



## EVOLUTION OF URBAN PLANNING IN PERU 1946 - 2021: FROM NORMATIVE URBAN PLANNING TO SUSTAINABLE URBAN DEVELOPMENT PLANNING

## EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN URBANA EN EL PERÚ 1946 - 2021: DE LA PLANIFICACIÓN URBANA NORMATIVA A LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE

Rodolfo Francisco Castillo-García<sup>1, 2</sup>

<sup>1</sup> Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú.

<sup>2</sup> Escuela de Posgrado de la Universidad Ricardo Palma. Santiago de Surco, Lima, Perú.

\* Corresponding Author: E-mail: [rofrancast@yahoo.com](mailto:rofrancast@yahoo.com)

Rodolfo Francisco Castillo-García: <https://orcid.org/0000-0002-0316-5201>

### ABSTRACT

This article constitutes an approach to the study of the evolution of urban planning in Peru in the period 1946-2021, based on the legal framework and the institutional framework in the country, and based also on the contemporary urban planning approaches that have influenced it. In this virtue, an identification of periods in the evolution of urban planning in Peru is proposed and developed: 1946-1968, 1969-1980, 1981-1991, 1992-2005 and 2006-2021, which could mean an evolution since the “normative urban planning” of the first decades of the 20th century, to the “planning of sustainable urban development” in the second decade of the 21st century.

**Keywords:** urban planning - normative urban planning - sustainable urban development planning

### RESUMEN

El presente artículo constituye una aproximación al estudio de la evolución de la planificación urbana en el Perú en el periodo 1946-2021, en función del marco legal y del marco institucional en el país, y de los enfoques de planificación

urbana contemporánea que han influido en ella. En esta virtud, se plantea y desarrolla una identificación de periodos en la evolución de la planificación urbana en el Perú: 1946-1968, 1969-1980, 1981-1991, 1992-2005 y 2006-2021, que podría significar una evolución desde la “planificación urbana normativa” de las primeras décadas del siglo XX, a la “planificación del desarrollo urbano sostenible” en la segunda década del siglo XXI.

**Palabras clave:** planificación urbana - planificación urbana normativa - planificación del desarrollo urbano sostenible.

## INTRODUCCIÓN

Los datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (INEI), señalan que en el 2017 el 75% de la población nacional era urbana, cuando en el 2007 lo era el 72%, en 1993 el 65%, en 1961 el 47% y en 1940 la población urbana sólo llegaba al 36%. Actualmente, se estima que no menos del 77% de la población nacional es urbana. Y en el 2017, el 48% de la población total del país vivía en alguna de las 15 ciudades más habitadas (INEI, 2017). Asimismo, el Producto Nacional Urbano (PNU) representaba en 1990 alrededor del 85% de la economía nacional, cuando en 1972 llegaba al 79%, y en 1950 representaba el 63% (Castillo & Mendoza, 1991). Actualmente, se estima que el PNU debe significar no menos del 90% del PBI Nacional.

Es decir, existe un “proceso sostenido de urbanización de la población y de la economía del país” en las últimas ocho décadas, por lo que es altamente probable que el futuro del desarrollo del Perú se decida fundamentalmente en nuestras ciudades.

Y la “planificación urbana” en el Perú, como uno de los instrumentos técnicos normativos y de gestión para orientar y regular dicho proceso de urbanización, ha ido evolucionando desde sus inicios en 1946 hasta la actualidad, recibiendo influencias los principales enfoques de planificación urbana contemporánea: planificación urbana normativa (Fernández-Güell, 1997), planificación urbana estratégica (CIDEU, 1993), planificación urbana ambiental (INADUR, 2001), gobernanza urbana (De Mattos, 2001), y planificación del desarrollo urbano sostenible (Castillo, 2012, 2020a).

En este contexto, el objetivo del presente artículo es presentar una aproximación al estudio de la evolución de la planificación urbana en el Perú en el periodo 1946-2021, en función del marco legal y del marco institucional en el país, y de los enfoques de planificación urbana contemporánea en Europa y América que han influido en ella. Asimismo, plantear aportes y retos futuros para encarar de una mejor manera la “planificación del desarrollo urbano sostenible” en el país.

