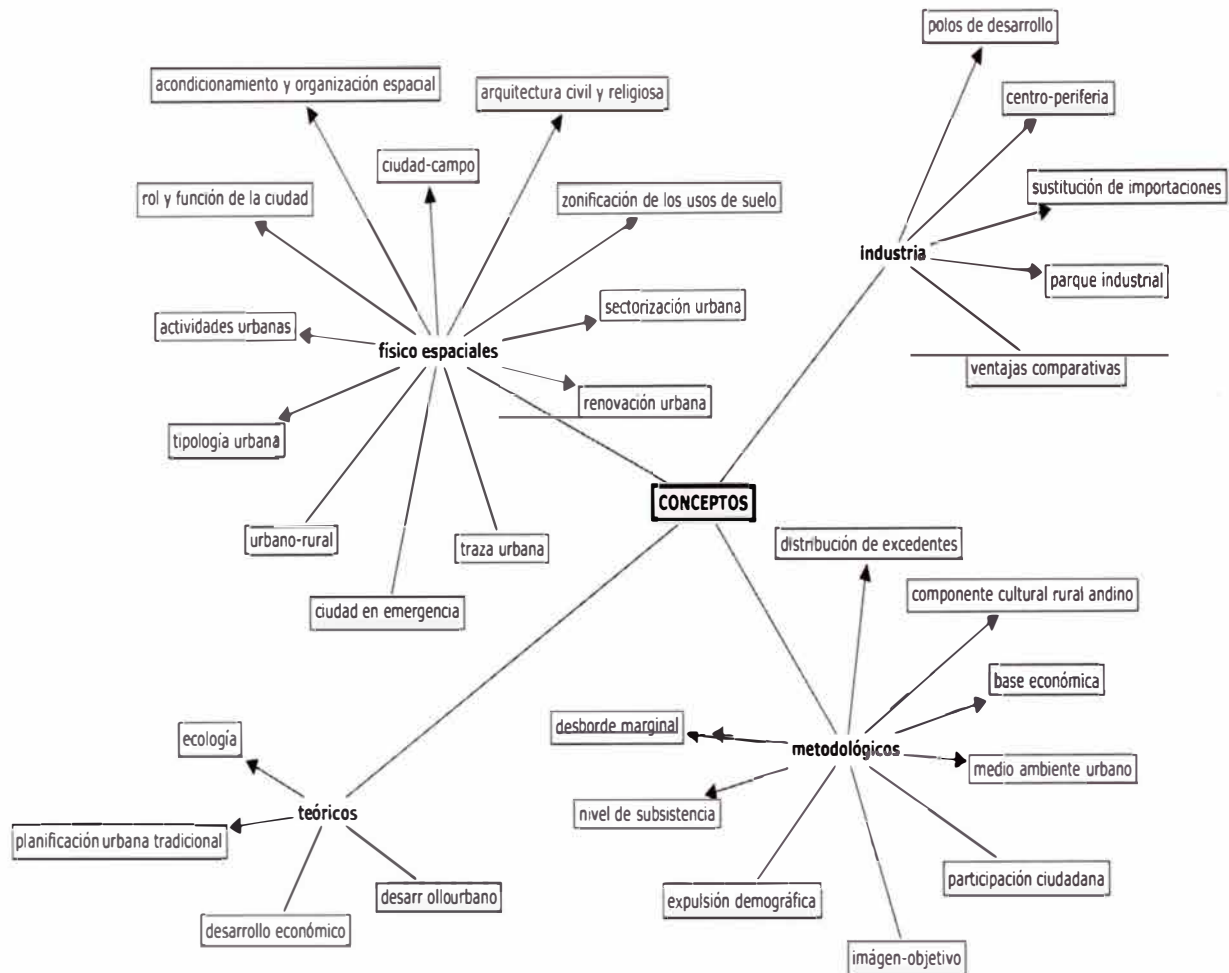
cuantitativos o plantear alternativas cualitativas de análisis. Las técnicas en este sentido debieron afinarse.

