

“En esta era en la que vivimos un crecimiento sin precedentes de la urbanización, y en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París y otros acuerdos y marcos mundiales para el desarrollo, hemos llegado al momento decisivo en el que entendemos que las ciudades pueden ser fuente de soluciones a los problemas a que se enfrenta nuestro mundo en la actualidad, y no su causa. Si está bien planificada y bien gestionada, la urbanización puede ser un instrumento poderoso para lograr el desarrollo sostenible, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados.”

Dr. Joan Clos  
Secretario General de la  
Conferencia de las Naciones  
Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible  
(Hábitat III)

La presente Nota ha sido elaborada con el apoyo de CAF-Banco de Desarrollo de América Latina con el objetivo identificar los principales problemas vinculados a la planificación, el diseño y la gestión de las zonas urbanas del país y plantear soluciones técnicamente necesarias y políticamente viables para el desarrollo de las ciudades del Perú.

Desde hace más de seis décadas, el mundo atraviesa un proceso rápido de urbanización. Hoy, el mundo es más urbano que nunca. En 2007, por primera vez en la historia del planeta, la población que vivía en zonas urbanas superó a aquella que lo hacía en espacios rurales (ONU 2014). En 2014, el 54 % de la población mundial vivía en zonas urbanas, frente a un 30 % en 1950; y se espera que para el año 2050 alcance el 66 % (ONU 2014).

En 2015, el 80 % de la población de América Latina y el Caribe se encontraba viviendo en ciudades, cifra significativamente mayor a la de 1960, que alcanzó el 49 % (Banco Mundial 2017). Más allá de ser un proceso deseado o no, se trata de una realidad concreta que refleja una tendencia mundial hacia una, cada vez mayor concentración, de la población en ciudades. En América Latina, la situación resulta particularmente importante, dada la veloz urbanización de los territorios nacionales; como es el caso del Perú, cuya población urbana pasó del 47 %, en 1960 al 79 %, en 2015 (Banco Mundial 2017).

Las ciudades son heterogéneas y desempeñan funciones distintas en el ámbito global. En ellas, las condiciones de vida de sus habitantes varían en múltiples aspectos, tales como la seguridad, el acceso a los servicios, el poder adquisitivo y la felicidad. Los *rankings* de ciudades más vivibles (v. g. Forbes, Telegraph y Mercer) dan cuenta de la importancia de la calidad de vida en el desarrollo de los países y regiones. Cada año se publica la lista de las ciudades más deseadas para vivir y visitar, con buen clima para hacer negocios, con amplia oferta educativa, con variedad de destinos turísticos y actividades culturales. Y, aunque cada uno de estos centros urbanos es único, enfrentan los mismos retos contemporáneos: los cambios en el mercado y la economía, la migración interna e internacional y los efectos en el planeta y la sociedad de los patrones de

***La experiencia es una gran maestra.***

*Exministros, viceministros, altos funcionarios y expertos comparten sus conocimientos a través de la iniciativa **Diálogos de Política Pública** para contribuir a un buen gobierno.*

*Las recomendaciones son todas técnicamente solventes y políticamente viables.*

consumo y del calentamiento global. Para ello, estas ciudades recurren a medidas de sostenibilidad, innovaciones, políticas centradas en las personas y mecanismos para el desarrollo personal, social y económico.

En el marco de la “Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)” realizada en Quito en 2016, se aprobó la *Nueva Agenda Urbana*, donde se señala lo siguiente:

La Nueva Agenda Urbana presenta un cambio de paradigma basado en la ciencia de las ciudades; establece normas y principios para la planificación, construcción, desarrollo, gestión y mejora de las zonas urbanas en sus cinco pilares de aplicación principales: políticas urbanas nacionales, legislación y normativas urbanas, planificación y diseño urbano, economía local y finanzas municipales e implementación local. Es un recurso para que se realice ese ideal común desde todos los niveles de gobierno, de nacional a local, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, las agrupaciones de partes interesadas y todas las personas que consideran que los espacios urbanos del mundo son su “hogar”. (ONU 2017: 6)

La *Nueva Agenda Urbana* resalta la importancia de una buena urbanización que, en vez de originar dificultades, ofrezca soluciones a los problemas que se viven en el mundo a través de la aplicación de principios, políticas y medidas adecuadas. Tres de los elementos más relevantes de la *Nueva Agenda Urbana* constituyen el tema central de este documento: la planificación, el diseño y la gestión de las ciudades.

## Planificación, diseño y gestión de ciudades

Ninguno de estos tres ámbitos vinculados al desarrollo de las ciudades es sencillo de definir, principalmente, debido a que sus fronteras son difusas. No obstante, fijan

campos para poner en práctica instrumentos y criterios que ayudan a manejar el desarrollo evolutivo de los entornos urbanos.

### Planificación urbana

La planificación urbana moderna tiene sus orígenes en el proceso de industrialización del siglo XIX, como un “deseo de racionalizar el crecimiento de las ciudades” (Chavan, Peralta y Steins 2007: 1). Simmons (2015) define la planificación de la ciudad como el “[...] conjunto de procesos que buscan el cambio de comportamiento o apoyan, fomentan y refuerzan los comportamientos existentes para dar forma y uso a los hábitats humanos y los entornos que son su contexto”.<sup>1</sup>

De acuerdo con UN-Habitat (2016: v), se trata de un proceso difícil que envuelve “[...] participación, liderazgo político, políticas de respaldo, marcos legales, compromiso [y] experiencia técnica”. Por ejemplo, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (2016) de Ecuador define el planeamiento urbanístico como un “conjunto de instrumentos, disposiciones técnicas y normativas que determinan la organización espacial del uso y la ocupación del suelo urbano y rural, así como los derechos y obligaciones derivados de los mismos”.

### Diseño urbano

De acuerdo con Carmona, Heath y Tiesdell (2010), el diseño urbano es interdisciplinario, pues consiste en un proceso y un producto enfocado en la resolución de problemas y se preocupa por la configuración del espacio urbano, haciendo y rehaciendo los lugares que son usados y disfrutados por la gente. Estos autores identifican cuatro tradiciones del diseño urbano: una visual-artística, que se concentra en las características visuales y la experiencia estética del espacio urbano; otra enfocada en el uso social, que trata de la manera como las personas usan los espacios; una tercera llamada *placemaking*, que

1. De aquí en adelante, las traducciones de fuentes en lenguas extranjeras son propias, salvo indicación contraria.

integra a las dos primeras; y, finalmente, la última denominada *urbanismo sostenible*, que busca el desarrollo sustentable.

### Gestión urbana

El Institute for Housing and Urban Development Studies define la gestión urbana como un “[...] campo muy complejo que abarca estrategias, actividades e instrumentos que hacen que una ciudad funcione”.<sup>2</sup> Por su parte, Febres-Cordero precisa la gestión urbana como un “[...] conjunto con un carácter eminentemente sociopolítico que intenta asignar coherencia, racionalidad, creatividad y conducción a las distintas medidas de políticas públicas que tendrán como escenario objetivo inmediato el nivel territorial local o más específicamente la ciudad” (2011: 187).

Por otro lado, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) también diferencia la gestión de la planificación urbana y, además, le otorga un componente más económico:

El concepto de gestión urbana aparece diferenciado del de planificación en el proyecto GUCI [Gestión Urbana de Ciudades Intermedias], al incluir en la gestión aspectos tales como una mayor responsabilidad de la institución, en este caso municipal, en la activación, promoción y fortalecimiento del desarrollo económico local. Mayor responsabilidad significa un cambio del concepto de gasto social por uno de inversión social, una mayor autonomía en la definición de políticas y proyectos; y una generación de una mayor capacidad para el acopio y administración de recursos financieros nuevos. Además, incluye dentro de estas acciones la participación de la comunidad organizada y del sector privado como actores claves. (CEPAL 1998)

Como se ha visto, los límites entre un campo y otro suelen ser poco claros. Es pertinente resaltar que la mayor parte de la producción académica y técnica en materia de planificación, diseño y gestión de ciudades ha tenido lugar en sociedades anglófonas y

europeas; ello que establece grandes retos para las sociedades cuyos contextos urbanos se diferencian sustancialmente de aquellos propios de Occidente.

## Contexto peruano

Durante los primeros meses de 2017, las ciudades peruanas sufrieron los efectos de un atípico fenómeno de El Niño. Los desastres ocurridos evidenciaron la altísima vulnerabilidad de las ciudades costeras, producto de la ausencia de medidas efectivas de planificación, diseño y gestión de ciudad. El 24 de marzo, el primer ministro, Fernando Zavala, dio a conocer las siguientes cifras (*El Comercio*, 24 de marzo de 2017):

- 118.000 damnificados en todo el país;
- 730.000 personas afectadas por las lluvias, inundaciones y deslizamientos;
- 818 distritos afectados distribuidos en 12 regiones;
- 28.000 viviendas afectadas;
- 85 muertos.

Dos semanas después, el ministro de Economía, Alfredo Thorne, agregó las siguientes cifras (*Gestión*, 4 de abril de 2017):

- 242 puentes destruidos;
- 2629 km destruidos de carreteras;
- 198.000 viviendas perdidas.

Las pérdidas significaron un daño no solo en lo económico y material, sino en el tejido social y la calidad de vida de miles de habitantes.

La ausencia de medidas efectivas de planificación, diseño y gestión de ciudad se repite en todo el territorio peruano, por lo que no se trata de un hecho aislado y, por ello, exclusivo de la costa norte del país ni vinculado al fenómeno de El Niño. Como se verá en la siguiente sección, las ciudades peruanas —y en un sentido más amplio, el país— carecen de políticas públicas para la aplicación de los

2. Disponible en: <<http://bit.ly/2fNBmo5>>.

tres campos en mención (planificación, diseño y gestión de ciudad), marcos normativos e instrumentos adecuados y cuadros profesionales entrenados para aplicarlos en los distintos ámbitos del territorio.

Si bien no existe forma de retroceder en el tiempo y corregir los errores cometidos, dos hechos se presentan como oportunidades concretas para iniciar la transformación de la planificación, el diseño y la gestión de ciudades en el Perú: (i) el objetivo del gobierno de hacer ingresar al país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y (ii) la reconstrucción de las ciudades costeras a raíz de los desastres ocurridos en 2017.

El potencial ingreso del Perú a la OCDE abre la oportunidad de alinear la legislación peruana y los mecanismos de planificación, diseño y gestión urbanos a los principios que rigen el progreso de las ciudades con las economías más desarrolladas del mundo; no para replicar sus acciones, sino para aprender de sus experiencias y reinventarlas desde una mirada nacional y local. Por otro lado, la reconstrucción de las ciudades de la costa

norte del país constituye una oportunidad para introducir, a corto plazo, cambios sustanciales en el proceso evolutivo de las ciudades costeras. Entre ambos, se abren oportunidades para el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales; la generación de un debate amplio en torno al desarrollo urbano; la aplicación de nuevos instrumentos de planificación, diseño y gestión; la adopción de nuevos enfoques centrados en el bienestar de las personas y el planeta; la experimentación de nuevas formas de hacer ciudad; la revisión de los programas académicos y técnicos que forman a los cuadros profesionales; la reingeniería de la malla institucional con la que se gobiernan las ciudades, entre tantas otras. Utilizando como referencia la experiencia del Fondo para la Reconstrucción Integral de las Zonas Afectadas por los Sismos (Forsur), Neyra (2017) recomienda que se considere la planificación como el punto de partida para un proceso de reconstrucción adecuado y propone que se mejoren los instrumentos de planificación de las ciudades, “[...] procurando generar incentivos [que] garanticen su implementación y retorno”.