## MATERIALES Y MÉTODOS.

Para ello, se hace una revisión bibliográfica sobre los conceptos de desarrollo (Castillo, 2005; Uribe, 2008), desarrollo sostenible (Pearce & Turner, 1990; IGAC, 1998; Castillo, 2005, 2018; UNESCO, 2012; ONU, 2015; Puppachai & Zuidema, 2017), desarrollo urbano (MVCS, 2011; Castillo, 2012; 2018), desarrollo urbano sostenible; Ortega, 2001; Castillo, 2010, 2020a; MVCS - PNC, 2013; Tang & Lee, 2016; Yigitcanlar & Kamruzzaman, 2015; Yigitcanlar & Teriman, 2015; Sofeska, 2016; MVCS, 2016; Guzmán *et al.*, 2017; Yang *et al.*, 2017; Salet & Vries, 2018; Simwanda & Murayama, 2018; Webb *et al.*, 2018; Medeiros & Van Der Zwet, 2019; Surya *et al.*, 2021) y planificación urbana (MVCS, 1985; CIDEU, 1993; Fernández-Güell, 1997; De Terán, 1999; INADUR, 2001; De Mattos, 2001; Sofeska, 2016; Motieyan & Mesgari, 2017; Castillo, 2020a; Yañez-Soria, 2020).

Y se identificaron cuáles son los principales enfoques de planificación urbana contemporánea en Europa y América: planificación urbana normativa (Fernández-Güell, 1997), planificación urbana estratégica (CIDEU, 1993; Fernández-Güell, 1997), planificación urbana ambiental (INADUR, 2001), gobernanza urbana (De Mattos, 2001), y planificación del desarrollo urbano sostenible (Castillo, 2005, 2012, 2020a).

Asimismo, se identificó el marco legal básico de la gestión urbana en el Perú entre los años 1946 y 2021 (Constituciones políticas, leyes orgá-

nicas de municipalidades y reglamentos de acondicionamiento territorial, desarrollo urbano, medio ambiente y gestión de riesgos de desastres, entre otras normas). Y luego se identificaron cuáles fueron o son las instituciones claves en la gestión urbana del país en dicho periodo (ONPE, IPL, MVC, INADUR, IMP, MTCVC, MVCS, entre otras instituciones).

En función de todo ello, se plantea y desarrolla una identificación de diferentes periodos en la evolución de la planificación urbana en el Perú: 1946-1968, 1969-1980, 1981-1991, 1992-2005 y 2006-2021; considerando el contexto político y económico, el marco legal e institucional antes indicados, y los enfoques de planificación urbana contemporánea identificados que han influido en ella.

Y finalmente, se plantean aportes para encarar de una mejor manera la “planificación del desarrollo urbano sostenible” en el país, a partir de cambios de paradigmas y actitudes, de reformas constitucionales e institucionales, y de propuestas para la formulación aplicación e implementación de leyes generales y planes nacionales de desarrollo, de ordenamiento territorial, de desarrollo urbano y de vivienda.

## Aspectos Éticos

El autor declara que no presenta ningún aspecto ético según normatividad nacional e internacional.

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

El marco legal básico de la gestión del desarrollo urbano en el Perú en-

tre los años 1946 y 2021, ha estado constituido básicamente por las tres Constituciones Políticas que ha tenido el país en este periodo (1933, 1979 y 1993)(CR, 1933, 1979, 1993), y por un conjunto de disposiciones normativas, que incluyen cuatro leyes orgánicas de Municipalidades (leyes de 1892, 1981, 1984 y 2003), y cuatro reglamentos de acondicionamiento territorial, desarrollo urbano y medio ambiente (1985, 2003, 2011, 2016), entre otras.

El marco institucional en este periodo 1946-2021 ha estado signado por la creación e influencia de instituciones claves en la gestión urbana del país, que influyeron en el desarrollo de la planificación urbana en el Perú, como son los casos de la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo - ONPU (1946), el Instituto de Planeamiento de Lima - IPL (1961), el Ministerio de Vivienda y Construcción - MVC (1969), el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano - INADUR (1981), el Instituto Metropolitano de Planificación - IMP (1991), el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción - MTCVC (1992), el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS (2001), y el Programa Nuestras Ciudades - PNC del MVCS (2012), entre otras.