10.2 Respecto a la morfología de la ciudad alto-andina

La morfología de las ciudades analizadas es rara vez analizada en profundidad a excepción de Ayacucho (1986) en el que se distingue la tipología de la forma urbana. En los otros planes se recurre más bien al análisis regional, micro regional y de cuencas, del contexto físico geográfico. La relación con su entorno es más visible en Huancavelica (2000) y Huancayo (1995). En este último caso se puede ver la inclusión de conceptos tales como: sistemas urbanos regionales, áreas poli-nucleadas, centro dinamizador, y sistemas jerarquizados de centros poblados. Las características eco-geográficas más notables se plantean en Huancavelica (2000).

11. Discusión

El fracaso de la política económica de la primera fase del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada marcaría el inicio del fin de la concepción desarrollista del país. "El experimento peruano durante la primera fase tuvo ambiciosos objetivos sociales y fuerte poder político, pero exacerbó los problemas económicos... Una reasignación parcial de la propiedad de los activos fijos no cambió las viejas tendencias desequilibradoras del crecimiento sectorial. La retórica intervencionista y los controles obstaculizaron pero no transformaron el comportamiento de la economía... La expansión del sector público fue artificial porque no estuvo construida sobre bases económicas sólidas, y una industrialización intensiva y hacia adentro conjuntamente con un fuerte endeudamiento del extranjero, llevó a la más grande brecha externa en la reciente historia peruana".²³ En



9. Mapa conceptual sobre los conceptos usados que corresponden a diferentes teorías y diferentes objetos de análisis

Fuente: Elaboración propia

(SOFTWARE: *Cmap tools, knowwedge modeling kit, versión 4.18*)

consecuencia el marco normativo de la planificación urbana en el Perú, que por mucho tiempo fue el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1974-1990, quedó obsoleto en poco tiempo.

La mano de obra liberada del agro, como consecuencia de la Ley de Reforma Agraria, no encontró en la ciudad alto-andina la demanda “natural” del proceso de sustitución de importaciones, porque el Estado orientó las inversiones en la industria sólo hacia las ciudades de la costa, ciudades consolidadas física y económicamente con el patrón primario exportador.

La ciudad alto-andina además no fue escenario del proceso de “sustitución de importaciones” por su difícil accesibilidad, limitadas inversiones en infraestructura productiva, mano de obra poco calificada y una organización política administrativa centralizada en la capital peruana. La industria en la metrópoli limeña se localizó de preferencia en las zonas industriales ya consolidadas como los corredores norte, sur, este y oeste, por la facilidad de transporte hacia mercados externos más atractivos. Villa El Salvador (1971), distrito creado a partir

de una invasión dirigida por el Estado, fue pensado como un asentamiento con parque industrial. También las Corporaciones Departamentales de Desarrollo precisan propuestas de parques industriales para Huánuco y Ayacucho.²⁴

Es decir, el proceso de sustitución de importaciones en las ciudades alto-andinas no prosperó porque las políticas de industrialización tardía en el país atendieron de modo preferente las ciudades de la costa, especialmente las de mayor concentración y atracción poblacional, en consecuencia no se concretaron las propuestas del Sistema Urbano Nacional, ni se vislumbró ese ‘desarrollo’ buscado. De otro lado, la ciudad alto-andina mantuvo su corte tradicional tanto a nivel cultural como a nivel productivo y comercial.

La ‘planificación sustantiva’ que había buscado la explicación de los problemas nacionales en el “Diagnóstico de la Realidad Nacional” y la ‘planificación procedimental’ que se había sostenido en una estrategia de “participación plena”, se habían distanciado. Ya no compartían los mismos fines, en consecuencia era necesario replantear la teoría, el

