

Crecimiento urbano y planificación en Lima Metropolitana. Consideraciones en torno a la situación actual (*)

Urban growth and planning in Metropolitan Lima. Considerations regarding the present situation

Ana María Fernández-Maldonado

FECHA DE RECEPCIÓN: 30 DE MARZO DE 2015

FECHA DE APROBACIÓN: 13 DE ABRIL DE 2015

Resumen

Lima Metropolitana se caracteriza por un crecimiento desordenado y poco sostenible. Los esfuerzos para hacer frente a los presentes retos urbanos -la continua expansión informal, la congestión vehicular, la insuficiencia de servicios básicos, etc.- están muy limitados por la falta de recursos públicos y las difíciles condiciones de planificación urbana. Estas condiciones están enmarcadas por las reformas estructurales de los años 90, que han privilegiado las dinámicas del mercado y las lógicas del capital inmobiliario. El presente trabajo identifica las grandes limitaciones de la planificación urbana para regular y orientar el crecimiento de la ciudad, y los graves problemas que esta tiene para superar dichas limitaciones debido a su naturaleza política. En este difícil panorama, una alternativa realista para poder alcanzar un desarrollo urbano más sostenible e incluso debe contemplar el abandono de la planificación tradicional, centrada en planes que no se cumplen, y su reemplazo por un nuevo enfoque de planificación estratégica y proactiva, que reconozca la necesidad de comunicación, diálogo y negociación con los diferentes actores urbanos. Esto necesariamente implica un papel muy diferente para los planificadores, en el cual la educación, tanto de los futuros profesionales como de los actuales, tiene un papel fundamental.

Palabras clave: Planificación urbana, gestión del crecimiento, expansión horizontal, crecimiento inteligente

Abstract

Metropolitan Lima is characterized by a disorganized and unsustainable urban growth. Efforts to address its current urban challenges -continuous informal expansion, traffic congestion, inadequate level of basic services, etc.- are severely limited by the lack of public resources and the difficult conditions of urban planning. These conditions are framed by the structural reforms of the 1990s, which privileged market dynamics and commercial real estate logics. This paper identifies the major limitations of urban planning to regulate and guide the growth of the city, and the serious problems it has to overcome these limitations due to its political nature. In this difficult situation, a realistic alternative to achieve a more sustainable and inclusive urban development must include leaving behind traditional planning practices, centred in master plans which are hardly implemented, and its replacement by a new strategic and proactive approach that recognizes the need for communication, dialogue and negotiation with the different urban actors. This necessarily implies a very different role for planners, in which education, of both future and current planning professionals, has a fundamental role.

Keywords: Urban planning, growth management, horizontal expansion, smart growth

FILIACIÓN INSTITUCIONAL

Ana María Fernández-Maldonado.
Universidad Tecnológica de Delft.

Investigadora principal en la Cátedra de Planificación Espacial y Estrategia, dentro del Departamento de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Tecnológica de Delft, en los Países Bajos. Sus intereses académicos incluyen temas relacionados con los efectos de la urbanización acelerada, los procesos informales de vivienda, incluyendo la planificación, las políticas de vivienda, estructuras policéntricas y forma urbana, métodos de análisis comparativos y, más recientemente, temas relacionados con la transición energética.

(*) Investigación iniciada en el 2012 en la Universidad Tecnológica de Delft, Holanda.

El establecimiento de ciudades sostenibles e inclusivas en los países en desarrollo se ha convertido en un importante desafío global. La aceleración de los procesos de urbanización a nivel mundial ha agudizado problemas urbanos tales como la expansión informal, la aparición de barrios marginales, la congestión vehicular y la falta de servicios básicos para gran parte de los habitantes de estas ciudades. Muchas ciudades del Sur global se encuentran atrapadas entre los retos económicos de competitividad internacional y los socioambientales, que implican reducir las desigualdades y la huella ecológica. Si estas se desarrollaran con los mismos modelos urbanos de los países de economías avanzadas, ocuparían cuatro veces la huella ecológica de la tierra (Suzuki et al., 2009). Los esfuerzos para hacer frente a estos retos están limitados por la falta de capital y recursos, y las difíciles condiciones de la planificación urbana.

El caso de Lima es representativo de los problemas urbanos mencionados. La ciudad se extendió horizontalmente durante un período de gran crecimiento demográfico y movilidad rural-urbana, un proceso que llevó al país a tener una mayoría urbana en pocas décadas. La urbanización informal que este proceso conllevó modificó la estructura urbana tradicional de la ciudad hacia un patrón centro-periferia, que representa una clara división socioespacial entre las áreas centrales consolidadas y las de autoconstrucción periférica.

Desde mediados de la década de 2000, el crecimiento de la economía y las políticas de vivienda han contribuido al auge del sector inmobiliario y financiero en el Perú. En Lima, los distritos centrales han crecido verticalmente, aumentando su densidad poblacional. Por otro lado, los hogares más pobres continúan con las prácticas habituales de ocupar tierras en la periferia, en zonas cada vez más peligrosas y empinadas, lo que se llama "invasión hormiga". Este patrón de crecimiento urbano horizontal es antieconómico para la ciudad, e insostenible para el medio ambiente y para la sociedad. Con los nuevos retos globales relativos al cambio climático y la transición energética, el planeamiento urbano vuelve a prestar atención a la forma urbana y su relación con la sostenibilidad económica, social y ambiental de las ciudades.

El presente estudio aborda el papel del planeamiento urbano, en relación a la forma urbana y la expansión horizontal de la ciudad, indagando sobre sus limitaciones, las de la planificación urbana y las de sus herramientas, así como sobre las razones detrás de esta problemática, con énfasis en la situación de Lima Metropolitana.

Planificación, Expansión Urbana y Crecimiento Inteligente

La preocupación del planeamiento urbano por el manejo del crecimiento, para evitar el consumo desmedido de suelo, no es nueva. Desde los orígenes modernos del planeamiento, un objetivo importante ha sido el control de la forma urbana, de la intensidad y la densidad de urbanización, así como la preservación de áreas rurales productivas, sensibles o estratégicas (Chapin, 2012). Por otro lado, cabe mencionar una paradoja: el planeamiento también ha servido como respuesta al hacinamiento existente en las ciudades, llevando más espacio, luz y aire a los barrios que carecían de ello (Neuman, 2005), lo que necesariamente implicó la expansión urbana hacia zonas aledañas al centro, que se vincularon a este mediante el transporte colectivo.

La difusión del automóvil privado transformó completamente la estructura urbana de las ciudades, dando lugar a una rápida expansión suburbana, en la que el sistema del automóvil adquirió una posición dominante. Ante la explosiva expansión horizontal, algunos países empezaron a adoptar políticas de gestión del territorio mediante el control del crecimiento. Países densamente poblados, como el Reino Unido y los Países Bajos, tienen una larga historia en gestión del crecimiento, donde la dispersión excesiva se ha considerado perjudicial para la economía, la calidad de vida y el medio ambiente.

Durante mucho tiempo se ha pasado por alto los enormes costos que la expansión horizontal supone para una ciudad y sus residentes. Estos costos son diversos y muchos de ellos son indirectos; por lo tanto, no son apreciados por la mayoría de la gente. Entre aquellos más evidentes se puede mencionar el smog y las emisiones contaminantes de CO₂, que causan enfermedades pulmonares crónicas; el alto consumo y los elevados costos de energía; la reducción de la productividad; mayores gastos en combustible; etc.

A pesar de ello, la tendencia mundial es hacia ciudades y áreas metropolitanas cada vez más dispersas. Cálculos a nivel global muestran que casi todas las ciudades están disminuyendo en densidad. A medida que sube el nivel socioeconómico de la gente, esta consume más espacio, más energía, más bienes y más servicios. En el mismo sentido, las tendencias demográficas muestran una clara disminución del número de miembros por hogar, lo que lleva a un aumento del área construida por persona.