### Gráfico 1

#### Agenda temática en torno al desarrollo urbano en el Perú





# Problemas y soluciones

A continuación, se presentan los principales problemas vinculados a la planificación, el diseño y la gestión de las zonas urbanas del país y una serie de soluciones técnicamente necesarias y políticamente viables para el desarrollo de las ciudades del Perú. Los problemas y soluciones fueron identificados a partir de la revisión de la literatura existente y de las reflexiones de la “Mesa de Ciudades Intermedias” de la iniciativa Diálogos de Política Pública. Cada tema cuenta con un objetivo, una descripción del problema y una lista de recomendaciones.

## Objetivo 1: Abrir la discusión sobre el buen urbanismo para insertar el tema en la agenda pública

La sola mención del término *planificación* suele generar incomodidad, cuando no rechazo, en diversos sectores de la sociedad peruana. Dicho término aparece vinculado, frecuentemente, a las tendencias políticas de izquierda y el control estatal. Surge, así, un temor frente a la planificación, que podría ser contraproducente para el crecimiento económico y el papel del sector privado en el desarrollo de la sociedad. No obstante, la planificación urbana se emplea en países basados en economías de libre mercado, tales como los Estados Unidos, el Reino Unido y Alemania, cumpliendo un rol central en el desarrollo de sus ciudades y sus economías, y con una larga historia. Pero si la planificación urbana es vista con escepticismo y desconfianza, el *diseño urbano* ni siquiera se encuentra en el imaginario de la gente.

Por otro lado, cuando se habla de *gestión* en el contexto urbano, esta se asocia estrictamente a la gestión pública y municipal. Todo lo anterior pone de manifiesto una serie de asuntos relevantes para los debates en torno al desarrollo de las ciudades peruanas: (i) que existen ideas equivocadas con respecto a ciertos conceptos y disciplinas vinculadas al desarrollo de las ciudades; (ii) que varios

temas urbanos son ajenos al entendimiento de la gente (incluidos los profesionales que se desempeñan en la administración pública y el sector privado); (iii) que varias disciplinas son desvinculadas del contexto urbano; y (iv) que todo lo anterior es ajeno al debate público.

Lograr que en el Perú se haga ejercicio de la planificación, la gestión y el diseño de ciudades no pasa por conseguir, únicamente, un mejor marco normativo (véase Objetivo 4); sino que es fundamental que se hagan públicos los debates en torno a lo que permite un buen urbanismo y se inserten en la agenda urbana. Volver público el debate acerca del buen urbanismo significa abordar temas diversos que escasamente son discutidos en la sociedad; por ejemplo, aquellos concernientes a los espacios públicos, la vivienda social, la participación ciudadana, la estética urbana, la movilidad y el transporte, el acceso a los bienes y servicios, la inclusión de los diferentes grupos en el diseño de las ciudades y los derechos y deberes urbanos.

### EL BUEN URBANISMO

Si bien no existe una definición consensuada acerca de lo que es un buen urbanismo, en el contexto internacional hay diversos enfoques urbanos que promueven el desarrollo de ciudades con alta calidad de vida. Dichos enfoques apuntan a lograr ciudades que sean más justas e inclusivas, que estén diseñadas a escala humana, que impacten positivamente en el planeta, que prioricen a las personas por sobre los vehículos, que sean compactas y resilientes, entre muchos otros atributos. Algunos de estos enfoques son el *urbanismo sostenible*, el *placemaking* y el *urbanismo táctico*. Este último se caracteriza por ir de abajo arriba y se centra en transformaciones muy puntuales, de bajo costo, en el espacio urbano.

A pesar de que la discusión pública sobre estos temas es escasa, diversas iniciativas ciudadanas emergen en las ciudades peruanas preocupadas por crear espacios con mejor calidad de vida. Entre ellas destacan los observatorios urbanos, que hacen seguimiento al desarrollo de las políticas públicas urbanas, y los movimientos ciudadanos que recuperan los espacios públicos de la ciudad, a través de pequeñas intervenciones a escala local en los barrios. En años recientes, dichas iniciativas han aumentado y muestran a la ciudadanía, en general, la importancia de transformar las ciudades desde abajo, lo que, a pasos pequeños, va colocando el tema del buen urbanismo en la agenda pública.

### Recomendaciones:

- El Estado y la Sociedad civil deberán promover la creación de distintos espacios para el debate y el monitoreo de las políticas urbanas. El sector académico y tecnológico, a través de los centros de enseñanza superior y centros de investigación, junto con los colegios profesionales, pueden ayudar a alimentar el debate difundiendo las teorías y técnicas contemporáneas y las experiencias internacionales relacionadas con el desarrollo urbano. Los medios de comunicación pueden ayudar a abordar y difundir estos temas como, en años recientes, ocurre con el transporte y la movilidad. Así mismo, las entidades del gobierno, en sus distintos niveles, pueden generar espacios para que la ciudadanía toda se vincule con la planificación, la gestión y el diseño de sus ciudades (véase Objetivo 3).

**Objetivo 2: Desarrollar un enfoque integral y territorial del concepto de ciudad, así como mecanismos del Estado que permitan planificar, gestionar y diseñar ciudades superando los límites jurisdiccionales y los problemas institucionalizados como la corrupción**

La definición de ciudad es un ejercicio conceptual que tiene consecuencias prácticas. Al respecto, en el Reglamento de

Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible-RATDUS (Decreto Supremo N.° 022-2016-VIVIENDA) se define el Sistema Nacional de Centros Poblados (SINCEP) que establece una jerarquía dentro de la que se encuentran las ciudades, así como sus ámbitos de influencia.

### Categorías y rangos jerárquicos de los centros poblados del SINCEP (artículo 9)

Rango	Centro poblado	N.° de habitantes
1.° rango	Metrópolis nacional	Lima y Callao
2.° rango	Metrópolis regional	Cabecera de un macrosistema: Piura, Chiclayo-Lambayeque, Trujillo, Iquitos, Huancayo, Pucallpa, Cusco y Arequipa
3.° rango	Ciudad mayor principal	Más de 250.000 habitantes
4.° rango	Ciudad mayor	De 100.001 a 250.000 habitantes
5.° rango	Ciudad intermedia principal	De 50.001 a 100.000 habitantes
6.° rango	Ciudad intermedia	De 20.001 a 50.000 habitantes
7.° rango	Ciudad menor principal	De 10.001 a 20.000 habitantes
8.° rango	Ciudad menor	De 5001 a 10.000 habitantes
9.° rango	Villa	De 2501 a 5000 habitantes
-	Pueblo	De 1001 y 2500 habitantes
-	Caserío	De 500 a 1000 habitantes

De acuerdo con el artículo 7 del RATDUS (Decreto Supremo N.° 022-2016-VIVIENDA), “[...] [l]as unidades espaciales constituyen los ámbitos de influencia de los centros poblados del SINCEP”. Según el artículo 6 del mismo decreto, para definir las unidades espaciales se toman en cuenta “[...] [e]l ámbito de influencia geoeconómica de cada centro poblado, [e]l grado de homogeneidad

económico-social de su territorio y su accesibilidad interna”. Las unidades espaciales son las siguientes: subsistema, sistema, macrosistema y sistema nacional.

Mientras que la clasificación de los centros poblados (con excepción de las metrópolis regionales y la metrópoli nacional) se fundamenta en la cantidad de habitantes, la clasificación de las unidades espaciales emplea otros criterios (espaciales, económicos y sociales). Si bien esta doble clasificación puede ayudar a comprender el territorio desde una mirada que incluye varios factores, no necesariamente resuelve los conflictos que se generan en materia de gobernanza debido a los límites jurisdiccionales. Las dinámicas propias del desarrollo de las ciudades no se circunscriben a los límites administrativos. Dicho de otra manera, las ciudades no son sus límites administrativos. Por esta razón, es imprescindible atender la complejidad urbana desde un enfoque territorial (teniendo en cuenta no solo las características socioeconómicas, sino las socioecológicas) que recurra a instrumentos y estrategias de planificación, gestión y diseño de ciudades que posibiliten atender las problemáticas que trascienden las fronteras de una unidad administrativa, como el servicio de agua, el sistema de transporte y el abastecimiento de energía eléctrica.

De acuerdo con UN-Habitat (2016: 28), uno de los principales problemas de los enfoques tradicionales de la planificación urbana es el ejercicio de esta actividad de manera sectorizada. Por ello, a través de sus *Planning Labs*, UN-Habitat promueve un enfoque centrado en proyectos, donde los distintos sectores trabajan juntos para armar propuestas. Además de la necesidad de trabajar de manera transversal los diferentes sectores, es indispensable superar los límites jurisdiccionales. Existen varios temas y situaciones vinculados a la complejidad natural de los espacios urbanos que requieren la aplicación de medidas que superen los límites jurisdiccionales (entre ellos están la planificación, la gestión y el diseño de las ciudades fronterizas), dado que su manejo se encuentra distribuido entre unidades administrativas que corresponden a regiones o países distintos; la gestión de las cuencas

de los ríos, que requiere integralidad en su gobernanza y trascender jurisdicciones para implementar soluciones, así como la informalidad y la expansión urbana descontrolada. A lo anterior, se suma el debate urbano-rural que debe ser superado por medio de la adopción de un enfoque territorial y ecosistémico.

Desgraciadamente, cuando de definiciones territoriales se trata, la estructura por niveles de gobierno y la descentralización no han contemplado todas estas características propias de la complejidad del desarrollo urbano. La OCDE también reflexiona al respecto y hace hincapié en el impacto negativo que la heterogeneidad de estas definiciones territoriales tiene en las políticas: “Las políticas nacionales se basan en diferentes formas de definir las regiones y en el uso de escasa evidencia estadística acerca de las condiciones sociales, económicas y ambientales, lo que reduce la eficacia y eficiencia de dichas políticas” (en CEPLAN 2016: 6).

Sin embargo, es importante destacar que la gestión de las ciudades peruanas no implica únicamente el actuar de las autoridades locales (alcaldes distritales y provinciales), sino el concurso de los diferentes niveles del gobierno. Dado que el Perú constituye un país unitario, cualquier política que busque ser impulsada por los gobiernos regionales y locales deberá contar con un sustento en el nivel superior que le otorgue viabilidad. Dicho de otro modo, las políticas urbanas deberán tener concordancia con las políticas nacionales. Contrario a lo deseado, el proceso de descentralización impulsado en el país no ha sido exitoso en este punto. Este ha complejizado la manera de manejar las ciudades y ha acentuado la fragmentación del territorio, generando poca claridad en cuanto a las competencias y una inadecuada distribución del presupuesto público. Según Sassen (2005), las ciudades en red, o como ella las denomina “la retícula global urbana”, pueden llegar a concentrar más poder que los propios Estados-nación. La inequitativa distribución demográfica y de concentración de la riqueza presente en el Perú, que coloca a Lima y al Callao como eje absoluto, no permite el desarrollo de una red de *ciudades*

*intermedias*<sup>3</sup> que puedan progresar de manera autónoma. Así, la competitividad y la prosperidad de otras ciudades del país se encuentran opacadas y frenadas por el poder de Lima y Callao.