Y los principales enfoques de planificación urbana contemporánea en Europa y América que se identifican son los siguientes: planificación urbana normativa (Fernández-Güell 1997), planificación urbana estratégica (Fernández-Güell 1997; CIDEU, 1993), planificación urbana ambiental (INADUR, 2001), gobernanza urbana

(De Mattos, 2001), y planificación del desarrollo urbana sostenible (Castillo, 2005, 2012 y 2020a).

En función de ello, se plantea y desarrolla una identificación de diferentes periodos en la evolución de la planificación urbana en el Perú: 1946-1968, 1969-1980, 1981-1991, 1992-2005 y 2006-2021; considerando el marco legal e institucional antes indicados, y los enfoques de planificación urbana contemporánea identificados que han influido en ella.

En el periodo 1946-1968 se da el inicio de la “planificación urbana normativa”. En el periodo 1969-1980 ocurre la consolidación de la “planificación urbana normativa”. En el periodo 1981-1991 se concreta el inicio de la “planificación urbana ambiental”. En el periodo 1992-2005 sucede la consolidación de la “planificación urbana ambiental” y el inicio de la “planificación urbana ambiental estratégica”. Y finalmente, en el periodo 2006-2021 se dan las primeras aproximaciones a la “planificación del desarrollo urbano sostenible”.

En suma, la evolución de la planificación urbana en el Perú en el periodo 1946-2021 podría significar una evolución desde la “planificación urbana normativa” de las primeras décadas del siglo XX a la “planificación del desarrollo urbano sostenible” en la segunda década del siglo XXI.

## **REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA DEL DESARROLLO AL DESARROLLO SOSTENIBLE**

El “desarrollo” (o progreso) es un término cuyo uso inicial se localiza en

las ideas de los utópicos del Renacimiento, mientras que su empleo más preciso pertenece ya a los economistas, científicos sociales y responsables de políticas públicas en el Siglo XX. Como toda noción, la de desarrollo cuenta con un inicio en el tiempo y representa los intereses de quienes movilizan recursos y hablan de manera autorizada sobre ella. Desde los planteamientos más centrados en la economía, pasando por los ambientalistas y hasta por los más sociológicos y los políticos, así como por aquellos que enfatizan la buena gestión y la gobernabilidad (Uribe, 2008).

Recogiendo los aportes de diversos planteamientos, se puede definir que el “desarrollo” es un proceso de cambio o transformación que se genera en el entorno biológico, económico, social, político, cultural y/o físico - ambiental del ser humano. Dicho proceso de cambio se caracteriza por la generación de riqueza, la elevación de calidad de vida de población, la incorporación de innovaciones tecnológicas, el mejoramiento del hábitat, la promoción de valores éticos, cívicos y sociales, y por una gestión de gobierno eficiente y legítima (Castillo, 2005).

En cambio, el “desarrollo sostenible” implica un cambio muy importante en cuanto a la idea de sustentabilidad, principalmente ecológica, y a un marco que daba también énfasis al contexto económico y social del desarrollo (UNESCO, 2012).

En ese sentido, el “desarrollo sostenible” es entendido como un proceso de cambio integral y multisectorial orientado al aumento de los beneficios

del desarrollo económico, a su distribución social, al respeto a la identidad cultural y étnica, al mantenimiento de los servicios y la calidad de los recursos naturales y del territorio, al fortalecimiento de una gestión pública eficiente y transparente, y a la participación democrática de sociedad civil en dicho proceso (Pearce & Turner, 1990; IGAC, 1998).

Sin embargo, es necesario ser consciente que al respecto no existe una unanimidad de pensamiento, existiendo diversas posturas, interpretaciones y matices con respecto al “desarrollo sostenible”. Fernández (2000) sostiene que el concepto de “desarrollo sostenible” parece constituir una reflexión interna al modo de producción dominante, que si bien no deja de esgrimir argumentos críticos, procura analizar precisamente la viabilidad cada vez más comprometida del presente modo productivo capitalista. Es decir, una especie de discurso un tanto adaptativo o realista, que en definitiva alienta un cierto objetivo de calidad de vida urbana mínima, basada en la posibilidad de una reorganización del modo productivo que asegure tales estándares elementales (Fernández, 2000).