Tabla 1. Características de la ciudad compacta y la expansión horizontal

Ciudad compacta	Expansión horizontal
1. Alta densidad residenciales y de empleo	1. Baja densidad residencial
2. Usos del suelo mixtos	2. Ilimitada extensión del desarrollo urbano
3. Usos del suelo de grano fino (proximidad de usos variados en terrenos de pequeño tamaño relativo)	3. Separación de usos del suelo a través de reglamentos de zonificación
4. Intensidad de interacciones sociales y económicas	4. Desarrollo no contiguo
5. Desarrollo contiguo	5. Propiedad o planificación no centralizada de la tierra
6. Desarrollo urbano contenido, delimitado por límites claros	6. Transporte dominado por vehículos privados
7. Infraestructura urbana, especialmente red de agua y desagüe	7. Fragmentación de la gestión suelo entre muchos gobiernos locales
8. Transporte multimodal	8. Gran variación en la capacidad fiscal de los gobiernos locales
9. Alto grado de accesibilidad local y regional	9. Desarrollo generalizado del comercio a lo largo de las principales vías
10. Alta conectividad (interna / externa) de calles, incluyendo aceras y carriles para bicicletas	10. Dificil acceso a la vivienda para hogares de bajos ingresos
11. Alta cobertura de superficie impermeable	
12. Baja proporción de espacios abiertos	
13. Gestión centralizada y efectiva del desarrollo urbano	
14. Capacidad fiscal del gobierno para financiar el equipamiento urbano y la infraestructura	

Fuente. Neuman, 2005.

Concepto y elaboración. Doraliza Olivera Mendoza, 2014.

Los nuevos retos ambientales relacionados con el desarrollo sostenible y el cambio climático han reforzado la necesidad del manejo racional del crecimiento, a fin de evitar el consumo desmedido de la tierra y las serias consecuencias del gran consumo de energía. El concepto del *crecimiento inteligente* (*smart growth*) –que en Europa se conoce generalmente como el concepto de *ciudad compacta*– es el instrumento más usado para hacer efectivo este control.

El *crecimiento inteligente* resalta un patrón de crecimiento urbano compacto, eficiente y ambientalmente sensible, con una oferta apropiada de diferentes sistemas de transporte para minimizar el uso del automóvil, y diferentes opciones de vivienda y empleo (ver Tabla 1). Estos principios son actualmente recurrentes en los documentos de planificación y política de la mayoría de las ciudades y elementos clave en los planes oficiales de desarrollo. Neuman (2005) ha hecho un listado no exhaustivo de las características de la ciudad compacta y la expansión

horizontal sobre la base de comentarios de la práctica, la investigación, la literatura y la observación de estos fenómenos urbanos en ciudades de todas partes del mundo.

Un firme compromiso hacia la gestión del crecimiento urbano se constituye entonces como un instrumento clave para la aplicación efectiva de políticas urbanas que sean tanto sostenibles como incluyentes. Lograr implantar un desarrollo urbano más compacto no es fácil, pues implica contar con adecuadas políticas públicas de largo alcance, con un gobierno local firme, con la activa coordinación entre instituciones y actores urbanos, y con la creación de consenso entre dichos actores y su compromiso común hacia la gestión del crecimiento (Arku, 2009). Por lo tanto, se puede afirmar que sin un planeamiento urbano efectivo no hay posibilidad de enfrentar los actuales desafíos urbanos relacionados a la sostenibilidad económica, medioambiental y social de las ciudades.

La Ciudad Latinoamericana: De la Ciudad Polarizada a la Aglomeración Fragmentada

América Latina hoy es la región más urbanizada del mundo en desarrollo y la segunda a nivel global después de América del Norte. Esta posición ha sido el fruto de un proceso de urbanización acelerada que llevó al crecimiento horizontal de las ciudades, lo cual modificó y complejizó su estructura urbana. Durante este periodo, las economías no crecieron lo suficiente como para dar empleo a los migrantes que se establecieron en las ciudades. Los Gobiernos fueron incapaces de proveer de vivienda, infraestructura y servicios urbanos a las nuevas poblaciones urbanas. Esta incapacidad no puede atribuirse exclusivamente a los factores macroeconómicos que produjeron la pobreza urbana, sino, también, a la ineficiente manera de gestionar el desarrollo urbano, de financiar la infraestructura y los servicios, de gestionar la tierra y los usos del suelo, y de determinar los derechos de propiedad (Smolka, 2013). En pocas palabras, a la deficiente planificación urbana.

Los resultados son conocidos: una masiva expansión urbana informal, el crecimiento de la pobreza urbana y la informalidad. En términos espaciales, la clara diferenciación espacial entre los ricos (en el centro) y los pobres (en la periferia urbana) (Verkoren et al., 2009) modificó la estructura, hacia la llamada *ciudad polarizada* (Bosdorf e Hidalgo, 2010). Actualmente, una gran proporción de los barrios de autoconstrucción, iniciados en el período de expansión más rápida –1950–1970–, se encuentra en una situación de consolidación avanzada; cuentan con servicios urbanos y títulos de propiedad. Sin embargo, en muchos casos, la “ciudad informal” sigue creciendo.

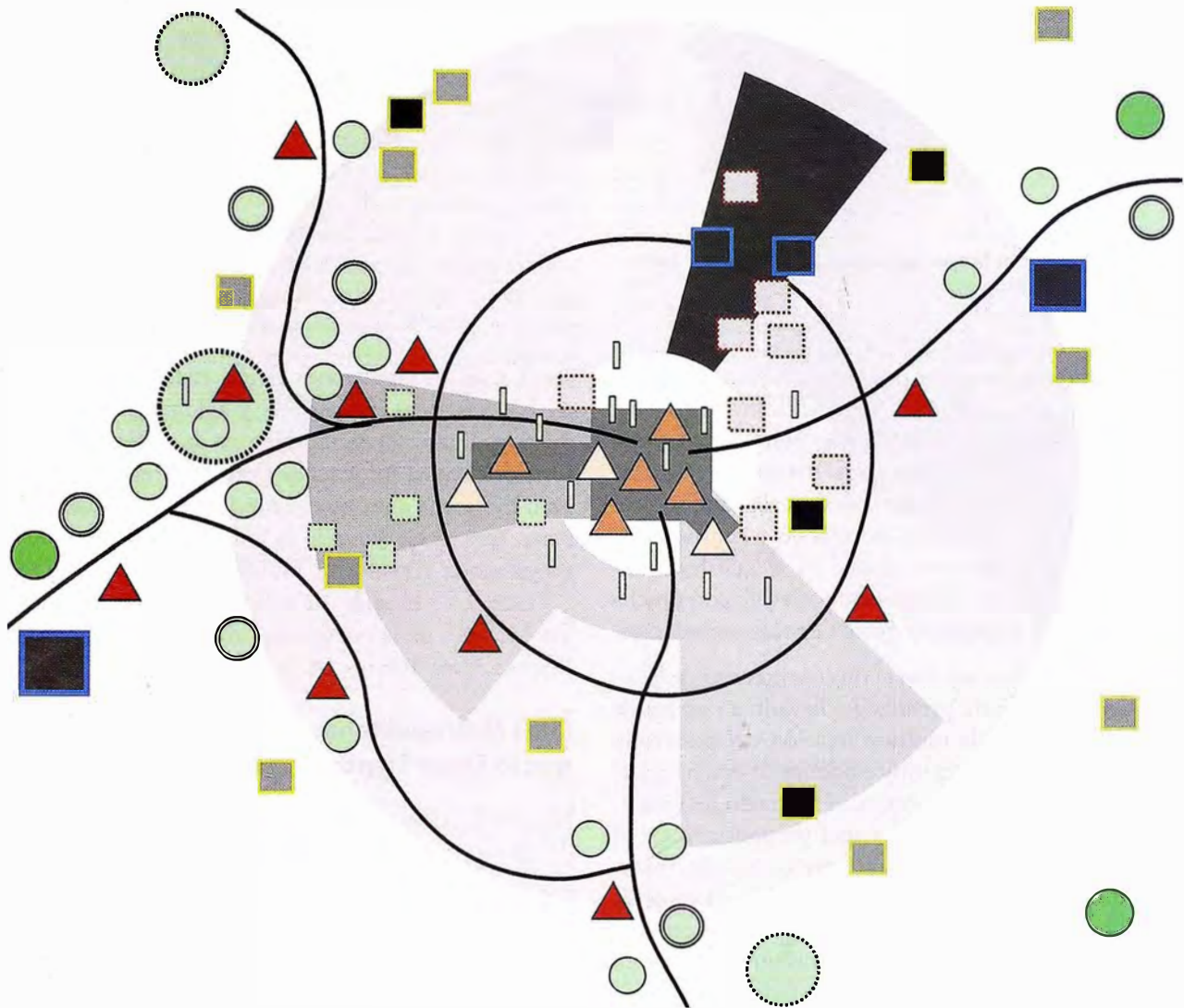
Por otro lado, a pesar de las sucesivas olas de expansión urbana, las ciudades latinoamericanas conservan todavía algunas características culturales propias que han evitado un crecimiento aún más disperso. Por ejemplo, las densidades promedio (número de habitantes/área edificada) son medias en América Latina, aunque se observan variaciones entre ciudades (Verkoren et al., 2009). Las ciudades más grandes tienden a ser más compactas que las secundarias, pero todas ellas son bastante más densas que las ciudades norteamericanas, aunque menos densas que las asiáticas. La densidad urbana es producto de las fuerzas del mercado del suelo, que a su vez reflejan las preferencias de los usuarios, siendo estas un asunto cultural (Bertraud, 2009). No obstante, a pesar de la preferencia latinoamericana por la centralidad y la proximidad a las áreas centrales, la densidad poblacional está decreciendo en la mayoría de sus ciudades.