### CIUDAD INTERMEDIA

Si bien suele entenderse por *ciudad intermedia* aquella que no es muy grande ni muy pequeña, utilizar una definición basada solamente en el tamaño o la cantidad de habitantes puede ser contraproducente. El caso del Perú —que concentra a casi un tercio de su población en Lima y Callao— nos demuestra cuán relativo es categorizar como intermedias a ciudades como Arequipa, Trujillo o Piura, frente a otras ciudades europeas o asiáticas tan distintas en cuanto a su número de habitantes y extensiones geográficas. Por el contrario, los factores que predominan tienen que ver con las funciones que dichas ciudades desarrollan, su rol de intermediarias en los flujos y en relación con las zonas rurales y urbanas, así como su capacidad de conexión con otros centros urbanos.

La estructura actual de gobierno genera dos grandes problemas: (i) dificulta la articulación y coordinación entre las distintas autoridades que poseen competencias sobre la ciudad y (ii) permite la corrupción, en pequeña y gran escala.

Con respecto al primer problema, si bien existen algunos mecanismos que procuran romper con los límites impuestos por las jurisdicciones, estos no son necesariamente eficaces. Tal es el caso de las mancomunidades, que, aunque fueron

creadas para gestionar de manera colectiva algún asunto concreto, principalmente se emplean como espacios de coordinación y de aprendizaje. El problema no es solo la falta de instrumentos para la gestión conjunta sino, sobre todo, el inmenso costo que esta ausencia genera. A modo de ejemplo, es probable que cada uno de los 43 distritos de la ciudad de Lima haya hecho un contrato con algún proveedor del servicio de recolección de basura. De estos convenios se derivan 43 contratos, 43 negociaciones y 43 órganos de supervisión encargados de fiscalizar la buena provisión de dicho servicio. Esto muestra lo absurdo de la fragmentación administrativa para el manejo de ciertos asuntos y cómo evita que se planifique, gestione y diseñe en una escala más apropiada (metropolitana) y de manera más eficiente y eficaz. Un segundo ejemplo, considerando el contexto posemergencia, es el de la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios. Esta requiere incorporar mecanismos que le permitan implementar su plan para el desarrollo de proyectos integrales y multijurisdiccionales. Debido a sus características, se corre el riesgo de que cada sector proponga obras y proyectos específicos sin un enfoque intersectorial. Esto último es necesario para desarrollar ciudades que ofrezcan calidad de vida a sus habitantes.

Asimismo, en el segundo problema, si bien no hay sistema inmune a la corrupción, cuando son múltiples los niveles y actores involucrados surgen más oportunidades para que se filtren prácticas deshonestas, sobre todo, en el desarrollo de las obras públicas. Una sociedad que está acostumbrada al pago de coimas y, además, las justifica, es proclive a soportar una corrupción más institucionalizada. Además, la escala local implica un contacto más cercano entre los ciudadanos y los funcionarios a partir de múltiples transacciones en el marco de diversos trámites (licencias de construcción y de funcionamiento, permisos, etc.) a cargo de los gobiernos locales. Los ciudadanos también tienen una alta tolerancia al “pago de una pequeña coima para acelerar un trámite municipal” en comparación con otras prácticas poco cívicas como saltarse el puesto en una cola o tirar basura a la calle (Encuesta

3. Una discusión con respecto al concepto de *ciudad intermedia* se encuentra en el artículo “Ciudades intermedias: La dimensión urbana adecuada para el desarrollo sostenible”. Disponible en: <<http://bit.ly/2wRzqyS>>.



Lima Cómo Vamos 2015<sup>4</sup>). Ello dificulta los esfuerzos para reducir la corrupción, los cuales se manifiestan insuficientes.

En suma, ya que las ciudades son sistemas complejos, se requiere de nuevas formas de gestión. Aunque una reforma absoluta del sistema de gobierno no parece ser viable, si es momento de evaluar la lógica detrás de la elección popular de alcaldes distritales y, cuando menos, de identificar mecanismos que faciliten la articulación y gestión urbana.

### Recomendaciones:

- Es indispensable desarrollar un concepto de ciudad más integral y con enfoque territorial que enmarque la creación de mecanismos orientados a superar las divisiones administrativas-jurisdiccionales y la estructura del Estado en tres niveles de gobierno y que permitan articular y facilitar procesos de planificación, gestión y diseño de ciudades, a través de un gasto público más eficiente y de las acciones eficaces de las entidades competentes. Esto será tarea del Congreso de la República, el cual deberá crear un marco legal que favorezca la planificación, el diseño y la gestión de las ciudades más allá de los límites jurisdiccionales y niveles de gobierno, así como del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que deberá facilitar el proceso de articulación a través de mecanismos y programas de planificación, diseño y gestión integral de ciudades.

- Se deben establecer candados contra la corrupción, además de imponer sanciones severas e inmediatas a quienes cometan dichos actos: desde la prohibición de volver a trabajar en el Estado hasta aumentar las penas de prisión y de reparación civil. Esta responsabilidad recae tanto en el Congreso de la República como en los propios gobiernos regionales y locales, quienes deben implementar planes de tolerancia cero a la corrupción dentro de sus organizaciones.

- En el proceso de la reconstrucción, los gobiernos locales deben jugar un rol central en el desarrollo de las ciudades debido a su mayor cercanía a la población. Para ello, será fundamental crear instrumentos de planificación, gestión y diseño de ciudades que fortalezcan la participación de los propios ciudadanos (véase Objetivos 3 y 5). Asimismo, en vez de apostar por proyectos sectoriales, el proceso de reconstrucción genera un escenario oportuno para implementar proyectos integrales e intersectoriales.

### Objetivo 3: Desarrollar mecanismos participativos eficaces en los procesos de planificación, gestión y diseño de ciudades, a través de un modelo de desarrollo urbano que vaya de abajo hacia arriba

Lejos de ser un componente más de la planificación, la gestión y el diseño de ciudades, la participación ciudadana constituye un asunto central de estos procesos en el ejercicio del urbanismo contemporáneo. Aunque algunos consideran irrelevante la participación ciudadana en el desarrollo de las ciudades, los espacios que, en la práctica, se ofrecen para que los ciudadanos tengan un rol activo son limitados. En contextos democráticos, es esencial que el desarrollo de las ciudades responda a los deseos y expectativas de la población. Así, la ciudadanía debe tener voz y voto tanto en la creación como en la gestión de su entorno natural y construido. La construcción colectiva de las ciudades garantiza ciudadanos más involucrados

4. Según los resultados de la encuesta Lima Cómo Vamos 2015, los entrevistados se manifiestan con hasta un 3,3 % “De acuerdo” con prácticas poco cívicas como saltarse una cola, sacar la basura a cualquier hora y no en el horario en el que pasa el camión recogedor, tomar el bus en cualquier lugar y no en el paradero, tirar basura a la calle y ocupar un terreno vacío y usarlo como vivienda si es que las personas no tienen dónde vivir. Sin embargo, en la misma pregunta se encuentra la opción “Para acelerar los trámites en una municipalidad a veces se justifica pagar una pequeña coima a un funcionario municipal” y un 9,9 % se declara “De acuerdo” con esa información (2015: 18).

con los productos del desarrollo urbano y, además, los hace partícipes y responsables de las soluciones que se proponen. Igualmente, genera una sensación de comunidad que resulta clave cuando se requieren ciudades y sociedades cohesionadas y resilientes. Al respecto, la *Nueva Agenda Urbana* busca fortalecer la gobernanza urbana con instituciones y mecanismos sólidos que empoderen e incluyan a todos los actores urbanos relevantes (UN-Habitat 2017). De igual manera, de reconocerse el *Derecho a la Ciudad*<sup>5</sup> —que también es mencionado en la *Nueva Agenda Urbana*— se estaría incluyendo la capacidad ciudadana para darle forma al espacio en el que vivimos de acuerdo con nuestros deseos y necesidades desde una perspectiva en la que la ciudad cumple una importante función social.

En contraste con lo anterior, los mecanismos de participación ciudadana vigentes en el Perú no garantizan la intervención sustancial de la población en los procesos de planificación, gestión y diseño de ciudades. La mayoría solo reconoce a los ciudadanos como sujetos pasivos con capacidad para emitir opiniones o expresar su voluntad, mas no como agentes de cambio capaces de participar a lo largo del proceso de toma de decisiones relacionadas con su ciudad y del desarrollo de planes y proyectos urbanos específicos. La complejidad para ejecutar muchos de estos mecanismos hace que no sean muy utilizados (Valdiviezo 2013). Asimismo, los espacios ofrecidos para la participación ciudadana se encuentran reducidos. Algunos de los mecanismos existentes son los siguientes:

- referéndum;
- consulta;
- presupuesto participativo;
- audiencia vecinal;
- juntas vecinales;
- asamblea;

- mesa de trabajo;
- talleres participativos.

Los problemas mencionados pueden observarse en casos concretos. Mientras que el mecanismo de referéndum se emplea excepcionalmente en el Perú, en el Reino Unido es utilizado en el ámbito local para que los vecinos aprueben los planes de barrio, los que desde 2011 son desarrollados por los residentes, negocios y empleados del espacio local con la asistencia técnica del gobierno (Department for Communities and Local Government 2011: 12). En el Perú, en materia de desarrollo urbano, el RATDUS se remite a la Ley Orgánica de Municipalidades-LOM (Ley N.º 27972, de 2003) para definir los mecanismos de participación ciudadana y recurre a la consulta como principal mecanismo. En la mayoría de casos, la participación de las personas naturales y jurídicas se restringe únicamente a la formulación de “observaciones, sugerencias y/o recomendaciones” (RATDUS) a los instrumentos técnicos preparados por el gobierno, como los planes de acondicionamiento territorial y los de desarrollo urbano.

El presupuesto participativo ofrece un espacio para la acción directa de los ciudadanos en lo referente a la priorización del gasto público. No obstante, este mecanismo no se encuentra ajeno a ciertos problemas. El Ministerio de Economía y Finanzas (2005) identifica los siguientes:

- el incumplimiento de los acuerdos por parte de las autoridades;
- la aplicación inadecuada de la metodología para la toma de decisiones;
- el desconocimiento de las autoridades sobre los fundamentos del presupuesto participativo y su escaso compromiso;
- la limitada representatividad de los participantes;
- la participación limitada de grupos de interés tradicionales por la escasa difusión;

5. Para mayor información acerca del *Derecho a la Ciudad* véase el siguiente enlace: <<http://righttothecity.org>>.

- la población no enterada ni capacitada;
- la presión de grupos de interés en regresar o mantener el *statu quo* en la manera de asignar el gasto en el ámbito subnacional.

La publicación de los planes en las páginas web de las autoridades correspondientes y en lugares públicos y visibles resulta insuficiente para garantizar una participación real que permita recoger la opinión ciudadana. Por otra parte, las mesas de trabajo, los talleres participativos y las audiencias vecinales en las que se convoca a los organismos públicos, así como a las universidades, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones representativas del sector empresarial, profesional y laboral de la jurisdicción correspondiente, se convierten en espacios para recoger opiniones, pero no para involucrar activamente a los ciudadanos y la sociedad civil en el desarrollo de planes y su aplicación. Cabe añadir que, en muchos casos, los mecanismos de participación ciudadana son empleados, de forma perversa, para cumplir únicamente con la reglamentación y usar la asistencia de los ciudadanos a las convocatorias con la finalidad de legitimar un contenido determinado con anterioridad. De ahí que los llamados *talleres participativos* tomen la forma de presentaciones de propuestas frente a un público oyente.