	Tradiciones de la PU	Metodologías Apropriadas	Morfología de la Ciudad Alto Andina	Ecosistemas Andinos
Ayacucho 1986	Diagnóstico determina la organización espacial	Se elabora una comparación entre los roles asignados en el PNDU 74-90 y los resultados del diagnóstico	Tipología de la forma urbana según Gráfico 7.1 (Ver Plan Director de Ayacucho, Capítulo 2, p. 25)	Sobre los aspectos geográficos esenciales
Huancayo 1995	Diagnóstico precede la IO	Recopilación de información y análisis	Sistema urbano polinucleado	Uso del suelo agrícola
Puno 1996	Diagnóstico precede la IO Es descriptivo	Identifica los principales problemas de la ciudad mediante la caracterización, pero no las causas	Sistema Urbano Puno Centro dinamizador principal	Región Moquegua - Tacna - Puno
Ayacucho 1996	Diagnóstico precede la IO	Se hace una síntesis de la problemática Promover la participación ciudadana y los planes de desarrollo barriales	Ubicación y ámbito	Solo del ámbito regional
Huánuco 1998	Diagnóstico precede la IO Problemática vs posibles soluciones Modelo estratégico, participativo, concertado, descentralizado y sustentable	Sobre nuevos enfoques de la PU para el desarrollo local del ámbito nacional y LA	Sistemas y jerarquización de centros poblados	Relaciones de complementariedad entre los centros poblados del SUR son mínimas
Cerro de Pasco 1998	Diagnóstico precede la IO Formula un estudio técnico que proporcione la orientación técnico normativa para la administración de la ciudad	Marco normativo Caracterización de la problemática urbana	Sobre el área urbana y los asentamientos en el área de influencia inmediata	A nivel del departamento de Pasco
Huancavelica 2000	Talleres participativos Paralelamente el equipo técnico recopiló información Diagnóstico precede la IO	Se basa en la metodología de la Planificación estratégica	Caracterización físico geográfica	Síntesis de las características eco-geográficas de la cuencas Ichu y Pallca

IO: Imagen Objetivo

PU: Planificación Urbana

LA: Latinoamericano

PNDU 74-90: Plan Nacional de Desarrollo Urbano 74-90

SUR: Sistema Urbano Regional

10. Descripción del diagnóstico de la realidad en los planes de las CCA

Fuente: Planes Directores, elaboración propia

método y los procedimientos, acciones que no se hicieron en el campo de la planificación urbana.

El desencadenamiento de la crisis de la deuda de 1976 da inicio a la aplicación sucesiva de programas de estabilización económica y a la "necesidad" de liberalizar la economía con políticas encaminadas a liberalizar el mercado, a fin de superar la hiperinflación, estancamiento productivo, desempleo, endeudamiento externo e interno y déficit de la balanza comercial, entre otros problemas. ¿Cómo se debió enfrentar la planificación urbana de un entorno económico con fuerte participación estatal a otro de liberalización de la economía? Esa pregunta no tuvo respuesta, ni en los medios académicos, ni en el campo de aplicación de la planificación urbana en el Perú.

Belaúnde al asumir el poder constitucional en 1980 adopta una política moderadamente liberal pero continúa con el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, 'con una apertura al comercio de importación, alejándose del férreo proteccionismo anterior'.²⁵ Como se sabe, estas políticas orientadas a liberalizar el mercado no hubieran funcionado sin las políticas "antiterroristas" que justificaron la participación militar en el "restablecimiento del orden interno" en la década de los 90. En estos años la planificación estatal pasó de una mano a otra, de un sistema centralizado en el Instituto Nacional de Planificación, pasó al manejo de cada sector, con el objeto de aplicar la política neo liberal recomendada por los organismos multilaterales de financiamiento y privatizar las principales empresas estatales del país. Estos hechos no se vieron reflejados en el diagnóstico de la realidad de los planes directores de ciudades alto-andinas que todavía se mantuvieron fieles a las directrices del Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1974-1990.²⁶

La planificación urbana fue asumida por la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal COFOPRI²⁷ (1996) y el apoyo que el INADUR debía a los gobiernos locales quedó debilitado. Al respecto Eusebio Cabrera dice: "...la propuesta de INADUR no encajaba dentro de lo que el gobierno quería, creo que eso se traducía en la dificultad de obtener el presupuesto y de poder alcanzar las metas, porque no encajaba pues dentro del esquema...".²⁸ La planificación sustantiva no interpretó el momento que vivía el país y la procedimental sólo añadió lo que estaba de moda: sustentable, participativa ó estratégica. Los métodos y los procedimientos tuvieron igual suerte.