Asimismo, la tasa de motorización es relativamente baja en América Latina, a comparación de en los países de economías avanzadas (Verkoren et al., 2009). El transporte público es aún el medio con el que la mayoría de la gente se moviliza diariamente. Debido a las condiciones socioeconómicas, sólo una fracción de la población urbana puede permitirse el lujo de comprar y mantener un automóvil privado. Sin embargo, es posible afirmar que la tendencia es al aumento del uso del automóvil privado, dado que las condiciones económicas han mejorado mucho en los últimos años. El aumento de la tasa de motorización contribuye a una mayor congestión vehicular, pero la proporción de movilidad privada sigue siendo mucho menor que en los países del Norte.

Otra ventaja relativa es que las áreas realmente monofuncionales son antes la excepción que la regla en América Latina. Aunque los reglamentos de zonificación son restrictivos y suelen separar los usos del suelo, hay relativamente poco control en las zonas consolidadas y casi ninguno en las informales.

Finalmente, el espacio público es muy importante en las ciudades de América Latina. La gente sale mucho de la casa, existe la tradición de reunirse en áreas públicas, el clima es mucho más templado que en los países del Norte, se hacen muchos más trayectos a pie y hay mucha más actividad comercial en la calle, lo que dinamiza el espacio público (Verkoren et al., 2009). Parte de la tradición local de urbanismo es el mobiliario urbano en plazas y alamedas. A pesar de la aparición de *shopping malls* al estilo norteamericano, gran parte de las compras diarias se sigue haciendo a pie, en tiendas y mercados de barrio, en contraste con las condiciones de venta al por menor en los EE.UU., por ejemplo, donde el uso del automóvil es dominante.

Estos cuatro factores –densidad, baja tasa de motorización, áreas multifuncionales e importancia del espacio público– son importantes características de la ciudad compacta, que están relacionadas a la herencia cultural europea y española de las ciudades latinoamericanas. Sin embargo, como se ha mencionado, las tendencias están cambiando rápidamente. En la década del 90, una nueva ola de expansión horizontal afectó a muchas ciudades de América Latina (De Mattos, 2002). Esta vez la expansión no fue impulsada por procesos demográficos, sino por procesos económicos y culturales, relacionados con las tendencias de globalización y la ideología neoliberal en la modernización del Estado.



Elementos estructurantes tradicionales

- Centro de la ciudad
- Zona en transición
- Zona residencial clase alta
- Zona residencial clase media
- Zona residencial clase baja
- Zona industrial (en decadencia)

Nuevos elementos estructurantes

Islas residenciales

- Condominios de altura
- Vecindad posteriormente cerrada
- Barrio cerrado
- Country Club
- Club de Chacra
- Megaemprendimiento

Islas productivas

- Espacio industrial (privado o privatizado)

Islas comerciales

- Shopping periférico
- Shopping central
- Shopping central (reconstrucción)

Islas de decadencia

- Viviendas sociales enrejadas
- Villas miserias centrales
- Villas miserias periféricas

Líneas de conexión

- Autopistas

Figura 1. Modelo de la estructura urbana de la ciudad de América Latina.
 Fuente. Janoschka, 2002.



Figura 2. Evolución de la expansión urbana de Lima, 1940 – 2014.
Fuente. PLAM 2035, 2014.

En este nuevo contexto político, donde el mercado se presenta como solución, se modificaron las herramientas de planificación y se relajaron los reglamentos de usos del suelo para darle mayor libertad. De Mattos (2007) verifica una tendencia al abandono del planeamiento racionalista, normativo y centralizado, y su reemplazo por un enfoque en el que las intervenciones del sector privado se desarrollan con mucha más libertad y autonomía que en épocas precedentes.

Esto, en combinación con el fuerte aumento de la inversión inmobiliaria privada, ha llevado a una aguda intensificación de la mercantilización del desarrollo urbano, una tendencia muy evidente en América Latina. Dentro de este contexto, el mercado de vivienda y de tierras cumple un papel preponderante. El suelo urbano se ve principalmente como una inversión muy rentable y la maximización de su valor de cambio es la principal preocupación. Lo mismo puede decirse de la vivienda vista como un producto en el mercado: los derechos de propiedad se consideran más importantes que otros derechos. La producción de vivienda se enmarca también dentro de esta lógica mercantilista, cuyo objetivo es, principalmente, orientar la inversión privada hacia la construcción de vivienda social.

Asimismo, la construcción, y el mejoramiento de autopistas y anillos en la periferia mediante concesiones con el sector privado contribuyeron en gran medida a la mencionada expansión urbana. Gradualmente, las periferias de las ciudades, que eran previamente el dominio de los barrios informales, sufrieron un proceso de fragmentación espacial debido a la aparición de barrios cerrados, y la construcción de proyectos de vivienda comercial para clases medias y de vivienda social para los grupos de menores ingresos. De la misma manera, una proporción significativa de empleos y actividades de servicio salieron de las áreas centrales, mientras que se construyeron centros comerciales para diferentes sectores de la población

cerca a las intersecciones de las redes de transporte. Nuevas áreas industriales y aglomeraciones productivas aparecieron también en la periferia, tanto formales como informales (Verkoren et al., 2009). Esto dio lugar a un nuevo modelo de estructura urbana, que se ha llamado la *ciudad* (o *aglomeración*) *fragmentada* (Bosdorf e Hidalgo, 2010). La Figura 1 ilustra este modelo de sobre la base de las transformaciones de la estructura urbana de la ciudad de Buenos Aires durante los años 90.

Lima Metropolitana: La Ciudad Polarizada que lo Sigue Siendo

Existen grandes similitudes, pero también grandes diferencias, entre el crecimiento de Lima Metropolitana –la quinta ciudad latinoamericana en términos de población– y otras ciudades de América Latina, tal como se ha descrito en la sección anterior. Al igual que en muchas otras ciudades de la región, la transición demográfica llegó al Perú en la década del 40, lo cual produjo una drástica reducción de la mortalidad y aceleró el crecimiento de la población. Una masiva migración desde el Ande se dirigió a Lima, donde se formaron barriadas en las colinas cercanas al centro o a lo largo del río Rímac. Matos (1977) estima que en 1956 el 9,5% de la población de Lima (de 1.2 millones de personas) vivía en barriadas.