La Ley N.º 30556, de 2017, crea la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios y menciona solamente en una ocasión a la población cuando señala las funciones de la Autoridad en su artículo 4, inciso K: “Desarrolla canales de comunicación y coordinación con los gobiernos regionales y locales y la población”. Si bien la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios debe desarrollar los canales de comunicación y coordinación con la población que estime convenientes, resalta que no se haya mencionado explícitamente el derecho participativo que poseen los damnificados en el proceso de reconstrucción de sus propias ciudades.

La existencia de pocos espacios para la participación activa de la ciudadanía y la carencia de mecanismos que la hagan viable

proporcionan muestras de un enfoque de arriba abajo en el ejercicio de la planificación, la gestión y el diseño de las ciudades peruanas. A manera de resumen, son las autoridades las que plantean las soluciones y las imponen sin mayor coordinación con los ciudadanos. Usualmente, estos mecanismos no conllevan un retorno hacia el ciudadano participante con relación a su propuesta. Muchas veces, no reciben los productos para los cuales dieron opinión y menos aún sus opiniones se ven reflejadas en la implementación de los planes. Existe, además, un alto riesgo de que los espacios de participación solo se promuevan para validar los objetivos ya trazados por las autoridades, sin dar opción a cambios sustantivos de los proyectos. Para alcanzar una política de participación ciudadana eficaz se requiere un enfoque de abajo arriba, y para ello se necesitan espacios de participación reales y con capacidad de canalizar propuestas ciudadanas que sean tangibles.

#### Recomendaciones:

- El enfoque de abajo arriba debe ser transversal a todo el sistema de planificación, gestión y diseño de ciudades; ello significa que deberá estar presente en los marcos normativos, así como en los instrumentos técnicos y legales. En concreto, significa que las leyes y reglamentos en materia de desarrollo urbano deberán incluir mecanismos específicos para que los ciudadanos se involucren en el desarrollo de sus ciudades. La *Localism Act 2011* del Reino Unido puede servir como referente, ya que esta ley entrega mayor poder a los gobiernos locales y a los ciudadanos. En ella, se establece la creación de planes de barrio, aprobados por referéndum, que pueden ser impulsados por grupos de la comunidad. Por lo anterior, sería tarea del Congreso de la República crear un marco normativo que posibilite una mayor participación de la ciudadanía en el desarrollo de sus ciudades, en los distintos niveles del gobierno; del Ministerio de Vivienda, Construcción y

Saneamiento, adaptar los reglamentos e instrumentos; y de los gobiernos locales, aplicar los mecanismos participativos que garanticen la participación ciudadana.

- Es importante ofrecer información actualizada y clara sobre los procesos participativos vigentes. Las autoridades deben rendir cuentas periódicamente, procurando llegar a la mayor cantidad de personas posible y manteniendo la información disponible y accesible a todos.
- Es fundamental incorporar la voz de los damnificados en el proceso de reconstrucción, permitiéndoles expresar sus necesidades y opiniones sobre los territorios donde serán reubicados y sobre la forma en la que se reconstruirán los equipamientos urbanos destruidos. Esta tarea le compete a la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios en coordinación con los gobiernos regionales y locales.

#### Objetivo 4: Lograr un marco normativo integral en materia de planificación, gestión y diseño de ciudades que guíe la aplicación de los instrumentos técnicos y legales en los diferentes niveles de gobierno

Son cuatro los principales documentos que conforman el marco normativo nacional que regula la planificación, la gestión y el diseño de ciudades:

- Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible-RATDUS (Decreto Supremo N.° 022-2016-VIVIENDA);
- Ley Orgánica de Municipalidades-LOM (Ley N.° 27972);
- Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones (Ley N.° 29090);
- Ley de Organización y Funciones de VIVIENDA (Ley N.° 30156).

En el RATDUS (Decreto Supremo N.° 022-2016-VIVIENDA) predomina un enfoque con sesgo económico, como lo demuestran los ejemplos que se colocan a continuación. En las consideraciones se expresa lo siguiente:

[...] se requiere incorporar normativa sobre nuevos instrumentos técnico legales para la gestión del suelo con el fin de promover la inversión privada y público privada, así como actualizar la vigente.

De manera semejante, en el artículo 10 del reglamento, se enuncia:

Al centro poblado de mayor jerarquía urbana de cada Unidad Espacial de Planificación Territorial le corresponde la función de centro dinamizador de las actividades económicas dentro la unidad.

Según esta mirada, tanto los instrumentos técnicos del desarrollo urbano como la jerarquía de los centros poblados persiguen la productividad y el crecimiento de la economía, descuidando todos los demás aspectos fundamentales para el desarrollo de la calidad de vida urbana.

A diferencia de la normativa peruana, los enfoques contemporáneos de la planificación, la gestión y el diseño de ciudades tienen como eje central el bienestar de las personas y el cuidado del planeta. Por ello, el desarrollo económico constituye solamente una pieza clave. Así, los enfoques urbanos más recientes (v. g. *urbanismo sostenible*, *placemaking* y *urbanismo táctico*) ponen especial atención en diseñar la ciudad de acuerdo con la escala humana; fortalecer las decisiones de abajo hacia arriba, lo que implica una participación ciudadana activa; aplicar medidas que reduzcan las brechas sociales y mejoren el acceso de todos los habitantes a los bienes y servicios de una manera más justa y equitativa; reconciliar el desarrollo urbano con la naturaleza; desencadenar acciones que reduzcan el impacto negativo de las ciudades en el clima y el planeta; entre varias otras metas. Es, quizás, la falta de un enfoque integral alineado con los nuevos paradigmas



internacionales del desarrollo urbano la razón por la que la normativa nacional no parte de una discusión sobre el modelo de urbanismo que se desea y, por ende, las características que deben tener las ciudades del Perú.

En línea con esta ausencia de un enfoque integral, la normativa nacional —en materia de planificación, diseño y gestión de ciudades— carece de una serie de definiciones teóricas y técnicas que enmarquen a los instrumentos y guíen su aplicación. La omisión más importante de todas es tal vez la del concepto de *planificación urbana* en el RATDUS, dado que este documento constituye el marco para la aplicación de los instrumentos en la materia. El artículo 2 del reglamento dice lo siguiente:

Esta norma contiene los procedimientos técnicos, criterios y parámetros que los gobiernos locales deben considerar en la formulación, aprobación, implementación y modificación de los instrumentos de planificación urbana y en los instrumentos de gestión urbana contemplados en el presente Reglamento. (Decreto Supremo N.º 022-2016-VIVIENDA)

Pese a ser la planificación urbana un tema central en el reglamento, en ninguna parte del documento es definida, lo cual no deja claro ni su enfoque ni sus principios. Una situación un tanto distinta ocurre en la LOM, en cuyo artículo IX se define la planeación local de la siguiente manera:

El proceso de planeación local es integral, permanente y participativo, articulando a las municipalidades con sus vecinos. En dicho proceso se establecen las políticas públicas de nivel local, teniendo en cuenta las competencias y funciones específicas exclusivas y compartidas establecidas para las municipalidades provinciales y distritales. El sistema de planificación tiene como principios la participación ciudadana a través de sus vecinos y organizaciones vecinales, transparencia, gestión moderna y rendición de cuentas, inclusión, eficiencia, eficacia, equidad, imparcialidad y neutralidad, subsidiariedad, consistencia con las políticas

nacionales, especialización de las funciones, competitividad e integración. (Ley N.º 27972, de 2003)

Aun cuando es definida la planeación (término empleado comúnmente como sinónimo de planificación), su definición se halla desvinculada de la organización, la ocupación y los usos del espacio urbano, así como de los procesos que tienen lugar en él. Ello se debe, quizás, a que la planificación se formula en función del ámbito de gobierno (local) y no del espacio en el que tiene lugar (urbano). Por ende, puede decirse que la LOM también carece de una definición de planificación urbana. Así, cabe reflexionar sobre el valor de la planificación urbana entendida como un proceso colectivo que responde al interés público, y que debe basarse en la unidad espacial o territorial (lo urbano) y no en la estructura de gobierno correspondiente y/o en alguna política sectorial predefinida (lo político).

En el artículo 96 del RATDUS, se aborda la gestión urbana y se dice lo siguiente de ella:

La Gestión del Desarrollo Urbano Sostenible es un proceso dinámico y continuo, en el que intervienen todos los actores del desarrollo urbano: los tres niveles de gobierno, el sector privado y la población. Su finalidad es la implementación de las propuestas y del Programa de Inversiones Urbanas formulados en los diferentes Planes de Desarrollo Urbano. (Decreto Supremo N.º 022-2016-VIVIENDA)

Aunque en este caso sí se presenta una definición, no se explica ni por qué es sostenible ni su vinculación a la planificación y el diseño de ciudades. Tampoco se desarrollan los principios que deben guiarla. Por otro lado, en la LOM, no se encuentra definición alguna de gestión urbana.

La situación del diseño urbano es incluso peor en materia normativa. No se encuentra explicación en ninguna ley o reglamento. Por ello, básicamente, no existe normativa nacional relativa a este campo. En consecuencia, no se establecen instrumentos

para ser aplicados en los gobiernos locales, salvo aquellos que se aproximan y se desarrollan dentro de los campos de la planificación y la gestión urbanas.

La ausencia de conceptos clave, teóricos y técnicos, en la normativa, que son comunes dentro de los nuevos paradigmas del desarrollo urbano, constituyen otro aspecto importante. Dos de ellos son *accesibilidad* y *compacidad*. En el contexto urbano, el primero tiene que ver con la facilidad para desplazarse y acceder a bienes y servicios en la ciudad; el segundo hace referencia a la mezcla de densidad demográfica y diversidad de usos. Dextre y Avellaneda explican sobre el concepto de compacidad: “Si las personas viven cerca de los lugares donde necesitan trabajar, estudiar, comprar, atenderse, entretenerse, etc., y donde están los servicios que necesitan para su vida cotidiana, sus viajes serán más cortos y muchos de ellos se podrán realizar caminando, en bicicleta o en transporte colectivo” (2014: 19).

La aplicación de ambos criterios como parte de la planificación y el diseño de ciudades resulta crucial para hacer de ellas lugares más sostenibles. Dado que, según RATDUS, la sostenibilidad es el principal distintivo del desarrollo urbano, entonces, como mínimo, el reglamento debería establecer ambos conceptos como principios que guíen el desarrollo de las ciudades del Perú. Sin embargo, ni el RATDUS ni la LOM lo hacen en lo referente a la planificación y la gestión de ciudades. Otros conceptos vinculados a los enfoques de sostenibilidad que, o bien se encuentran ausentes o bien débilmente desarrollados en la normativa, son los de *calentamiento global*, *cambio climático*, *resiliencia urbana*, *biodiversidad* y *adaptabilidad*.

A pesar de que el acceso a la vivienda es un asunto esencial para el desarrollo y la consolidación de las ciudades, la política nacional de vivienda no incorpora estrategias eficientes que faciliten a las poblaciones más vulnerables el acceso a ella. La política de vivienda dirigida a los sectores de escasos recursos ha tenido como principal componente al programa Techo Propio, a través de diferentes modalidades.