Por otro lado, Allen (1994) citado por Fernández (2000), intenta resumir el “desarrollo sostenible” como el campo de articulación de los subsistemas social (habitabilidad), económico (equidad y eficiencia) y ecológico (sustentabilidad); es decir, el espacio conceptual en que interactúan las lógicas o fines de cada subsistema. Y desde una perspectiva crítico - ideológica, Leff (1994) citado por Fernández

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

En todo caso, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas - ONU aprobó el 25 de Septiembre de 2015 la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, que establece 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre los que incluye el objetivo de “ciudades y comunidades sostenibles”. Esta nueva estrategia regirá los programas mundiales y nacionales de desarrollo con miras al 2030. Y los Estados se han comprometido a movilizar los medios necesarios para su implementación (ONU, 2015).

En este contexto, el “desarrollo sostenible” debería ser entendido como un proceso de cambio integral, multisectorial y positivo en un país, región o localidad, orientado al logro de objetivos y metas referidos a ocho componentes básicos: promoción de valores y derechos humanos, competitividad económica, equidad social, respeto a diversidad cultural y étnica, funcionalidad territorial, sustentabilidad ambiental, gestión de riesgos de desastres, y gobernanza democrática (Castillo, 2010).

## **REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA DEL DESARROLLO URBANO AL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE**

Uno de los seis componentes del “desarrollo” antes mencionados, “el mejoramiento del hábitat”, incluye al medio ambiente natural y al medio ambiente construido; y éste último a su vez, incluye a los centros poblados urbanos y rurales, lo que conduce a la preocupación por definir qué es el “desarrollo urbano”.

El “desarrollo urbano” es un proceso dinámico de concentración de población y actividades en ciudades, centros poblados o asentamientos humanos en general, que comprende al crecimiento físico de las ciudades (usos del suelo, infraestructura básica, vivienda, servicios públicos y equipamiento urbano que demanda la población concentrada), la elevación de los niveles de vida de población asentada, el mejoramiento del hábitat y de su entorno ecológico, y la consolidación de una cultura ciudadina. Sin embargo, tradicionalmente la normativa municipal vigente en el Perú ha puesto énfasis en el crecimiento físico de las ciudades, y más recientemente también en el mejoramiento del hábitat y el entorno ecológico (Castillo, 2005).

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú (MVCS) definía que el “desarrollo urbano” era un proceso de ordenamiento y adecuación de los centros poblados en el ámbito urbano y rural, a través de la planeación en sus aspectos que promueve el incremento de las actividades humanas y el mejoramiento de

las condiciones de vida de la población, mediante el acceso a bienes, servicios, infraestructuras y equipamientos adecuados, en un medio ambiente saludable que no comprometa las necesidades de generaciones futuras (MVCS, 2011).

En este contexto general, surge la necesidad de conjugar el “desarrollo sostenible” con el “desarrollo urbano” y generar una síntesis de dicha conjugación. Sin embargo, el concepto emergente de “desarrollo urbano sostenible” requiere de una construcción teórica más elaborada y de una aplicación operativa en la planificación urbana (Tang & Lee, 2016); ya que equivocadamente se le suele constreñir sólo al manejo adecuado de la interacción entre el desarrollo urbano físico y el medio ambiente (INADUR, 2001; Castillo, 2012).

En ese sentido, la Estrategia Territorial Europea - ETE, adoptada por los Estados miembros y la Comisión Europea en 1999, establece objetivos territoriales para la Unión donde las ciudades ocupan un lugar central. En efecto, propone el objetivo de un sistema urbano equilibrado y policéntrico como pieza clave para la cohesión territorial europea (MMA, 2001). Para ello, establece pautas como el reforzamiento de las estructuras urbanas como factores de calidad de vida y competitividad económica, otorgando un papel a los distintos tipos de ciudades; el mejoramiento de su accesibilidad y conexión; y la aplicación de criterios de “sostenibilidad” en el seno de cada ciudad y en su relación con el territorio circundante, para reducir

los efectos y poner en valor el patrimonio natural y cultural (Ortega, 2001).

Así, para que la ciudad constituya la base para las estrategias de “sostenibilidad urbana” se trata de integrar la calidad de vida y la vitalidad económica mediante una mejor distribución y lucha contra la exclusión; optimizar su relación con el territorio circundante para reducir sus efectos o huella ecológica; definir fórmulas innovadoras de gobierno urbano, de participación público - privada y de cooperación en todos los ámbitos institucionales; y deben utilizarse todas las herramientas políticas, legislativas y financieras disponibles y las medidas para influir en el mercado y las conductas (Ortega, 2001).