La enorme expansión horizontal de Lima, consecuencia de la migración rural-urbana ilustrada en la Figura 2, se desarrolló según dos procesos diferentes: la urbanización formal, con la cual se terminó de ocupar el suelo agrícola en las áreas centrales, y la informal, mediante la cual se inició la ocupación de las áreas eriazas en la periferia. Tanto la urbanización formal como la informal se desarrollaron por medio de lotes individuales para viviendas unifamiliares, que produjeron una ciudad poco densa y extensa.

Estos dos modos de urbanización dieron lugar a la versión local de la ciudad polarizada, con el típico patrón centro-periferia que marca una clara segregación socioespacial. La gradual extensión de la ciudad hacia la periferia modificó la estructura urbana de Lima, separando el área central consolidada y los antes llamados Conos Barriales, el Cono Norte, Cono Sur y Cono Este (ver Figura 3), actualmente Lima Norte, Lima Sur y Lima Este. La estructura resultante de la expansión de las barriadas no fue parte de un esfuerzo o una estrategia deliberada de expansión según un modelo de ciudad explícitamente definido, sino que se formó “espontáneamente” a lo largo de los ejes de circulación que unían a la Lima consolidada con lugares al norte, este y sur. Así, el Cono Norte se formó mediante la ocupación gradual de las quebradas a lo largo de la carretera a Canta, el Cono Sur lo hizo a lo largo de la carretera a Atocongo y el Cono Este a lo largo de la carretera a Chosica.

¿Cómo es que la planificación y la política urbana tuvieron un papel en la conformación de esta distribución centro-periferia? Driant (1991) enumera tres elementos que contribuyeron a la excepcional reproducción de las barriadas de Lima, mucho más extensas que barrios informales similares en otras ciudades de América Latina. De los tres elementos mencionados, solamente el clima templado de Lima —que favoreció la ocupación de tierras sin mayor inversión inicial para los pobladores— no fue producto de las políticas urbanas. El segundo elemento, la política de suelo urbano, permitió la ocupación de tierras periféricas siempre que estas no fueran de propiedad privada. La existencia de grandes extensiones de terrenos eriazos de propiedad del Estado en la periferia de Lima y la voluntad del mismo de “concederlas” para vivienda de autoconstrucción constituyó el primer paso hacia el establecimiento de la solución informal para la vivienda de los pobres. El tercer elemento fue la existencia de una política de vivienda muy flexible, implementada a través de la llamada Ley de Barriadas (1961), que abrió la posibilidad de la autorización municipal para los asentamientos informales, a pesar de su marginalidad legal (Driant, 1991). Esta política de vivienda fue un paso decisivo para la formación y expansión de las barriadas, y para la generalización de la idea de las barriadas como la solución de vivienda para los pobres en Perú. De esta manera, la protección del mercado privado de suelo hizo desplazar su demanda hacia los límites de la ciudad y, junto a una bien intencionada pero deficientemente implementada política de vivienda, dio forma a la expansión horizontal y a la presente estructura urbana de Lima durante las décadas de la urbanización acelerada.



Figura 3. La división de la estructura urbana de Lima.
Fuente. Elaboración propia, 2015.

A principios de 1990, luego de la grave crisis de los años 80, al igual que otros países de la región, el Perú se vio afectado por un Programa de Ajuste Estructural orientado a la reinserción del país en el mercado financiero internacional. El gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000) modificó el modelo económico hacia un modelo primario-exportador y de servicios, en el cual se otorgó un papel importante al sector privado y el capital extranjero. Se produjo un abandono oficial de la planificación por parte del Estado, ya que se consideraba que las prioridades debían ser dictadas por el mercado (Alarco, 2011). La planificación dejó de tener rango constitucional en la Constitución de 1993 y cesó de ser una actividad obligatoria para el sector público (Azpúr, 2011). Por otra parte, se anuló el proceso de descentralización en curso, lo cual dejó al país sin un sistema de planificación y gobernanza descentralizada.

Al igual que otras ciudades latinoamericanas, Lima Metropolitana ha experimentado una enorme intensificación de la actividad inmobiliaria, aunque este proceso haya ocurrido más tarde que en el resto de la región. El fuerte aumento de la inversión inmobilia-

ria privada, tanto en vivienda como en servicios, ha llevado también a la mercantilización del desarrollo urbano. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en otras ciudades, la construcción de vivienda nueva no ha sido localizada en las afueras de la ciudad, sino en las áreas centrales, lo cual ha ocasionado la rápida densificación de estas. Ante la escasez de terrenos para nuevos proyectos, la mayor parte de estos se ha dado mediante la demolición de viviendas unifamiliares en los distritos centrales que han sido reemplazadas por edificios multifamiliares.

A pesar del llamado “boom inmobiliario”, el número de viviendas construidas durante los últimos años, tanto a través de las políticas públicas como a través de proyectos puramente comerciales, ha sido muy bajo en relación con el enorme déficit de vivienda existente, y ha sido dirigido principalmente a los grupos de ingresos medios, considerados más rentables por el sector de construcción (Fernández-Maldonado & Bredenoord, 2010). El programa Techo Propio Vivienda Nueva para hogares de pocos ingresos ha tenido poco éxito y muchos problemas (Calderón, 2014).

Ante la imposibilidad de acceder a la vivienda formal, los hogares pobres han continuado formando asentamientos informales en la periferia. La escasez de terrenos a distancia razonable ha obligado a los hogares más pobres a ubicarse en las partes más altas de los cerros, quebradas, colinas escarpadas y otros lugares poco aptos para la construcción de viviendas, hasta donde será casi imposible extender los servicios urbanos (Ramírez & Riofrío, 2006). También se observan asentamientos informales en áreas declaradas zonas de protección ecológica por planes anteriores (Collado, 2014).

La localización de la expansión urbana más reciente se puede visualizar en un mapa oficial del Ministerio de Vivienda (Figura 4), que muestra la evolución de crecimiento de Lima desde su fundación española. Las áreas ocupadas en el periodo más reciente (2004-2010) se muestran en color marrón oscuro. A excepción de las expansiones en la zona norte de Lima, la mayoría son desarrollos urbanos aislados ubicados en las partes altas de las quebradas existentes y ocupadas por asentamientos informales. Al comparar el período 2004-2010 con el periodo anterior 1995-2004 (en color rosa), se puede apreciar que ambos ocupan aproximadamente la misma área, aun cuando el más reciente es tres años más breve. Esto significa que el consumo horizontal de suelo en Lima se ha incrementado, a pesar del visible crecimiento vertical de los distritos centrales.

En resumen, desde los años 50 el crecimiento urbano de Lima se ha caracterizado por la urbanización acelerada e informal de las tierras periféricas, que ha producido una estructura centro-periferia, con un patrón de crecimiento urbano por medio del loteo individual para viviendas unifamiliares con un consumo horizontal e intensivo del suelo. Este patrón se ha modificado parcialmente debido al rápido desarrollo de la actividad inmobiliaria durante los últimos años, que ante la escasez de tierra urbana ha llevado a la intensificación del uso del suelo en los distritos centrales del área metropolitana. La oferta residencial es ahora mayormente de viviendas en edificios multifamiliares, generalmente construidos en los lotes de las antiguas viviendas unifamiliares. El predominio de una lógica de proyecto individual y comercial hace que la ciudad crezca en altura, pero sin las áreas de espacio público y equipamiento que el significativo aumento de residentes requiere. Por otro lado, los hogares más pobres continúan con las mismas prácticas de ocupación de tierras periféricas en lugares cada vez más problemáticos y alejados. A pesar de la modificación del patrón de crecimiento urbano, la estructura centro-periferia que caracteriza a Lima Metropolitana se mantiene, y hasta se podría decir que se torna más problemática.