De acuerdo con estimaciones realizadas por el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento (2017), considerando la cantidad de créditos otorgados, entre 2007 y 2015, el Estado ha contribuido en la reducción del déficit habitacional en tan solo un 8,5 %. En Lima, en la modalidad de Adquisición de Vivienda Nueva, el programa Techo Propio se ha enfrentado a la limitación que implica el aumento del precio del suelo (en 839 %, entre 2003 y 2013), además de confrontar problemas de carácter administrativo y burocrático (Municipalidad Metropolitana de Lima 2014). Este aumento ha limitado la participación del sector privado en dicha modalidad, por lo que el Estado ha respondido incrementando el monto del subsidio y aumentando el costo máximo de las viviendas que pueden ser compradas por los beneficiarios de Techo Propio. Como resultado, quienes han obtenido mayores beneficios no son, precisamente, las poblaciones más vulnerables y con menos recursos económicos. Un ejemplo de ello lo constituye la reciente ampliación del subsidio a través del bono del buen pagador que ha facilitado la adquisición de primera vivienda a la clase media (*Gestión*, 24 de junio de 2017).

Asimismo, la demanda por vivienda social no forma parte de la agenda pública. Esta puede ser la razón por la que el gobierno nacional no demuestra tener como política prioritaria la disminución de su déficit y el mejoramiento de su calidad. Este escenario propicia la informalidad en el sector vivienda y facilita que los traficantes de tierras se aprovechen de la necesidad de las personas, lo que incrementa su condición de vulnerabilidad. Las políticas fallidas de vivienda social pueden acentuar el crecimiento urbano informal y la expansión horizontal del espacio urbanizado, lo cual es contraproducente para el objetivo de lograr ciudades compactas.

Por último, varios aspectos del desarrollo urbano quedan sin ser regulados por leyes y reglamentos específicos, tales como el diseño urbano, el paisajismo, el suelo y los espacios abiertos. La ausencia de regulación limita la actuación de las autoridades y los funcionarios, quienes no encuentran una base legal para diseñar políticas y ejecutar recursos del presupuesto público.

## Recomendaciones:

- Es deber de todo Estado velar por el bienestar de sus ciudadanos y su inclusión social. Por ello, el bienestar de las personas debe ser uno de los principales objetivos del desarrollo de las ciudades. Por otra parte, lo que en las ciudades ocurre tiene consecuencias significativas en el planeta y sobre el calentamiento global. Por lo anterior, el bienestar de las personas y el planeta deben ser el eje central de la normativa nacional en materia de planificación, gestión y diseño de ciudades. Para lograrlo, será fundamental desarrollar un enfoque integral y centrado en las personas que incorpore los enfoques contemporáneos del urbanismo, entre ellos, el *urbanismo sostenible*, el *placemaking*, el *urbanismo táctico* y la *Nueva Agenda Urbana*. Ello significa que los principales organismos del Estado peruano que tienen competencias dentro del sector deberán desarrollar una normativa con un enfoque más integral. Entre estos organismos se hallan principalmente el Congreso de la República (v. g. la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones); el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (v. g. el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible), y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (v. g. el Manual de Dispositivos de Control del Tránsito Automotor para Calles y Carreteras).
- En línea con un enfoque más integral, la normativa nacional encargada de regular la planificación, la gestión y el diseño de ciudades deberá desarrollar, con mayor precisión, los principales conceptos teóricos y técnicos que guían la aplicación de sus instrumentos (entre ellos: *compacidad*, *sostenibilidad*, *accesibilidad*, *cambio climático*, *resiliencia urbana*, *biodiversidad* y *adaptabilidad*). Esto

resulta clave para que los cuadros profesionales de los sectores público y privado puedan tener una comprensión más precisa del propósito de la aplicación de tales instrumentos en el desarrollo de políticas públicas, programas y proyectos. Al igual que en el punto anterior, tales precisiones deberán hacerse dentro de la normativa desarrollada, principalmente, por el Congreso de la República, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

- Particular atención debe darse a la política de vivienda social, garantizando que los sectores socioeconómicos más vulnerables puedan acceder a viviendas de calidad dentro del mercado formal.
- El marco normativo nacional debe contar con leyes y reglamentos específicos concernientes al diseño urbano, el paisajismo, el suelo y los espacios abiertos. A su vez, debe revisarse la normativa vigente para actualizarla y adecuarla a los enfoques del desarrollo de las ciudades del Perú, como el Reglamento Nacional de Edificaciones. Esta tarea recae principalmente en el Congreso de la República y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

**Objetivo 5: Desarrollar instrumentos en materia de planificación, gestión y diseño de ciudades apropiados a las diversas realidades de los centros poblados, así como instrumentos financieros y mecanismos que garanticen su aplicación, haciendo uso de incentivos, así como de sanción**

El ejercicio de la planificación, la gestión y el diseño de ciudades requiere la aplicación de ciertos instrumentos y mecanismos. En el caso del Estado peruano, el RATDUS define los instrumentos técnicos y legales para planificar las ciudades. De acuerdo con el artículo 12 (Decreto Supremo N.º 022-2016-VIVIENDA), son los siguientes:

- Plan de Acondicionamiento Territorial (corresponde a los ámbitos urbanos y rurales de las provincias, cuencas o espacios litorales).
- Planes de Desarrollo Urbano:
  - Plan de Desarrollo Metropolitano (para la metrópoli nacional y las ciudades o conglomerados urbanos, considerados metrópolis regionales);
  - Plan de Desarrollo Urbano (para ciudades o conglomerados urbanos cuya población está por encima de los 5000 habitantes);
  - Esquema de Ordenamiento Urbano (para centros poblados hasta los 5000 habitantes);
  - Plan Específico (para sectores urbanos);
  - Planeamiento Integral (para predios rústicos).

En el documento se mencionan también otros instrumentos de planificación y gestión, entre ellos los siguientes:

- Plan de Movilidad Urbana Sostenible.
- Programa de Inversiones Urbanas.
- Observatorio Urbano Nacional.
- Zonificación.

Pese a que la normativa presenta una variedad de instrumentos de planificación y gestión de ciudades, estos son aplicados solamente por un número limitado de gobiernos locales. En el RATDUS, se señala que:

[...] de acuerdo a la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI, a través del Registro Nacional de Municipalidades-RENAMU, solo el 40% de las 195 municipalidades provinciales y el 22% de las 1639 municipalidades distritales cuentan con Planes

de Desarrollo Urbano. (Decreto Supremo N.º 022-2016-VIVIENDA)

Si bien las razones precisas del porqué de su escasa aplicación no se conocen, ello puede deberse a, principalmente, dos razones: (i), la complejidad de los mismos y la carencia de personal capacitado para implementarlos y (ii) la ausencia de mecanismos que aseguren su aplicación. En cuanto a lo primero, los procesos de elaboración de planes de desarrollo urbano pueden consumir tiempo importante de las administraciones regionales y locales. De acuerdo con el *Manual para la Elaboración de Planes de Desarrollo Urbano* del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2008), el tiempo promedio de elaboración de un plan en el caso de un centro poblado de menos de 20.000 habitantes, es de 3 meses; mientras que para una ciudad de más de 250.000 habitantes toma de 10 a 12 meses. También sucede que los planes implican una gran cantidad de componentes, entre ellos el contexto regional, un diagnóstico con varios subtemas, la misión y la visión, propuestas específicas e instrumentos de gestión. Esto, en conjunto, es probable que haga que los planes sean una tarea compleja y, no pocas veces, difícil de alcanzar. Con respecto a lo segundo, se carece de incentivos y sanciones para asegurar el buen desarrollo de planes urbanos.

Las formas de ejercer la planificación, la gestión y el diseño de ciudades están asociadas a la aplicación de instrumentos técnicos y legales muy complejos, detallados y extensos —comunes en el urbanismo clásico— que difícilmente llegan a ser dominados por los propios profesionales dentro de la administración pública; además, se alejan del uso de los ciudadanos, quienes no cuentan con formación académica o técnica en las diversas disciplinas vinculadas al desarrollo urbano. Debido al tiempo consumido y a la carencia de capacidad técnica dentro de los gobiernos regionales y locales, los planes urbanos son, muchas veces, preparados por especialistas contratados *ad hoc*, quienes, desde una mirada externa, desarrollan propuestas que no siempre cuentan con un soporte económico que las haga viables o mecanismos que las financien. También es común que los planes



encargados a terceros o desarrollados por un área específica del gobierno regional o local (v. g. la gerencia de desarrollo urbano) no logren mayor compromiso por parte de las diversas áreas del gobierno y los actores sobre los que su aplicación tendrá efectos, dado que a lo largo del proceso no han sido copartícipes. Otro factor que perjudica el buen desarrollo de los planes urbanos es la alta rotación de los funcionarios. El resultado, muchas veces, son planes que solo existen en el papel.

La planificación urbana —en especial en contextos en donde históricamente ha estado ausente o ha fallado, como es el caso peruano— debe dejar de ser percibida como un proceso que se instrumentaliza a través de un plan maestro que controla cada detalle. En vez de ello, se debe aplicar un enfoque más estratégico. UN-Habitat (2016: 33) dice al respecto lo siguiente:

La planificación urbana no está ahí para controlar todo. Debe guiar y priorizar los desarrollos y proporcionar a las autoridades una herramienta para discutir y negociar con los diversos actores de la ciudad. [...] Un “plan maestro” para la ciudad no es a menudo una herramienta práctica a escala de ciudad. Un plan maestro, en el que todo está orquestado a detalle, es costoso, consume mucho tiempo y, a menudo, se basa en demasiadas suposiciones que más tarde quedan obsoletas o no se materializan. La estrategia para toda la ciudad es una herramienta clave para guiar y priorizar los desarrollos. [...] En muchas ciudades, la estrategia para toda la ciudad no es lo habitual. Lo habitual es a menudo basarse en el “control total”. Cambiar del “control total” a una forma más estratégica de planificación requiere nuevas herramientas.

Pese a que el Perú cuenta con un marco legal que establece instrumentos de planificación y gestión de ciudades, como ha sido mencionado anteriormente, la mayoría de dichos instrumentos obedece a un enfoque de urbanismo clásico. De este modo, quedan excluidos no solamente ciertos instrumentos que corresponden al campo del diseño urbano (en donde existe un vacío normativo), sino todos aquellos que, en apariencia, atentan

contra los lineamientos del modelo económico consolidado. Entre los instrumentos ausentes en la normativa nacional están aquellos para el control urbano; la expropiación del suelo privado cuando existe un interés público; el diseño urbano, como los *códigos de diseño*; y la generación de recursos, como la *captura de plusvalía*.

### CAPTURA DE PLUSVALÍA

Para Smolka (2013: 2), “[...] implica movilizar, para el beneficio de la comunidad, parte o la totalidad del incremento del valor del suelo (plusvalías o ingresos inmerecidos) que ha sido generado por acciones ajenas al propietario, tales como inversiones públicas en infraestructura o cambios administrativos en las normas y regulaciones sobre el uso del suelo”. Este mecanismo es empleado en Brasil y Colombia. El TransMilenio (sistema rápido de buses de transporte público de Bogotá), por ejemplo, financia la construcción de nuevas rutas con la recuperación de plusvalía.

La necesidad de generar recursos y financiar ciudades es tan importante que UN-Habitat tiene una línea de trabajo dedicada a las finanzas urbanas. La *Nueva Agenda Urbana* menciona “[...] el apoyo a los marcos e instrumentos de financiación eficaces, innovadores y sostenibles que permitan reforzar las finanzas municipales y los sistemas fiscales locales a fin de crear, mantener y compartir de manera inclusiva el valor generado por el desarrollo urbano sostenible” (Naciones Unidas 2016: 9). En particular, se busca reforzar la capacidad de los gobiernos subnacionales para generar recursos de manera sustentable que les permitan ofrecer servicios urbanos de calidad. UN-Habitat (2017) habla de tres pilares para una urbanización sostenible: expansión planificada de la ciudad, una estructura legal que permita la gestión urbana y finanzas municipales sólidas.

Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de identificar qué mecanismos existentes podrían ser aprovechados para generar recursos económicos en las ciudades. Dos de estos serían el Presupuesto por Resultados (PpR) y el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI). A los anteriores, se sumarían las Asociaciones Público Privadas (APP), siempre que respondan a las necesidades urbanas dentro de una visión de ciudad acorde con los nuevos enfoques urbanos. Es fundamental que los procedimientos para la inversión privada faciliten la inversión al mismo tiempo que protejan el interés público. En el plano local, resulta clave modernizar los sistemas de información y, en particular, el catastro, considerando que muchos distritos ni siquiera cuentan con este último; ello permitirá afinar la recaudación de los impuestos prediales y el cobro de los arbitrios, claves para las finanzas municipales. Asimismo, se hace necesaria la creación de nuevos mecanismos para la gestión apropiada del suelo, como la captura de plusvalía. Por último, será indispensable incorporar a estos mecanismos criterios de seguimiento y evaluación que permitan medir su desempeño y garantizar sus respuestas ante los objetivos para los que fueron creados.

### Recomendaciones:

- Es importante observar los instrumentos del desarrollo urbano desde una mirada alternativa a la forma tecnificada del urbanismo clásico. Estos deben ser relativamente sencillos, resultantes del trabajo colaborativo, adaptados a las diversas realidades locales, de menor complejidad técnica, flexibles y creadores de pactos entre la Sociedad y el Estado.
- Es necesario contar con un marco de regulación, financiación y lineamientos compartidos que hagan viable la aplicación de los instrumentos alternativos del desarrollo urbano. Sin este marco, será poco probable la aplicación de los diversos instrumentos y mecanismos. Una opción es la creación de proyectos piloto con regulación *ad hoc* en los que se apliquen los nuevos instrumentos y mecanismos del urbanismo contemporáneo adaptados a la realidad nacional y a las características de cada localidad.
- Es indispensable darles un nuevo espíritu a los planes urbanos. Por ello resulta conveniente repensar cómo se hacen y convertirlos en instrumentos sencillos (planes simplificados) que puedan prepararse en tiempos relativamente cortos. Los *planes de barrio* pueden ser un instrumento clave, sin embargo, actualmente no existen en la lista de instrumentos técnicos y legales establecidos por el RATDUS. Estos les entregarían a los ciudadanos más facultades para ser partícipes activos de la transformación de sus barrios. De esta manera, en la escala mayor, la *estrategia para toda la ciudad* jugaría un rol central; mientras, en la escala menor, lo haría el *plan de barrio*. No obstante, estos no son los únicos instrumentos existentes en materia de planificación y diseño, pues hay muchos más actualmente empleados en otros países. Entre ellos destacan los propuestos por UN-Habitat (2016) en su publicación *Urban Planning and Design Labs tools for integrated and participatory urban planning*. Asimismo, la creación de nuevos instrumentos de planificación, gestión y diseño de ciudades abre la oportunidad para plantear instrumentos piloto y ensayarlos en centros poblados que reúnan las características apropiadas para su validación.
- A los instrumentos anteriores, y luego de una adaptación al contexto nacional, se podrían sumar otros que actualmente son aplicados en el extranjero en materia de diseño urbano. Entre ellos destacan los *códigos de diseño*, las *guías de diseño*, los *planes conceptuales*, los *planes de paisaje urbano* y las *estrategias de diseño urbano*. Tales instrumentos

suelen ser desconocidos por los profesionales del urbanismo en el Perú debido a que el campo del diseño urbano no existe en el ámbito nacional.

- La metodología para asistir a los gobiernos regionales y locales en el desarrollo de sus planes deberá ser amigable con el público al que va dirigida. Esto significa que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento deberá crear instrumentos más sencillos y adaptados a las diversas situaciones que enfrentan las ciudades del país, considerando que estas suelen contar con cuadros profesionales que no dominan los enfoques, técnicas e instrumentos propios del urbanismo contemporáneo (véase Objetivo 8) y presupuestos reducidos. También será fundamental crear un documento mucho más didáctico que el *Manual para la Elaboración de Planes de Desarrollo Urbano* adaptado al nuevo marco normativo recomendado.
- En la aplicación de los instrumentos, además, hay que tomar en cuenta el establecimiento de metas claras y alcanzables. Una forma de hacerlo es a través de un enfoque basado en proyectos enmarcados en la visión metropolitana. UN-Habitat dice lo siguiente al respecto:

A menudo, es difícil alcanzar visiones de ciudad o de una gran área metropolitana. Con un enfoque basado en proyectos, las visiones a largo plazo y los planes a gran escala pueden descomponerse en proyectos transformadores que se pueden implementar a corto plazo (1-5 años), mediano plazo (5-10 años) y largo plazo (10-25 años). Los proyectos transformadores son aquellos proyectos con capacidad de generar cambios y un amplio impacto. Los proyectos transformadores vienen en diferentes tamaños y escalas: en un contexto, puede ser un gran proyecto de infraestructura; en otro, el remodelamiento de un barrio en decadencia, elevando su atractivo y valor e iniciando inversiones en cadena. (2016: 29)

- Resulta clave mejorar los instrumentos y mecanismos de financiación de los gobiernos locales y aprovechar los programas nacionales existentes. También deben evaluarse nuevos mecanismos de gestión del suelo y de captura de plusvalías que hagan posible una mayor recaudación fiscal y nuevos ingresos para mejorar la gestión urbana.
- Los planes (y otros instrumentos) simplificados podrían incluirse en un sistema de incentivos, por ejemplo, de orden económico, en donde el Ministerio de Economía y Finanzas cumpliría un rol central. En lo referente a la aprobación de los planes y su monitoreo, tanto el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento como el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) cumplirían un rol clave.

#### Objetivo 6: Alcanzar un enfoque integrado de prevención y gestión del riesgo de desastres e incorporarlo en los procesos de planificación, gestión y diseño urbanos

La vulnerabilidad de nuestras ciudades ha quedado nuevamente expuesta como resultado de las consecuencias de El Niño costero, ocurrido a inicios de 2017. La falta de prevención y la ocupación de zonas de alto riesgo generaron grandes pérdidas humanas, sociales y materiales. La estructura institucional para la gestión de riesgos de desastre aún no tiene un enfoque amplio en cuanto a la mitigación de los riesgos, concentrándose principalmente en aquellos asociados directamente a fenómenos naturales sin considerar otras vulnerabilidades urbanas (v. g. incendios, pérdida del tejido social y poca accesibilidad a servicios de emergencia así como el elevado riesgo de sufrir accidentes de tránsito), que se potencian conforme las ciudades se hacen más grandes (Alegre y Bielich 2015). Además, se mantiene vigente una cultura, principalmente, reactiva ante el desastre.

Así también, los conceptos vinculados al cambio climático y la resiliencia no

son completamente manejados por los profesionales a cargo de la aplicación de los instrumentos de gestión de riesgos. De acuerdo con la organización 100 Resilient Cities, las ciudades deben ser resilientes, es decir, contar con individuos, comunidades, instituciones, negocios y sistemas capaces de sobrevivir, adaptarse y crecer sin importar los tipos de estrés crónico o choques agudos que experimenten.<sup>6</sup>

### Recomendaciones:

- El sistema de gestión de riesgos del país deberá manejar los enfoques de resiliencia urbana y cambio climático, en un sentido amplio. Asimismo, los instrumentos de planificación, gestión y diseño urbanos tendrán que incluir mecanismos para prevenir y mitigar las consecuencias de desastres. Los actores institucionales a escala del gobierno nacional que deben incluir los enfoques ampliados, así como afinar sus instrumentos (o crear nuevos) de prevención y mitigación, son el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción de Riesgos de Desastres (CENEPRED), el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), el Ministerio del Ambiente (MINAM) y la Dirección General de Ordenamiento Territorial (DGOT); asimismo, aunque actualmente sus funciones se han visto reducidas,<sup>7</sup> el Instituto Geofísico del Perú (IGP), el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENAMHI), el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), en especial la Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo, y, en el ámbito subnacional, los gobiernos regionales y las entidades encargadas

de la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado.

### Objetivo 7: De manera transversal los objetivos anteriores, generan datos urbanos que permitan hacer un seguimiento al desarrollo de las ciudades del país y crear mecanismos de información, monitoreo y evaluación

Otra de las ausencias que se encuentra en la planificación, gestión y diseño de ciudades está relacionada con la poca información disponible para la toma de decisiones vinculadas al desarrollo urbano. La importancia de la data urbana para garantizar que una ciudad sea más vivible ha sido reafirmada en la recientemente aprobada *Declaración de Dubai*, en marzo de 2017, por las ciudades miembro del World Council on City Data en la que apuestan por ciudades más inclusivas, naciones inteligentes y un planeta sostenible para el año 2030.<sup>8</sup> Uno de los temas centrales de la declaración es la estandarización de la data, lo cual permita que las soluciones de una ciudad puedan ser replicadas en otras. Coincidiendo con este desafío, la OCDE identifica como un gran obstáculo la falta de evidencia estadística, la ausencia de homogeneidad en la nomenclatura utilizada en las distintas ciudades del país y la existencia de “[...] limitadas plataformas comunes para integrar datos y favorecer su uso en la elaboración de política” (CEPLAN 2016: 6).

Así como el Ministerio del Ambiente cuenta con el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA),<sup>9</sup> urge un sistema de indicadores urbanos que debería estar articulado con el primero. En esa línea, un ejemplo concreto del estado de la data urbana en el país es el Observatorio Urbano Nacional, perteneciente al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. No obstante, el portal, además de no ser intuitivo y sencillo de usar, no ofrece información en un

6. Disponible en: <[www.100resilientcities.org](http://www.100resilientcities.org)>.

7. Existe controversia en torno a la decisión tomada por el Ejecutivo de reducir competencias al Ministerio del Ambiente en materia de ordenamiento territorial, al delimitarlo exclusivamente al aspecto ecológico. Para mayor información consúltese el enlace: <<http://bit.ly/2vF6Ceb>>.

8. Disponible en: <<http://bit.ly/2wRxnuC>>. Véase también Data for Cities. Disponible en: <<http://www.dataforcities.org/>>.

9. Disponible en: <<http://sinia.minam.gob.pe/>>.



formato sencillo de manejar ni datos crudos. La información de varios indicadores no se encuentra disponible.

Cuando sí se cuenta con información estadística sistematizada, esta suele estar agrupada por regiones y/o provincias, por lo que no es posible manejarla en la escala de ciudad. Adicionalmente, el tipo de data que se genera suele ser socioeconómica pero no se encuentra información útil relacionada con otros aspectos de la calidad de vida, como el bienestar. El Índice de Progreso Social (IPS), una herramienta que mide aspectos no económicos del bienestar, ha aplicado su metodología en el Perú, generando un reporte regional.<sup>10</sup> Nuevamente, la falta de datos por ciudad hace muy difícil la aplicación del IPS en las ciudades del país y/o de los distritos de alguna provincia en particular. De igual manera, las encuestas oficiales, como la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), no presentan información por ciudad, ya que utilizan las regiones como unidades.

A la ausencia de fórmulas homogéneas para la recolección de la información y la dificultad de contar con plataformas que permitan compartir la información recopilada, se les suma la falta de políticas de monitoreo y evaluación para la toma de decisiones. Por ello, no se definen ni indicadores ni metas claras y tangibles a las que se les pueda hacer seguimiento. Por lo anterior, resulta clave el rol de la Oficina General de Monitoreo y Evaluación del Impacto, la cual debe determinar, de manera concreta, cómo se medirá el desempeño del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y de las políticas urbanas que pongan en marcha.