La teoría y los conceptos de la planificación no evidenciaron un esfuerzo por comprender adecuadamente la realidad y sostener una metodología que se ajustara a las necesidades de la ciudad alto-andina, la cual por sus particularidades geográficas, económicas, sociales, culturales y políticas, exigía un tratamiento diferente que no fue la propuesta

de sustitución de importaciones, ni el concepto desarrollista de la CEPAL, ni el traslado del concepto de modernidad 'occidental' desde su lugar de origen a una realidad andina con características sociales, políticas y económicas tan particulares.²⁹

12. Conclusiones

Se han encontrado empirismos aplicativos, respecto a estos se observó que en la etapa de formulación de los planes directores de ciudades alto-andinas se desconoció o aplicó erróneamente los planteamientos teóricos derivados de las tradiciones de la planificación. En relación a las distorsiones, si bien en la formulación de los planes directores de ciudades alto-andinas se realizaba una etapa de diagnóstico con la participación de diferentes especialistas; este producto no reflejó integralmente la realidad de la ciudad alto-andina, ni sus conclusiones fueron transmitidas o convertidas en decisiones correctas para lograr los propósitos de dichos planes.

En sentido más estricto, los planteamientos teóricos en la formulación de los planes directores de ciudades alto-andinas adolecieron de empirismos aplicativos; porque no se conocieron o aplicaron inadecuadamente las tradiciones de la planificación urbana o no se conocieron los ecosistemas andinos. Además, el hecho que no se hayan entendido bien o no se hayan aplicado adecuadamente las metodologías apropiadas o no se haya reconocido la morfología de la ciudad alto-andina; está relacionado causalmente y explica que el diagnóstico de la realidad en la formulación de los planes directores de ciudades alto-andinas se haya distorsionado.

Los empirismos aplicativos de los planteamientos teóricos de la planificación tradicional aplicados en la Formulación de los Planes fueron: anteponer el diagnóstico a la formulación de la imagen objetivo; combinar los conceptos de una u otra teoría inaplicables a las ciudades alto-andinas; no tomar en cuenta los atributos o limitaciones de la geografía alto-andina; y no conocer la incidencia del control vertical de un máximo de pisos ecológicos en la economía de las sociedades andinas.

El diagnóstico de la realidad en la formulación de los planes adquirió las distorsiones propias de una actitud subjetiva frente a la problemática de la ciudad alto-andina, la planificación como actividad positiva fue un fracaso. Es decir, que se asumió el fenómeno del conocer como si hubiera hechos u objetos fuera del observador, que éste capta o los conoce. Sin embargo la experiencia de cualquier evento fuera del observador es validada por la estructura humana que hace posible la 'cosa' que surge en la descripción. Desprender la imagen - objetivo del diagnóstico pudo ser una intención extremadamente positivista de la planificación que no obtuvo los resultados esperados.

Esta situación se agravó aún más en los casos que no hubo participación ciudadana en la etapa de formulación de los problemas, situación que impidió además el conocimiento exhaustivo de los ecosistemas andinos basados en la diversidad natural.

Finalmente, los planteamientos teóricos para la formulación de los planes directores de ciudades alto-andinas también podrían ser pertinentes si se originan en un conocimiento alternativo de la realidad, conocimiento que podría tentarse con la investigación aplicada. Según Lê Châu³⁰ los elementos para una investigación aplicada son: a) Una base teórica y/o conceptos fundamentales con cierto grado de operatividad; b) Una adaptación de esta base teórica y/ conceptual a una situación concreta; c) Una metodología que permita dicha adaptación; y d) Un método de trabajo inscrito en un proceso de investigación. La teoría se hace sobre el análisis de la realidad, una teoría responde a un contexto. En el Perú se dieron hechos que distorsionaron la propuesta moderna de organización del estado y que algunos autores han denominado ‘modernidad tradicionalista’.³¹