Revisando el Papel de la Planificación Urbana en el Crecimiento de Lima

En la sección anterior se ha descrito cómo la expansión horizontal de Lima y el más reciente crecimiento vertical de los distritos centrales no han sido fruto de estrategias deliberadas de expansión o densificación organizadas alrededor de un determinado modelo, o de una visión de ciudad. Lima ha crecido y se ha desarrollado sin mayor contención que aquella determinada por los accidentes geográficos y por la existencia de terrenos disponibles, o, como sucede en las últimas décadas, por la falta de terrenos a distancias razonables de los centros de empleo.

Para poder encauzar y orientar el desarrollo futuro de manera efectiva, es necesario discutir, y revisar la validez y eficacia de las herramientas e instrumentos de la planificación urbana, porque es a través de ellos –los planes, las políticas y los reglamentos– que se configura y desarrolla la estructura espacial de una ciudad. Según Alain Bertaud (2009), especialista en el estudio de la estructura espacial de las ciudades, en una economía de mercado como la peruana, la conformación de dicha estructura está determinada por tres elementos principales: (a) las fuerzas del mercado que interactúan con las regulaciones nacionales y locales del uso del suelo, (b) las inversiones en infraestructuras y (c) los impuestos.

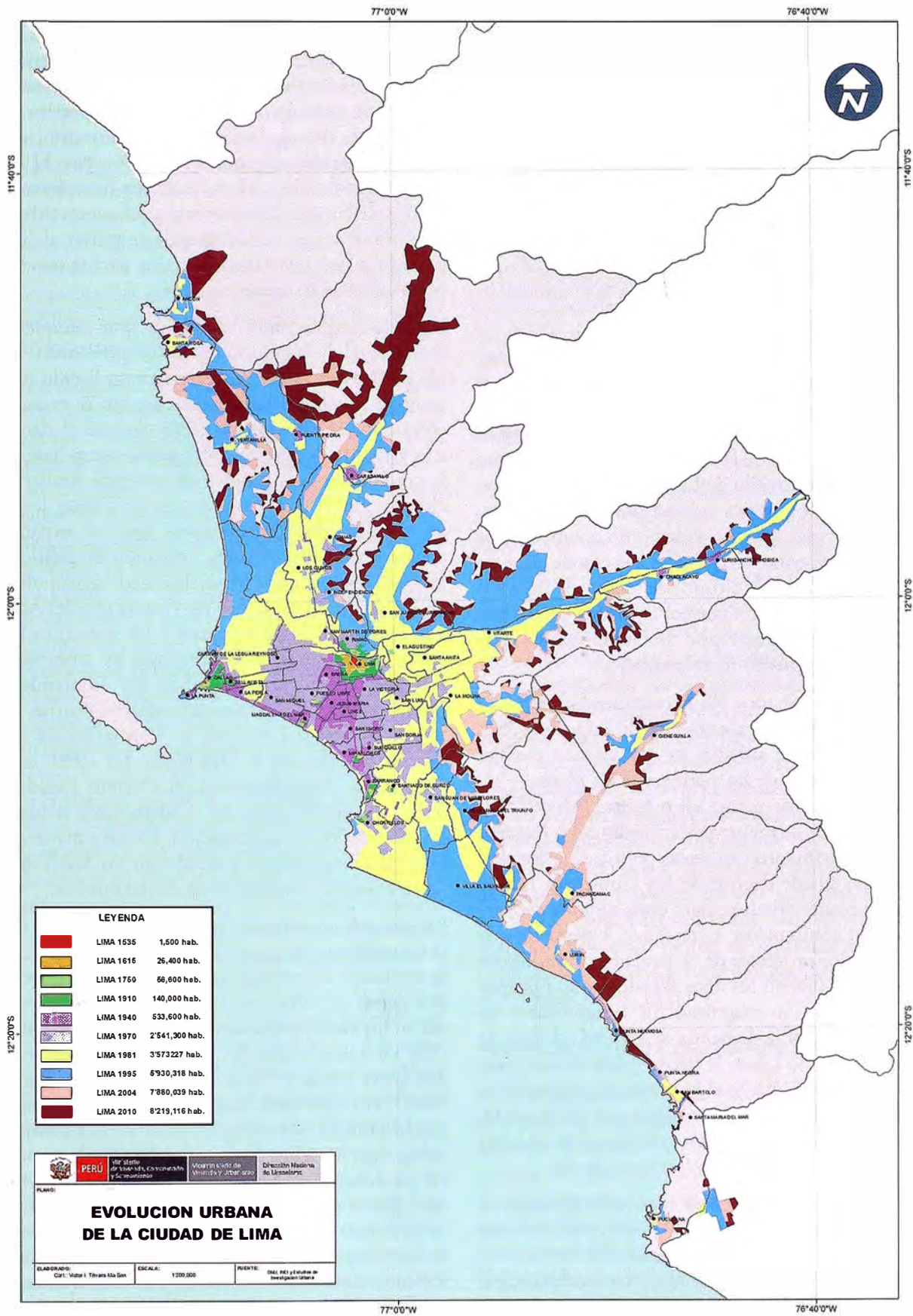


Figura 4. Evolución urbana de Lima, 1536-2010.

Fuente: http://fenix.vivienda.gob.pe/OBSERVATORIO/mapas/LIMA_EVOLUCION.pdf, 2015.

Bertaud (2009) añade que la estructura urbana también suele ser el resultado no intencionado de políticas y reglamentos sectoriales que fueron diseñados para otros fines, y que no tuvieron ninguna previsión sobre las consecuencias espaciales en la ciudad. Esta falta de intencionalidad parece haber regido la suerte de Lima durante la última década, pues las notables transformaciones urbanísticas relacionadas al *boom* inmobiliario y el resultante proceso de densificación de los distritos centrales han sido resultado de la política de vivienda del Gobierno central, que fue diseñada sin ningún vínculo con la planificación metropolitana de Lima.

Precisamente, la debilidad e ineficacia de la planificación metropolitana es uno de los problemas mencionados más frecuentemente con respecto a Lima, con lo que se destaca la falta de una visión clara para el futuro de la ciudad. Se puede decir que los planes de desarrollo de Lima han quedado como documentos de política urbana poco importantes, entre otras cosas, por no haber sido acompañados de las herramientas estratégicas necesarias para su implementación. El último de ellos, el llamado PLAM2035, al parecer correrá la misma suerte que los anteriores, a juzgar por las circunstancias más recientes del gobierno metropolitano.

Hasta fines de los años 80, se consideraba a los Gobiernos nacional y local como los principales actores de la planificación urbana, ya que estaban a cargo de la elaboración de las políticas y los planes, y de su correspondiente puesta en práctica. Pero el Estado nunca tuvo suficiente poder, voluntad o recursos para la ejecución efectiva de las políticas nacionales. Lo mismo puede decirse de los Gobiernos locales sobre los planes urbanos, pues estos siempre carecieron de un componente estratégico. A pesar de que hubo algunos proyectos de vivienda organizados por el sector público en los años 80, dirigidos a grupos de clase media, su magnitud fue insignificante en comparación con la demanda de vivienda de toda la población. Por lo tanto, la mayor parte de la expansión urbana de Lima ha sido producto de proyectos informales o formales impulsados por el mercado, con muy poca preocupación por las disposiciones contenidas en los planes nacionales o locales.

Tras el giro neoliberal en la economía peruana, es evidente que la dinámica del mercado en sus diferentes sectores –construcción, mercado del suelo, mercado financiero– se ha consolidado como el principal motor de transformaciones urbanas, prácticamente con toda la libertad para decidir dónde, cuándo y para quién invertir. Las nuevas leyes y reglamentos,

al considerar al sector privado y al mercado como líderes activos del proceso de desarrollo urbano, modificaron el papel del Estado, convirtiéndolo en facilitador de la dinámica del mercado. Muchos sectores urbanos se reformaron siguiendo la perspectiva neoliberal y de desregulación, o se privatizaron, entre ellos la vivienda y algunos servicios básicos. El sistema de planificación urbana también fue reformado: pasó a privilegiar la economía y la competitividad internacional con el objetivo de impulsar al sector privado, y crear un clima atractivo para la inversión privada nacional e internacional.