En esa perspectiva, el “desarrollo urbano sostenible” debería ser entendido como un proceso de cambio integral, multisectorial y positivo en los centros urbanos que involucra nueve componentes básicos: complementariedad urbano - territorial, competitividad urbana, funcionalidad urbana, calidad urbanística y paisajística, sustentabilidad ambiental, gestión de riesgos de desastres, equidad social urbana, identidad cultural, y gobernanza urbana (Castillo, 2010, 2018; MVCS - PNC, 2015; Sofeska, 2016).

El MVCS define que el “desarrollo urbano sostenible” es el proceso de transformación política y técnica de los centros poblados urbanos y rurales, así como de sus áreas de influencia, para brindar un ambiente saludable a sus habitantes, ser atractivos cultural y físicamente, con actividades económicas eficientes, ser gobernables y

competitivos, aplicando la gestión del riesgo de desastres y con pleno respeto al medio ambiente y la cultura, sin comprometerla capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades (MVCS, 2016).

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible - Hábitat III, aprobó la “Nueva Agenda Urbana” el 20 de Octubre de 2016, refrendada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 23 de Diciembre de 2016. Dicha Agenda reafirma el compromiso mundial con el “desarrollo urbano sostenible” como un paso decisivo para el logro del “desarrollo sostenible” de manera integrada y coordinada a nivel mundial, nacional, regional y local. Y su aplicación contribuirá a la implementación de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.

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 (ONU, 2016).

### **ENFOQUES DE PLANIFICACIÓN URBANA CONTEMPORÁNEA**

La “planificación” es una disciplina orientada al establecimiento de políticas, estrategias y acciones que permiten transitar desde un presente considerado inadecuado o poco deseable,

hacia situaciones más satisfactorias alcanzables en el futuro, inmediato y mediano, dirigido a lograr ciertos objetivos y metas de desarrollo, utilizando eficazmente los recursos disponibles (INADUR, 2001).

Cuando la “planificación” se aplica a la temática del desarrollo surge la “planificación del desarrollo”, que es un proceso racionalizador que asesora en la toma de decisiones para la orientación del proceso de desarrollo del país. En esa virtud, propone alternativas de políticas públicas y estrategias de desarrollo. Así, es una disciplina y actividad pública, privada, técnica y política, que involucra a equipos técnicos, gobierno, instituciones y sociedades locales, regionales y nacionales en un proceso complejo, permanente e integral que comprende un sistema orgánico de ámbitos, niveles, horizontes, mecanismos e instancias (CEPAL, 2010).

Cuando la “planificación del desarrollo” se aplica al ordenamiento de los centros urbanos y ciudades, surge la “planificación urbana”, que tradicionalmente ha sido la disciplina cuyo propósito es la previsión, orientación y promoción del acondicionamiento físico de los centros urbanos y la regulación de los usos del suelo urbano (MVCS, 1985). Se ocupa de investigar y formular el tratamiento de los conflictos en la ocupación del suelo en las ciudades, con la finalidad de orientar racionalmente el desarrollo urbano. También constituye una estrategia para administrar la ciudad, a fin que el desarrollo urbano pueda alcanzar ciertas metas de carácter social, por



ello adopta dos importantes características: la acción y la gestión (IMP, 1992). En esa perspectiva, es una estrategia compleja de gestión social de los procesos de transformación del desarrollo urbano (Fernández, 2000).

Sin embargo, la “planificación urbana contemporánea” ha sido aplicada y se aplica con diferentes enfoques teórico - metodológicos de planificación urbana: (Castillo, 2005; 2012).

- La “planificación urbana normativa”, enfoque que se caracteriza por el énfasis en la formulación de planes físico - espaciales, diseñados en función de una imagen objetivo de largo plazo; y por la intención de regulación normativa de los usos del suelo, basada en un urbanismo tecnócrata y positivista (Fernández-Güell, 1997).
- La “planificación urbana estratégica”, enfoque orientado a posicionar a la ciudad, en función de las mejores oportunidades que ofrece el entorno globalizado y de las fortalezas de cada ciudad, a través de la concreción de megaproyectos urbanos (CIDEU, 1993; Fernández-Güell, 1997).
- La “planificación urbana ambiental”, entendida como el enfoque que incorpora la sustentabilidad ambiental en el proceso planificador de las ciudades, para un manejo adecuado de la relación entre desarrollo urbano y medio ambiente, a fin de aminorar las consecuencias ambientales negativas (INADUR, 2001).
- La “gobernanza urbana”, enfoque entendido como una estrategia

compleja de gestión social e institucional de los procesos de transformación del desarrollo urbano, a fin de lograr acuerdos entre los actores económicos, sociales e institucionales involucrados, para ir procurando la corrección incremental de los principales problemas que afectan la evolución de las ciudades (De Mattos, 2001).