Si bien es cierto que en el proceso de planificación se ha generalizado el uso de la ‘línea base’ en lugar del diagnóstico socio-económico, así como la organización de mesas de trabajo público privadas o mesas de trabajo ciudadanas, lo que no se ha tomado en cuenta es el ancestral uso del “archipiélago vertical” en los andes, sus flujos y requerimientos, criterios que son inherentes a la ciudad alto-andina en el espacio geográfico, por lo que se recomienda su inclusión en los futuros planes.³² En dichas mesas de trabajo ciudadanas, el conocimiento superficial, individualista e interesado de la realidad, por parte del ciudadano corriente, en la mayoría de veces, no superó el análisis metódico de la ciencia y de la historia.³³

Referencias Bibliográficas

1. MURAKAMI, Yusuke. *Perú en la era del chino: La política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador*. Lima: IEP Ediciones, 2007. pp. 29-30.
2. El Consenso de Washington es un listado de políticas económicas. Fueron consideradas durante los años de 1990 por los organismos financieros internacionales y centros económicos con sede en Washington, como el mejor programa económico que los países latinoamericanos debían aplicar para impulsar el crecimiento. A lo largo de la década, el listado y sus fundamentos económicos e ideológicos tomaron la característica de un programa general.
3. BURGA, Manuel. “Lo andino en el Perú”. En: *QUEHACER* 128, 2001. pp.1-2
4. MURRA, John. *El mundo andino, población, medio ambiente y economía*. Lima: IEP. Segunda reimpresión, 2009. p. 85.
5. MARZAL, Virginia. *Desarrollo nacional y territorio: bases Teóricas, Conceptuales y Metodológicas*. Recuperado el 9 de agosto de 2009, de ministerio d la mujer y Desarrollo Social: http://www.mimdes.gob.pe/webdgpds/dids/grupo2/Marzal_UNI.pdf. p. 1.
6. OLIVERA, Carlos. Planeauniuno. (27 de marzo de 2000). Recuperado el 7 de noviembre de 2010, de <http://tgrajales.net/planeauniuno.pdf>. p. 1.
7. IZIGA, Roger. *Perú: estructura urbana y proceso histórico social*. Lima: Ediciones Atusparia, 1983. p. 11.
8. Castillo, R. (2007). La Planificación Urbana en el Perú (1947-2007): ¿Del urbanismo mágico a la planificación del desarrollo urbano sostenible? (I. Saenz, Ed.) Lima CAP (4), 84.
9. LAMA, César. El nuevo urbanismo rural. Los pueblos que queremos tener”. En : I. Saenz Mori, Editor, Lima CAP (4), 2007. pp. 25-27.
10. GOLUCHOWSKA, Katarzyna. “La complejidad de la ciudad intermedia andina en el Perú hacia un modelo ambiental.”. En: Revista *Geográfica* N° 132, julio-diciembre 2002, 5(9):. Academic OneFile. Thomson Gale. Altamira. <<http://find.galegroup.com/itx>.
11. MURILLO, Isabel. (2001). El papel del medio ambiente en los planes urbanos. Revista Geográfica.
12. Williams León, C. “Planificación: un enfoque crítico”. En: *CON/TEXTOS* N° 3, 1993. pp. 9-16.
13. MARZAL, Virginia & RIBBECK, Eckhart. “La Planificación y su Fomento en Ciudades Medias Latinoamericanas: algunas reflexiones”. En: *CON/TEXTOS* (3), 1993. pp. 17-23.
14. RETANA, Juan Carlos “¿Hacia donde va la planificación urbana de Costa Rica?”. En: *Revista de Ciencias Sociales* N° 88 , Universidad de Costa Rica. Academic OneFile. Thomson Gale. Altamira. <<http://find.galegroup.com/itx>. (Junio de 2000). Recuperado el 4 de Julio de 2007.
15. WALLERSTEIN, Inmanuel. *Análisis de Sistemas-Mundo Una Introducción*. México: Siglo XXI Editores, 2006. p. 24.
16. Clasificación del Plan Director según el Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo, Urbano y Medio Ambiente aprobado por Decreto Supremo No 007-85-MVC (20/02/85).

17. LIRA, Luis. *Revalorización de la planificación del desarrollo*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)-CEPAL: <http://www.cepal.com>. Agosto de 2006. Recuperado el 2 de junio de 2008. p. 16.