Sucesivas legislaciones cambiaron por completo el marco legal de la gestión territorial y del suelo. García y Miyashiro (2012) elaboraron un listado de los cambios más importantes, entre los que se menciona cómo la Constitución de 1993 eliminó el derecho a la vivienda, lo que en 1997 sirvió como base para la creación de una política de vivienda similar a la chilena. En 1995, la nueva Ley de Tierras levantó la intangibilidad agrícola sobre áreas de expansión en los planes municipales, anulando la política de límites urbanos de la Municipalidad Metropolitana de Lima. En 1996, la Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Informal quitó a los gobiernos locales la competencia de los procesos de saneamiento físico-legal o regularización de los asentamientos humanos, transfiriéndolos al Gobierno central, para lo que se creó la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI). En 1999, la Ley General de Expropiaciones, el Decreto Legislativo 313 y la modificación del Código Civil redujeron los alcances de la expropiación. De esta manera, las expropiaciones ya no procederían en función del “interés social”, sino de la necesidad pública.

En este nuevo contexto legal, las iniciativas privadas se convirtieron en una herramienta importante para la ejecución de nuevos proyectos, tanto inmobiliarios como de infraestructura. Esto último se puede ver en los varios proyectos de carreteras en construcción en Lima, como las extensiones de las avenidas Javier Prado y Paseo de la República (Stiglich, 2012). Por otro lado, las nuevas condiciones para la producción de viviendas, resultado de la reforma del sector, han llevado a la mercantilización del proceso. La producción de vivienda se considera un asunto meramente comercial; no se consideran los efectos urbanísticos y de calidad de vida que estos proyectos implican para los vecinos y el resto de residentes urbanos. Ante la falta de visión y de acción de las autoridades locales, el accionar del sector construcción y del sector financiero ha estado orientado a sacar el máximo provecho económico al suelo.

Un claro ejemplo de esta falta de visión de ciudad de las autoridades municipales frente al capital inmobiliario es lo sucedido con el proyecto de renovación urbana en la antigua zona industrial de la avenida Argentina, que por su extensión representaba la posibilidad de producción de más de 100 mil viviendas. Tokeshi y Zolezzi (2006) mencionan cómo dicha área finalmente se subdividió y desarrolló sin un proyecto integral que prestara atención a los espacios urbanos, y la calidad de vida en el barrio y el distrito. Se percibe en ello también la incapacidad de los Gobiernos locales para negociar y formar consensos que faciliten intervenciones urbanas que vayan más allá del proyecto individual.

La gran dificultad de implementación de los planes urbanos tiene que ver con el claro divorcio entre la elaboración del plan por parte de los profesionales de la planificación y el proceso de toma de decisiones para su respectiva implementación, cada vez menos en manos de los políticos y más en manos del sector privado. Esta situación está relacionada con el estilo de planificación urbana en el Perú, formalista y normativo, basado en una concepción rígida de la planificación, donde el plan es visto como un producto y no como un proceso. Esta concepción legalista y normativa tiene su origen en elementos heredados de la tradición urbanística española, cuya afinidad legal, cultural y educativa ha influenciado notablemente la práctica y los instrumentos de planificación en el Perú. Como en España, el sistema jurídico que enmarca todo el sistema de planificación urbana se basa en el derecho civil napoleónico, lo que explica el uso de estrictos códigos, y reglamentos vinculantes para la definición de usos del suelo y densidades mediante la zonificación. Dentro de este estilo de planificación urbana, los planes y códigos no contemplan la gestión del suelo como una materia importante.

Para complicar aún más el panorama, la enorme fragmentación política de la metrópoli limeña –entre Lima y Callao existen 51 municipios diferentes que tienen una gran desigualdad en sus capacidades fiscales y administrativas– genera grandes problemas de gestión y coordinación. Existe una frecuente confusión en la identificación de competencias en todos los niveles de gobierno (nacional, regional y local), que se hace evidente en importantes sectores urbanos como el transporte y la vivienda (García, 2009). Lo que finalmente ocurre es que el nivel nacional se adelanta, y ejecuta políticas y programas sectoriales sin consultar a los niveles inferiores de la administración. El mismo Ministerio de Vivienda (2006) reconoce que una de las características de la gestión

urbana en el Perú es la intervención aislada y hasta contradictoria de los sectores públicos en los procesos urbanos. Por ejemplo, el gobierno de Toledo "...intervino activamente en el urbanismo de Lima con su política de vivienda. El Ministerio de Vivienda, presionó a las municipalidades para que aprobaran numerosos expedientes del Fondo Mivivienda, sin un estudio minucioso o enfrentando los planes urbanísticos del municipio" (Riofrío, 2010b, p. 76).

Las autoridades de vivienda suelen tener visiones sectoriales del problema de la vivienda, que entienden como un problema cuantitativo: el reto es bajar los déficit de vivienda, un reto que debe abordarse a través de políticas nacionales y medios técnicos. Por lo general, las autoridades del Gobierno central comparten la visión del sector privado de que los Gobiernos locales son fuente de conflictos y obstáculos, antes que el órgano encargado de planificar y orientar el crecimiento y desarrollo de las ciudades, a nivel local y metropolitano. De esta manera se resta legitimidad a los Gobiernos locales.

El contexto institucional de la planificación urbana en el Perú es, por lo tanto, excesivamente problemático. Las herramientas de planificación no definen una visión clara para el futuro de la ciudad que pueda ser compartida por las diferentes agencias estatales y locales encargadas de hacer cumplir los planes y políticas. La enorme fragmentación política contribuye a la falta de coordinación vertical y horizontal, y a conflictos entre las prioridades de los Gobiernos central y local. El estilo tradicional de planificación, sin un componente estratégico que establezca prioridades claras, explica la dificultad de implementación de las políticas y planes. En este contexto, el sector privado se constituye como un actor privilegiado y poderoso, principal motor de las transformaciones urbanas, sin adecuado control ni regulación de parte de las agencias del Estado.

Planificación Urbana y Cultura Política

Las razones para las serias limitaciones que afectan la planificación urbana mencionadas en la sección anterior se constituyen dentro de las relaciones de poder y la cultura política de la sociedad peruana. La planificación está influenciada por el sistema político (derecho constitucional, estructura de gobierno y responsabilidades para la planificación urbana) y el marco legal, que son resultado de procesos históricos y culturales de un determinado lugar. El sistema de planificación es una construcción social que no representa únicamente la lógica y los valores de

las instituciones a cargo de la formulación de políticas, sino que es el resultado de múltiples acuerdos y alianzas que personifican las relaciones de poder entre los principales actores urbanos (Servillo & Van den Broeck, 2012). Por lo tanto, el estilo de planificación urbana de un lugar expresa el tipo particular de gobernanza que rige.

Uno de los más grandes impedimentos para una planificación urbana dirigida hacia el desarrollo sostenible e incluyente es la constatación de importantes obstáculos políticos y prácticos para la inclusión de algunos sectores sociales, a pesar del notable crecimiento económico de los últimos diez años. Otras importantes limitaciones de la cultura política surgen de la falta de conciencia común de las leyes y reglamentos nacionales, de la incapacidad del sector público para hacer cumplir las leyes, y de las frecuentes prácticas de fraude fiscal y de corrupción, que incluso son aceptadas por gran parte de los ciudadanos como un mal necesario.