Por último, al ciudadano no se le ofrece un rol activo en el proceso de desarrollo de sus ciudades. No puede acceder a la información de manera fácil y directa. No tiene cómo acompañar el monitoreo de resultados y, además, no tiene cómo trasladar su opinión y propuestas a las autoridades que gobiernan la ciudad.

## Recomendaciones:

- El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento deberá definir los criterios para la recolección de la data urbana en la escala de ciudad, procurando que las fórmulas determinadas respondan a estándares internacionales para facilitar la comparación con otras ciudades del mundo. A mediano plazo, podrán certificar sus buenas prácticas en cuanto a data urbana, postulando al ISO 37120.<sup>11</sup>
- El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento deberá mejorar el Observatorio Urbano Nacional y articularlo con otras plataformas de datos existentes en el país, para obtener tanto datos crudos como procesados, en formatos que sean fácilmente manejables.
- El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y el CEPLAN deberán exigir que los instrumentos de planificación, gestión y diseño de ciudades generen data urbana, así como indicadores y metas de cumplimiento de sus objetivos.
- La Oficina General de Monitoreo y Evaluación del Impacto del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento deberá determinar e institucionalizar sus indicadores de seguimiento para que las distintas oficinas ministeriales y otras fuentes de datos puedan reportar periódicamente sus avances.
- El ciudadano común deberá poder acceder a la data urbana, así como a los informes de cumplimiento de las metas urbanas, de manera fácil. Una herramienta concreta puede ser la incorporación del Plan de Metas<sup>12</sup>

10. Puede verse en el siguiente enlace: <<http://bit.ly/2wgL08S>>.

11. Para mayor información consúltese el siguiente enlace: <<http://bit.ly/2vJRWZK>>.

12. Para conocer más sobre el Plan de Metas, se puede revisar el enlace: <<http://bit.ly/1RYpCaj>>.

como estrategia de seguimiento al cumplimiento de los objetivos urbanos que las autoridades locales se plantean durante su gestión.

- Será importante promover observatorios ciudadanos independientes que permitan recopilar información urbana, así como realizar un seguimiento a la evolución de la calidad de vida en las ciudades. A modo de ejemplo, se tiene a la Red Peruana de Ciudades Justas, Democráticas y Sostenible que agrupa a cuatro observatorios ciudadanos: Arequipa Te Queremos, Huancayo a Dónde Caminas, Lima Cómo Vamos y Trujillo Ahora.

### Objetivo 8: De manera transversal a los objetivos anteriores, mejoran la oferta académica y técnica en materia de planificación, gestión y diseño de ciudades para elevar el desempeño de los cuadros profesionales del sector público y privado

La aplicación correcta de los enfoques contemporáneos del urbanismo requiere la formación de profesionales a través de programas de estudio que aborden las nuevas teorías, técnicas e instrumentos de la planificación, la gestión y el diseño de ciudades. Estos programas son clave para fortalecer las capacidades de quienes se desempeñan en la administración pública y en el sector privado, así como para preparar a los futuros profesionales. En el Perú, pocas casas de estudio superior ofrecen programas de formación universitaria o técnica vinculados a la planificación, el diseño y la gestión de ciudades. En el ámbito de la educación superior universitaria, se encuentran los siguientes programas académicos de posgrado en la ciudad de Lima:

- Maestría en Arquitectura, Urbanismo y Desarrollo Territorial Sostenible (Pontificia Universidad Católica del Perú);
- Maestría en Arquitectura y Procesos Proyectuales (Pontificia Universidad Católica del Perú);

- Maestría en Arquitectura con mención en Planificación y Gestión Urbano Regional (Universidad Nacional de Ingeniería);
- Maestría en Conservación y Gestión del Patrimonio Edificado (Universidad Nacional de Ingeniería);
- Maestría en Regeneración Urbana (Universidad Nacional de Ingeniería);
- Maestría en Ciencias Ambientales con mención en Gestión y Ordenamiento Ambiental del Territorio (Universidad Nacional Mayor de San Marcos).

En el ámbito de la educación superior tecnológica, no se encontraron programas técnicos en la ciudad de Lima enfocados en la planificación, el diseño y la gestión de ciudades, con la salvedad de la Carrera de Geomática (SENCICO) que, debido a su amplio campo de aplicación, guarda relación con las disciplinas enfocadas en el desarrollo de los espacios urbanos. Entre los diplomados del sector universitario vinculados a la planificación, el diseño y la gestión de ciudades, se encuentran los siguientes:

- Diplomado en Prevención, Recuperación y Reconstrucción de Zonas Afectadas por Huaycos y otros Desastres Naturales en el Perú (Pontificia Universidad Católica del Perú);
- Diplomatura de Especialización en Gestión de la Infraestructura y de la Movilidad (Pontificia Universidad Católica del Perú).

Si bien existen otros programas educativos universitarios y tecnológicos que son empleados dentro de los campos de la planificación, el diseño y la gestión de ciudades (v. g. la gestión pública, la ingeniería del transporte, la arquitectura y las técnicas de construcción), ninguno de los encontrados obedece directamente a las teorías y técnicas propias de los tres campos en mención. En otros países, es posible hallar una gran variedad de programas académicos relacionados con la planificación, el diseño

y la gestión de ciudades. Dichos programas van desde los temas generales hasta los más específicos propios de las diversas dimensiones del desarrollo urbano, tal como veremos a continuación:

- Desarrollo urbano;
- Planificación urbana;
- Diseño urbano;
- Gestión urbana;
- Arquitectura del paisaje;
- Planificación del transporte y la ciudad;
- Estudios urbanos;
- Ciudades sostenibles;
- Planificación inmobiliaria internacional;
- Sintaxis del espacio;
- Salud, bienestar y edificaciones sostenibles;
- Gestión urbana y medios de subsistencia;
- Gestión y financiamiento de infraestructura urbana;
- Competitividad urbana y resiliencia;
- Asentamientos humanos y ambiente.

Ahora bien, aunque la planificación, la gestión y el diseño de ciudades requieren el manejo de ciertos conocimientos, los cuales se desarrollan dentro de disciplinas académicas y técnicas que forman parte de la educación superior, los procesos de transformación urbana se dan en lo cotidiano; por ello, la ciudadanía en general cumple un rol central en el desarrollo de las ciudades. Esto significa que la educación básica ofrece un espacio importante para preparar a las personas desde sus primeras etapas de desarrollo en el manejo de ciertas nociones afines al desarrollo de las ciudades, así como de los derechos y deberes urbanos. Esta mirada es coherente con el objetivo de lograr la práctica

de un urbanismo que vaya de abajo hacia arriba.

### Recomendaciones:

- Será fundamental plantear nuevos centros de estudio y programas técnicos dentro de los campos de la planificación, el diseño y la gestión de ciudades, cumpliendo un rol central el futuro Organismo de Gestión de Institutos y Escuelas de Educación Superior (EDUCATEC).
- El PRONABEC y las entidades de cooperación educativa deberán fomentar la formación de profesionales en programas académicos del extranjero dentro de los campos de la planificación, el diseño y la gestión de ciudades a través de becas de pregrado, posgrado, pasantías e intercambios.
- Las universidades públicas y privadas deberán desarrollar proyectos de programas académicos dobles entre casas de estudio peruanas y extranjeras dentro de los campos de la planificación, el diseño y la gestión de ciudades.
- Es fundamental que los programas académicos de la educación superior que guardan vinculación con la planificación, la gestión y el diseño de ciudades (v. g. los posgrados en gestión pública) incorporen en sus planes de estudio los enfoques contemporáneos y conceptos clave del urbanismo. Ello debe hacerse de forma coherente con las leyes y reglas que regulan el urbanismo en el país y así evitar una brecha significativa entre lo aprendido en los programas de la educación superior y la realidad de la administración pública. Significa que los programas de estudio deberán manejar una estrategia para aplicar en el contexto nacional lo aprendido de las teorías y técnicas contemporáneas del urbanismo en el ámbito internacional.
- La educación básica debe preparar a la persona para que se desempeñe adecuadamente en los espacios

urbanos. Así, desde muy pequeñas, las personas sabrán qué son las ciudades y los espacios públicos; qué rol cumplen en el desarrollo nacional, regional y de la sociedad; qué procesos tienen lugar en ellas; qué deberes y derechos urbanos existen y cómo ejercerlos; y, en líneas generales, cómo pueden ser protagonistas de su transformación. El Ministerio de Educación es el ente responsable de aplicar esta acción.

**Objetivo 9: Para implementar los objetivos anteriores, desarrollan un piloto que permita planificar, diseñar y gestionar una ciudad en el marco de los criterios presentados en este documento**

A través de un proyecto piloto se podría mostrar al Estado, al sector privado y a la sociedad en general los beneficios de mejorar el sistema de desarrollo urbano del país en materia de planificación, diseño y gestión de ciudades. Tanto el proceso como el resultado generarían un aprendizaje único con el potencial de inspirar la transformación del sistema total. El desarrollo de un proyecto piloto ayudaría a viabilizar muchas de las recomendaciones planteadas en el presente documento. UN-Habitat (2016: 32), con respecto a los proyectos piloto, plantea:

El resultado podría ser un plan y un proceso o la ejecución de una intervención sobre el terreno. Los proyectos piloto pueden atraer especial atención pública y generar oportunidades únicas de implementación, de manera que si el resultado es exitoso, puede motivar su replicación y escalar al ámbito de ciudad o regional o incluso impulsar cambios institucionales. Si la legislación vigente o, por ejemplo, los mecanismos de financiación no respaldan a los nuevos enfoques previstos por el Piloto, este proyecto podría recibir un “estatus especial”. Esto podría permitirle, temporalmente, probar mecanismos que no se encuentran disponibles o que legalmente limitan las buenas intenciones del proyecto. Una vez que el piloto se convierta en un éxito, uno podría considerar hasta qué punto los reglamentos con estatus especial podrían convertirse en política general.

Para lograr lo anterior, se necesitaría voluntad política en los tres niveles de gobierno. Sería pertinente contar con un marco regulatorio *ad hoc* que sea aplicado únicamente en la circunscripción elegida para aplicar los criterios apropiados del desarrollo urbano. El proyecto piloto presentaría una gran oportunidad para emplear herramientas innovadoras en materia de planificación, diseño y gestión de ciudades, más simples y flexibles, sustancialmente participativas y enmarcadas en un pacto ciudadano. El proceso de reconstrucción de la costa norte del Perú ofrece un escenario apropiado para impulsar un proyecto piloto de esta naturaleza.