18. OEI: Organización de Estados Iberoamericanos: Oficina Regional Lima Perú: <http://www.oceperu.org>. Agosto de 2009. Recuperado el 09 de diciembre de 2009.

19. Ibid. 4.

20. INADUR. *Plan Director de Ayacucho*, 1986. pp. 31-34.

21. Ibid. 17.

22. MVC. *Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1974-1990. Sistema Urbano Nacional a Largo Plazo*. Volúmen 11. Lima: Ministerio de Vivienda y Construcción - Estado Peruano, 1975.

23. SCHYDLOWSKY, Daniel. & WICHT, Juan. "Anatomía de un fracaso económico". En: C. McClintock, & A. Lowenthal, *El Gobierno Militar; una experiencia peruana 1968-1980*. Lima: IEP Ediciones, 1983. pp. 109-110.

24. BARRENECHEA, Carlos. *Centralismo y políticas para la descentralización productiva en el Perú*. Lima: Oficina del Presidente del Consejo de Ministros, 1985. pp. 185-238.

25. CONTRERAS, Carlos. & CUETO, Marcos. *Historia del Perú Contemporáneo*. Lima: IEP Instituto de Estudios Peruanos, 2007. p. 349.

26. CABRERA, E. *La Planificación Urbana en Ciudades Alto-Andinas del Perú*. (G. Arévalo, Y. Aucahuasi, Entrevistadores, G. Arévalo, & Y. Aucahuasi, Editores) Lima, Perú. (12 de Marzo de 2008).

27. El COFOPRI se creó el 22.MAR.1996 mediante Decreto Legislativo 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal en cuyo artículo 3º, inciso a) se le otorgaba la facultad de adjudicar los predios del estado, promover el saneamiento físico-legal, regularizar las habilitaciones urbanas, promover la propiedad predial en asentamientos humanos, urbanizaciones populares y centros poblados. Estas facultades fueron ampliadas con la Ley 27046 del 05.ENE.1999.

28. Ibid. 26.

29. Para una lectura detallada de los conceptos de modernidad véase LÓPEZ SORIA, J. I. *Modernidad en los Andes. Tres entradas al debate sobre la modernidad*. Cusco: Centro Regional de Estudios Andinos "Bartolomé de las Casas", 1991. pp. 37-59.

30. CHAU, Le. *Investigación Básica Socioeconómica. Una metodología dialéctica*. Lima: Editorial Horizonte, 1976. p. 17.

31. REY DE CASTRO, Alejandro. *Republicanismo, nación y democracia. La modernidad política en el Perú, 1821-1846*. Lima: Fondo Editorial de la UNMSM, 2010. pp. 109-110.

32. El archipiélago vertical ha sido estudiado por varios autores. Una descripción de sus características esenciales fue hecha por Murra en los siguientes términos: 1) Que las etnias que ocupaban el territorio se esforzaban en controlar un máximo de pisos y nichos ecológicos para aprovechar los recursos que, en las condiciones andinas, se daban solo allí; 2) Que aunque el grueso de la densa población quedaba en el altiplano, la autoridad étnica mantenía colonias permanentes asentadas en la periferia para

controlar los recursos alejados; 3) Que las relaciones que existían entre núcleo e isla periférica eran de aquellas que, en la antropología económica, se llaman de "reciprocidad y redistribución"; 4) Que eran compartidos por varios grupos altiplánicos; 5) Que las islas periféricas fueron establecidas en zonas cada vez más y más lejanas; y 6) Que las colonias periféricas no sólo se ubican a distancias mayores, sino que también cambian de funciones, por ejemplo de agricultores a artesanos. (Murra, 2009: 127-9).

33. Una experiencia temprana sobre la incorporación del concepto de archipiélago vertical se puede apreciar en: ARÉVALO, Guillermo & AUCAHUASI, Yoni. *Estrategia de desarrollo para la Microregión de Yauyos*. Lima: Universidad Nacional de Ingeniería, Facultad de Arquitectura Urbanismo y Artes, SPGSE, 1987.