Más aún, el sistema político peruano exhibe una alta concentración de poder en pocas manos, sobre todo en el presidente y los órganos de Gobierno central, y, en el caso de Gobiernos locales, en los alcaldes. Esta concentración de poder se agudizó aún más durante el gobierno de Fujimori (1990-2000), luego de que este cerrara el Congreso en 1992:

Desde 1992 se fue organizando un régimen de Estado caracterizado por la alta concentración de atribuciones en el Poder Ejecutivo. En este esquema, no tiene lugar ninguna forma descentralizada. Más bien, se organizó un singular hipercentralismo. Para imponerlo se anularon todos los avances en la descentralización política y en la desconcentración administrativa realizados a lo largo del siglo XX. (Dammert, 2003, p. 39)

Esto dio lugar, entre otras cosas, a que la planificación nacional “cayera en desgracia” durante este periodo. Puede decirse lo mismo con respecto a varios periodos municipales. Crot (2006) menciona que, durante los años 90, el destino de Lima fue conducido por las políticas nacionales, luego de la alienación de la autonomía de los distritos municipales por el gobierno de Fujimori.

Sin embargo, la imposición de decisiones nacionales sobre los planes de la ciudad no ha sido una novedad en el panorama urbano. Riofrío (2010a) recuerda que existe una tradición de presidentes que actúan como alcaldes de Lima que data del siglo XIX y que se explica por el tradicional centralismo peruano. Esta tendencia se profundizó notablemente desde 1992, cuando el régimen de Fujimori debilitó sis-

temáticamente a los municipios, recortando competencias –peaje, registros públicos, transporte, titulación, habilitación urbana, entre otras– que devolvió al Gobierno central. Se anuló el nivel de Gobierno regional y se ofreció sus recursos a los municipios, que finalmente nunca se transfirieron. Se ofrecieron nuevas competencias a los distritos sin desviar los recursos, por lo que estos debían recurrir al Gobierno central para poder ejecutar las funciones (Dammert, 2003). De esta manera, se los hizo dependientes mediante relaciones clientelistas:

A pesar de que los distritos recuperaron su autonomía después de la elección de Alejandro Toledo en el año 2001, la falta de coordinación de políticas territoriales en los diez años anteriores y la inexistente agenda metropolitana han frustrado la planificación urbana y dejado una marca sobre la organización territorial de la ciudad. (Crot, 2006, p. 244)

Esto explica la falta de visión a largo plazo para el desarrollo de la metrópoli y la sostenida actitud clientelista para llevar a cabo proyectos oportunistas de corto plazo, cuyo objeto es obtener rápidos dividendos políticos.

Este estilo de gobierno centralista y de total indiferencia hacia la planificación a largo plazo fue claramente visible durante los dos periodos de la gestión municipal de Luis Castañeda (2003-2010). Estos se caracterizaron por un estilo personalista, por no rendir cuentas y por su empeño en adquirir popularidad en base a la construcción de obras e intervenciones puntuales y fragmentadas, decididas con evidentes afanes clientelistas. La nueva gestión municipal de Luis Castañeda, inaugurada en enero de 2015, exhibe un estilo aún más preocupante de concentración de poder, y de total desdén hacia la planificación urbana a largo plazo y la gestión sostenible del desarrollo urbano.

Es evidente que la gestión del desarrollo urbano no funciona adecuadamente en el Perú. La gran mayoría de Gobiernos locales carece de los instrumentos que dispone la ley. Las autoridades municipales no tienen la capacidad suficiente para elaborar sus propios planes ni para controlar la observancia de las normas y reglamentos expedidos a nivel nacional. Los gobiernos locales pasan normas jurídicas y ordenanzas a fin de atacar ciertos problemas, pero hay muy pocos resultados concretos en la consecución de las metas y objetivos propuestos (García, 2009). Plöger (2010) ofrece un ejemplo de esto al describir el caso de la Ordenanza N° 690, aprobada por el Consejo Metropolitano en 2004 como respuesta a las peticiones de la Defensoría del Pueblo en relación

a la propagación de puertas y barreras que obstruyen el libre acceso a la vía pública en Lima, que surgió durante la década del 90: “La ordenanza se ha implementado muy lentamente por las autoridades distritales en Lima. Sólo unos pocos distritos consolidados han hecho serios esfuerzos para hacer cumplir las normas legales, mientras que el status quo informal persiste en muchos lugares.” (p. 42).

Estos problemas están asociados a la debilidad institucional de la sociedad peruana, generalmente considerada como el producto de un proceso incompleto de construcción de la nación. La debilidad institucional se profundizó durante los años 90 debido a “la descomposición progresiva de las instituciones democráticas peruanas (producida) entre la toma de posesión presidencial de Alberto Fujimori en julio de 1990 y el anuncio de su licencia el 16 de septiembre de 2000” (Crot, 2002, p. 141). Un informe del Banco Mundial (2001) sobre las raíces institucionales de los problemas de gobernanza en el Perú durante el gobierno de Fujimori menciona, entre otras cosas, el desorden institucional creado por una estructura administrativa confusa que debilita la transparencia y la rendición de cuentas, y la formulación de políticas incoherentes, de débiles controles y exigua rendición de cuentas en el Gobierno central, e incluso más en los Gobiernos locales. La debilidad y el bajo nivel de legitimidad de las instituciones peruanas ayudan a explicar importantes tendencias urbanas, como el proceso generalizado de apropiación informal de la tierra periférica por los grupos de menores ingresos, o la influencia insignificante de la planificación para orientar y regular el crecimiento urbano (Plöger, 2010).

Consideraciones sobre la Situación de la Planificación Urbana en Lima Metropolitana

En las secciones anteriores se ha descrito el crecimiento desordenado y poco sostenible de Lima Metropolitana, las grandes limitaciones de la planificación urbana para regular el crecimiento y los graves problemas para superar dichas limitaciones debido a su naturaleza política. La situación actual de Lima Metropolitana es consecuencia de políticas nacionales y locales cuya prioridad ha sido mejorar la competitividad internacional con la finalidad de atraer nuevas inversiones, privilegiando las dinámicas del mercado, las lógicas del capital inmobiliario y la especulación del suelo. Ante este difícil panorama, cabe preguntar qué se puede hacer para mejorar y efectivizar la gestión del desarrollo urbano.

No se puede dejar de mencionar la importante necesidad de una reforma institucional que haga posible la constitución de órganos del Estado descentralizados y participativos, en el marco de una administración más moderna, transparente e incluyente. Sin embargo, también hay tareas pendientes que refieren a la propia planificación urbana. Pero, justamente debido al carácter político de la planificación, es importante admitir las limitaciones propias de una perspectiva exclusivamente técnica. En su explicación de las razones de por qué la planificación falla en Nepal y los objetivos fijados no se cumplen, Wildawski (1982) sostiene que la planificación misma no puede crear las condiciones necesarias para su propia efectividad. En otras palabras, la planificación técnica no puede garantizar su propio éxito.

A nivel mundial, el nuevo contexto político-económico, caracterizado por el predominio de la economía neoliberal y de los servicios financieros y empresariales avanzados, ha llevado a un cambio de la noción de gobierno a la noción de gobernanza, precisamente a raíz de modificaciones en las relaciones de poder, que ha determinado una nueva tendencia del desarrollo urbano: el Estado como facilitador, el ciudadano como consumidor, y la tierra urbana y la vivienda como productos en el mercado. Este proceso de mercantilización del desarrollo urbano se hace evidente en la situación actual de Lima Metropolitana.

Este nuevo contexto, en combinación con el fracaso de la planificación normativa y legalista, ha inspirado nuevos enfoques, considerados más efectivos –la llamada planificación colaborativa o comunicacional–, que implican la reconfiguración de la práctica de la planificación. ONU-Hábitat (2009) ha enfatizado la necesidad del cambio de enfoque de la planificación:

Los enfoques actuales reconocen el cambio institucional de gobierno a gobernanza (aunque en algunas partes del mundo sigue siendo la planificación centrada en el Estado), y un alcance más amplio de la planificación que necesariamente va más allá de la gestión del uso de la tierra y la necesidad de considerar cómo se elaboran los planes. (p. 19)

El nuevo enfoque implica una práctica de planificación más estratégica y proactiva, que reconoce la gran influencia de los muchos actores involucrados en esta y en el desarrollo urbano en general. La planificación urbana no es más la elaboración de planes como un producto final, sino que es vista como una herramienta flexible de intervención para promover y guiar las transformaciones espaciales, y para dirigir el desarrollo futuro. Este enfoque está muy vinculado a la planificación territorial estratégica.