**Recomendaciones:**

- El proyecto piloto deberá consistir, idealmente, en un proceso y un producto sustancialmente participativo, intersectorial, que articule a los tres niveles de gobierno; que haga compatible las decisiones de arriba abajo con un enfoque de abajo arriba; que fortalezca las capacidades de los actores involucrados, y que ponga a prueba un marco regulatorio *ad hoc* y un *set* de herramientas y mecanismos innovadores (técnicos, legales y de financiación).
- El piloto podría adecuarse a los recursos disponibles, como aquellos asignados a la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, empleados en las regiones costeras, y los correspondientes a los programas del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- El proceso deberá contemplar los siguientes aspectos, entre otros que resulten de un desarrollo más detallado del piloto:
  - creación de un marco normativo *ad hoc* que permita aplicar las teorías y técnicas presentadas en el presente documento;



- identificación de los criterios para seleccionar una ciudad;
- elección de una ciudad a partir de una coordinación entre los tres niveles de gobierno;
- conformación de un equipo que lidere el proceso;
- capacitación de los diversos grupos que participen en el proceso;
- promoción de un pacto ciudadano;
- preparación de un plan de trabajo u hoja de ruta;
- desarrollo de un sistema de monitoreo y evaluación;
- desarrollo de una metodología *ad hoc* que responda a las características particulares de la ciudad elegida;
- preparación de una estrategia y visión;
- aplicación de instrumentos innovadores y simplificados en materia de planificación, diseño y gestión de ciudades;
- sistematización y difusión de los resultados;
- revisión del sistema de desarrollo urbano del país a la luz de los hallazgos del proyecto piloto.

## Bibliografía

Alegre, Mariana y Claudia Bielich

2015 *Vulnerabilidad urbana: Evaluando los nuevos factores de riesgo en Lima Metropolitana*. Lima: Oxfam. Disponible en: <<http://bit.ly/2wS9SBt>> (última consulta: 08/08/2017).

Banco Mundial

2017 *Urban population (% of total)*. *The World Bank*. Disponible en: <<http://bit.ly/1fk-tHSb>> (última consulta: 08/08/2017).

Carmona, Matthew, Tim Heath y Steven Tiesdell

2010 *Public places urban spaces: The dimensions of urban design*. Oxford: Architectural Press.

CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe

1998 *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: Propuestas para la gestión urbana*. Disponible en: <<http://bit.ly/2wbR-nel>> (última consulta: 08/08/2017).

CEPLAN-Centro Nacional de Planeamiento Estratégico

2016 *Extracto del documento: OECD Territorial Reviews PERU 2016 : Estudio de Desarrollo Territorial - Perú 2016 publicado*

por OCDE en octubre 2016. Disponible en: <<http://bit.ly/2kJUT8C>> (última consulta: 08/08/2017).

Chavan, Abhijeet, Christian Peralta y Christopher Steins

2007 *Planetizen contemporary debates in urban planning*. Washington D. C.: Island Press.

Department for Communities and Local Government

2011 *A plain English guide to the Localism Act*. [en línea]. London: Department for Communities and Local Government. Disponible en: <<http://bit.ly/1loZPe5>> (última consulta: 08/08/2017).

Dextre, Juan C. y Pau Avellaneda

2014 *Movilidad en zonas urbana*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Ecuador

2016 *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo*. Asamblea Nacional de la República del Ecuador.

*El Comercio*

2017 “COEN: aumentan cifras de damnificados y afectados por lluvias”. Disponible en: <<http://bit.ly/2uRcY7A>> (última consulta: 24/03/2017).

- Febres-Cordero, María E.  
2011 “La gestión pública del urbanismo”. *Revista Venezolana de Gestión Pública*, n.º 2, ene-dic, pp. 175-203.
- Gestión*  
2017a “El Niño Costero y las cifras ‘muy dramáticas’ de la destrucción que ocasionó en Perú”. Disponible en: <<http://bit.ly/2rL-jnPj>> (última consulta: 04/04/2017).  
2017b “Gobierno oficializó ampliación de subsidio de Mivivienda para departamentos de hasta S/ 300,000”. Disponible en: <<http://bit.ly/2sQVg3S>> (última consulta: 24/06/2017).
- Lima Cómo Vamos  
2015 *Encuesta Lima Cómo Vamos: VI Informe de percepción sobre calidad de vida*. Disponible en: <<http://bit.ly/2bSoZTv>> (última consulta: 08/08/2017).
- Ministerio de Economía y Finanzas  
2005 *El Presupuesto Participativo en el Perú: Lecciones aprendidas y desafíos - MEF*. Disponible en: <<http://bit.ly/2v3yipH>> (última consulta: 08/08/2017).
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento  
2017 *Estadísticas. Fondo MIVIVIENDA*. Disponible en: <<http://bit.ly/2wgJ0x8>> (última consulta: 08/08/2017).
- Municipalidad Metropolitana de Lima  
2014 *Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao PLAM 2035*. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima.
- Neyra, Fernando  
2017 *Resumen ejecutivo Estudio Breve “Lecciones aprendidas del FORSUR 2007”*. Disponible en: <<http://bit.ly/2w3nEnn>> (última consulta: 08/08/2017).
- ONU-Organización de las Naciones Unidas  
2014 *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights*. Disponible en: <<http://bit.ly/2gYlppO>> (última consulta: 08/08/2017).  
2017 *Nueva Agenda Urbana*. Disponible en: <<http://bit.ly/2v3qJza>> (última consulta: 08/08/2017).
- Perú  
2017 Ley N.º 30556 que crea la Autoridad de la Reconstrucción con cambios. Disponible en: <<http://bit.ly/2wScteH>>.
- Reino Unido  
2011 Localism Act 2011, Londres, Reino Unido, 15 de noviembre de 2011. Disponible en: <<http://bit.ly/2whf4Bd>> (última consulta: 08/08/2017).
- Sassen, Saskia  
2005 “The Global City: Introducing a Concept”. *Brown Journal of World Affair*, vol. XI (2): 27-43.
- Simmons, R.  
2015 *Curso City Planning*. Londres: University College London.
- Smolka, Martim O.  
2013 *Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina: Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- SPDA-Sociedad Peruana de Derecho Ambiental  
2017 *Y el ordenamiento territorial ay! siguió muriendo*. Disponible en: <<http://bit.ly/2v-F6Ceb>>.
- UN-Habitat  
2016 *Urban Planning and Design Labs : tools for integrated and participatory urban planning*. Quito: United Nations Human Settlements Programm. Disponible en: <<http://bit.ly/2w3x6Hj>> (última consulta: 08/08/2017).  
2017 *Economic Foundations for Sustainable Urbanization: A Study on Three-Pronged Approach: Planned City Extensions, Legal Framework, and Municipal Finance*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme. Disponible en: <<http://bit.ly/2lPStpu>> (última consulta: 08/08/2017).
- Valdiviezo, Mitchell  
2013 “La Participación Ciudadana en el Perú y los Principales Mecanismos para Ejercerla”. *Gestión Pública y Desarrollo*, enero, pp. A9-A12.

# RECOMENDACIONES

- Promover la creación de distintos espacios para el debate público sobre asuntos vinculados a la planificación, la gestión y el diseño de las ciudades, así como para el monitoreo de las políticas urbanas.
- Desarrollar un enfoque integral y territorial de las ciudades para superar las divisiones administrativas-jurisdiccionales, sectoriales y de los niveles de gobierno.
- Crear instrumentos de planificación, gestión y diseño de ciudades que fortalezcan la participación de los propios ciudadanos, a través de un enfoque abajo arriba.
- Incorporar la voz de los damnificados en el proceso de reconstrucción, permitiéndoles expresar sus necesidades y opiniones sobre los territorios donde serán reubicados y sobre la forma en la que se reconstruirán los equipamientos urbanos destruidos.
- Orientar la normativa nacional del desarrollo urbano al bienestar de las personas y el planeta, incorporando los enfoques contemporáneos del urbanismo, como el urbanismo sostenible, el *placemaking*, el urbanismo táctico y la *Nueva Agenda Urbana*.
- Desarrollar con mayor precisión en la normativa nacional los principales conceptos teóricos y técnicos que guían la aplicación de los instrumentos del desarrollo urbano (entre ellos “compacidad”, “sostenibilidad”, “accesibilidad”, “cambio climático”, “resiliencia urbana”, “biodiversidad” y “adaptabilidad”).
- Desarrollar leyes y reglamentos específicos relativos al diseño urbano, el paisajismo, el suelo y los espacios abiertos. Desarrollar un marco de regulación, financiación y lineamientos compartidos que hagan viable la aplicación de los instrumentos alternativos del desarrollo urbano.
- Desarrollar instrumentos sencillos, resultantes del trabajo colaborativo, adaptados a las diversas realidades locales, de menor complejidad técnica, flexibles y creadores de pactos entre la sociedad y el Estado. Aplicar los nuevos instrumentos de desarrollo urbano, como los planes de barrio y las estrategias para toda la ciudad, en materia de planificación; y los códigos de diseño y los planes conceptuales, en materia de diseño).
- Mejorar los instrumentos y mecanismos de financiación de los gobiernos locales. Incluir los instrumentos del desarrollo urbano en un sistema de incentivos.
- Incluir mecanismos para prevenir y mitigar las consecuencias de desastres en los instrumentos de planificación, gestión y diseño de ciudades.
- Definir criterios para recolectar datos urbanos en la escala de ciudad, procurando que las fórmulas que se determinen respondan a estándares internacionales para facilitar la comparación con otras ciudades del mundo.
- Mejorar el Observatorio Urbano Nacional y articularlo con otras plataformas de datos. Promover observatorios ciudadanos independientes que permitan recopilar información urbana, así como hacer seguimiento a la evolución de la calidad de vida en las ciudades.
- Plantear nuevos centros de estudio y programas técnicos dentro de los campos de la planificación, el diseño y la gestión de ciudades. Fomentar la formación de profesionales en programas académicos del extranjero dentro de los campos de la planificación, el diseño y la gestión de ciudades a través de becas de pregrado, posgrado, pasantías e intercambios.
- Desarrollar proyectos de programas académicos dobles entre casas de estudio

# RECOMENDACIONES

peruanas y extranjeras dentro de los campos de la planificación, el diseño y la gestión de ciudades. Incorporar los enfoques contemporáneos y conceptos clave del urbanismo en los planes de estudio de los programas académicos de la educación superior que guardan vinculación con la planificación, la gestión y el diseño de ciudades. Preparar a la persona para que se desempeñe adecuadamente en los espacios urbanos desde la educación básica.

- Implementar un proyecto piloto (proceso y producto) que sea sustancialmente participativo, intersectorial, que articule

a los tres niveles de gobierno; que haga compatible las decisiones de arriba abajo con un enfoque de abajo arriba; que fortalezca las capacidades de los actores involucrados, y que ponga a prueba un marco regulatorio *ad hoc* y un *set* de herramientas y mecanismos innovadores (técnicos, legales y de financiación).

- Adecuar el proyecto piloto a los recursos disponibles, como aquellos asignados a la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, empleados en las regiones costeras, y los correspondientes a los programas del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

## Participaron:

- *Alejandro Bardales*
- *Guido Borasino*
- *Julio Calderón*
- *Sofía Castro*
- *Edgardo Cruzado*
- *Amalia Cuba Salerno*
- *Juan Manuel del Pozo*
- *Alberto Fernández-Dávila*
- *Claudio Higa*
- *Laura Lozada*
- *Manuel Madrid*
- *Jitka Molnarova*
- *Omar Narrea*
- *Antonio Navarro*
- *Fernando Neyra*
- *Patricia Pella*
- *Andrés Quispe*
- *Jeremy Robert*
- *Luis Rodríguez*
- *María Grazia Ruiz*
- *Karina Santivañez*
- *Matteo Stiglich*
- *Zoe Elena Trohanis*
- *Renato Vera*
- *Zoila Yi Yang*
- *Anna Zucchetti*

*Coordinadora:*  
*Midori de Habich*

*Consultores:*  
*Mariana Alegre*  
*Juan José Arrué*

*La participación de estas personas no compromete a las instituciones en que laboran.*

*No necesariamente suscriben la totalidad de los contenidos de este documento.*