En el marco de este nuevo enfoque, los planificadores tienen diferentes funciones y tareas, que incluyen la comunicación, la negociación y su participación en la experiencia diaria. Se destaca su papel como árbitros neutrales para coordinar, y equilibrar los intereses y las relaciones entre los múltiples actores urbanos (Healey, 1996). Este enfoque se considera ahora como la corriente principal de la planificación urbana en los países del Norte; es la manera en que la planificación urbana se enseña y se practica (Allmendinger & Haughton, 2012).

A pesar de las críticas hacia la planificación tradicional, esta aún domina tanto la educación como la práctica en los países en desarrollo, tal como ONU-Hábitat (2009) menciona en su "Reporte Global sobre Asentamientos Humanos". En América Latina, Irazábal (2008) también verificó una tendencia similar: "El modelo de planificación racional, tecnocrático, de planes maestros o de planificación integral, y zonificación han sido enfoques comunes para la planificación en ALC (América Latina y el Caribe), que no se han ajustado mucho en décadas, salvo casos excepcionales" (p. 52).

Existe, por lo tanto, una importante necesidad de "reinventar" la práctica de la planificación urbana, para lo cual la educación, tanto de los futuros profesionales como de los actuales, adquiere un papel clave. De esta manera, admitir las serias limitaciones de la planificación actual puede ser el primer paso para su transformación gradual en una herramienta que sea capaz de construir consensos entre los diferentes actores urbanos, en aras de un desarrollo sostenible e inclusivo.

Referencias

- Alarco, G. (2011, noviembre 4). ¿Planeación nacional tardía? *Diario La Primera*. Recuperado de http://www.diariolaprimera.com/online/columnistas-y-colaboradores/planeacion-nacional-tardia_98406.html.
- Allmendinger, P. & Haughton, G. (2012). Critical reflections on spatial planning. *Environment and Planning A*, 41(11), 2544–2549.
- Arku, G. (2009). Rapidly growing African cities need to adopt smart growth policies to solve urban development concerns. *Urban Forum*, 20, 253–270.
- Azpur, J. (2012). Análisis de la Legislación sobre Planificación Territorial en el Perú. *Cuadernos Descentralistas*, 27. Grupo Propuesta Ciudadana, Lima: SMS Negocios SRL.
- Bertaud, A. (2009). The Spatial Organization of Cities: Deliberate Outcome or Unforeseen Consequence? En E. L. Birch (Ed.), *The Urban and Regional Planning Reader* (pp. 407–422). Londres, Reino Unido: Routledge.
- Borsdorf, A. & Hidalgo, R. (2010). From Polarization to Fragmentation. Recent Changes in Latin American Urbanization. En P. van Lindert y O. Verkoren (Eds.), *Decentralized Development in Latin America. Experiences in Local Governance and Local Development* (pp. 23–34). Dordrecht, Heidelberg, Londres: Springer.
- Calderón, J. (2014). Techo Propio Vivienda Nueva. ¿Por qué falla? *Wasi*, 1(1), 35–56.
- Chapin, T. (2007). From Growth Controls, to Comprehensive Planning, to Smart Growth. The Evolution of State Efforts to Manage Growth. *Journal of the American Planning Association*, 78 (1), 5-15.
- Collado, L. (2014). Usos de Suelo y Estructura Urbana. *Arkinka*, (220), 60–61.
- Crot, L. (2002). Pérou 2001: Vers une démocratie sans adjectifs? *Cahiers Des Amériques Latines*, (38), 141–156.
- Crot, L. (2006). "Scenographic" and "cosmetic" planning: Globalization and territorial restructuring in Buenos Aires. *Journal of urban affairs*, 28(3), 227–251.
- Dammert, M. (2003). *La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial*. Serie Gestión Pública No.31; Naciones Unidas, CEPAL.
- De Mattos, C. A. (2002). Transformación de las ciudades latinoamericanas: ¿Impactos de la globalización? *Eure (Santiago)*, 28, 5–10.
- De Mattos, C. (2007). Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. *Nueva Sociedad*, (212), 82–96.
- Driant, J. C. (1991). *Las barriadas de Lima: Historia e interpretación*. Lima, Perú: Instituto Francés de Estudios Andinos.
- Fernández-Maldonado, A. M., & Bredenoord, J. (2010). Progressive housing approaches in the current Peruvian policies. *Habitat International*, 34(3), 342–350.
- García, R. (2009). Lima: Megaciudad y megaproblemas. *Quehacer*, (174), 78–85.
- García, R. & Miyashiro, J. (2014). Lima: Una historia de ocupaciones y olvidos. En *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina. La realidad y los caminos posibles* (pp. 129–140). Montevideo, Uruguay: Ediciones Trilce.
- Healey, P. (1996). The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation. *Environment and Planning B*, 23, 217–234.
- Irazábal, C. (2009). *Revisiting urban planning in Latin America and the Caribbean*. ONU-Hábitat.
- Janoschka, M. (2002). Urbanizaciones privadas en Buenos Aires: ¿Hacia un nuevo modelo de ciudad latinoamericana? En L. F. Cabrales Barajas (Ed.), *Latinoamérica: Países abiertos, ciudades cerradas* (pp. 287–318). Guadalajara, Mexico: Pandora.
- Matos Mar, J. (1977). *Las barriadas de Lima*. Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos.
- Ministerio de Vivienda. (2006). *Plan Nacional De Desarrollo Urbano - Territorio Para Todos. Lineamientos de Política 2006-2015*. Lima, Perú: Autor.

- Neuman, M. (2005). The Compact City Fallacy. *Journal of Planning Education and Research*, 25(1), 11–26. <http://doi.org/10.1177/0739456X04270466>
- Plöger, J. (2006). Practices of Socio-Spatial Control in the Marginal Neighbourhoods of Lima, Peru. *Dialog*, 89(2), 32–36.
- Ramírez-Corzo, D. & Riofrío, G. (2006). *Formalización de la propiedad y mejoramiento de barrios: Bien legal, bien marginal*. Lima, Perú: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO).
- Riofrío, G. (2010a). Alan García, Alcalde de Lima. En *Perú hoy*. Desarrollo, democracia y otras fantasías (pp. 71–96). Lima, Perú: DESCO.
- Riofrío, G. (2010b). Reinventar la ciudad. *Quehacer*, (179), 22–27.
- Servillo, L. A. & Van Den Broeck, P. (2012). The Social Construction of Planning Systems: A Strategic-Relational Institutional Approach. *Planning Practice and Research*, 27(1), 41–61.
- Smolka, M. O. (2013). *Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina*. Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy.
- Stiglich, M. (2012). La planificación privada aplasta la inclusión. *Quehacer* (188), 96–101.
- Suzuki, H., Dastur, A., Moffatt, S., Yabuki, N. & Maruyama, H. (2009). *Eco2 Cities: Ecological cities as economic cities*. Washington, DC: World Bank Publications.
- Tokeshi, J. & Zolezzi, M. (2006). Política de vivienda 2001-2006. Nuevos rumbos sin soltar viejas amarras. En M. Paredes y E. Toche (Eds.), *Perú hoy. Democracia inconclusa: transición y crecimiento* (pp. 381–418). Lima, Perú: DESCO.
- ONU-Hábitat. (2009). *Planning sustainable cities: Global Report on Human Settlements*. 2009. Nairobi, Kenia: Earthscan.
- Verkoren, O., Romein, A. & Fernández-Maldonado, A. M. (2009). Polycentric Metropolitan Form: Application of a “Northern” concept in Latin America. *Footprint*, (5), 127–145.
- Wildavsky, A. (1972). Why planning fails in Nepal. *Administrative science quarterly*, 17(4), 508. <http://doi.org/10.2307/2393830>