- La “planificación del desarrollo urbano sostenible”, enfoque que inicialmente postulaba la incorporación de la sustentabilidad ambiental, la competitividad urbana y la equidad social urbana en el desarrollo de la ciudad. Sin embargo, aún se maneja en términos teóricos y académicos, pero no ha sido asimilada suficientemente en términos legales y normativos en la mayoría de los países (Castillo, 2005; 2012).

En ese sentido, se requiere de un “enfoque integrador emergente” que recoja los aportes de los diferentes enfoques de planificación urbana moderna y supere sus respectivas limitaciones; a fin de constituir una planificación urbana más viable, eficaz, eficiente y socialmente legitimada en el tratamiento, previsión y promoción del desarrollo urbano sostenible de las ciudades (Castillo, 2005; 2012).

La utilización conjunta de enfoques complementarios de “planificación urbana” puede ser una manera de integrar diferentes actividades y asegurar una finalidad y una dirección común (Fernández-Güell, 1997). Es claro que la redefinición de la “planificación urbana” puede alcanzar a la revisión de

su naturaleza, de la formulación de sus objetivos, de las formas concretas de materialización, de sus instrumentos técnicos y de sus instancias operativas (Fernández, 2000).

En este contexto, la “planificación del desarrollo urbano sostenible” puede constituir ese “enfoque integrador emergente”, que debería entenderse como un proceso técnico, social y político que se concreta en un instrumento técnico - normativo y de gestión denominado “plan de desarrollo urbano”, que está orientado a prever, procurar, promover y regular la conjugación equilibrada de los nueve componentes básicos del “desarrollo urbano sostenible” ya mencionados (Castillo, 2012, 2018; Sofeska, 2016).

En suma, la “planificación urbana” se debe abrir a los planteamientos del “desarrollo urbano sostenible”, y a la realización de las buenas prácticas de la gestión inteligente (es decir, a la gobernabilidad); a fin de producir el perfeccionamiento de los sistemas y de los instrumentos del urbanismo, con el nuevo y mayor conocimiento de la cambiante e impredecible naturaleza de los comportamientos reales del desarrollo urbano, replanteados en muchos aspectos procedimentales y de gestión, liberados de su carga de voluntarismo y de su improcedente empeño de no contar con el mercado. Enriquecidos también por una mayor consideración de los problemas ambientales y por la asimilación de nuevas formas de pactar con la arquitectura (De Terán, 1999; Enguita-Puebla, 2000).

No obstante, no sería conveniente idealizar en extremo las posibilidades

de este tipo de “enfoques de planificación urbana”, en la medida en que está vinculado con el conflicto social, en el que el capital inmobiliario y los movimientos sociales urbanos juegan un papel fundamental en la realidad urbana y en el tipo de crecimiento posible de las ciudades latinoamericanas (Castillo, 2012).

Es probable que el fracaso de la ciudad moderna no sea una consecuencia ligada a la “planificación urbana tradicional”, sino más bien al despliegue de fenómenos inéditos del movimiento de la capitalización y al surgimiento de nuevas instancias de concentración de la inversión y de formas de captación de rentas diferenciales. Así, el discurso innovativo que surge del “paradigma sostenible” no sólo debe orientarse en su expresión urbana, a criticar el modo técnico - conceptual de la “planificación urbana”, sino a desmontar analíticamente y demostrar las limitaciones que el modo productivo capitalista instaure en la dinámica del desarrollo urbano (Fernández, 2000).

## **EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN URBANA EN EL PERÚ 1946 - 2021**

Considerando el contexto político y económico del país, el marco legal e institucional anteriormente mencionado, y la influencia de los enfoques de planificación urbana contemporánea mencionados, se pueden identificar los siguientes periodos en la evolución de la planificación urbana en el Perú entre 1946 y el 2021:

**Período 1946 - 1968**

Este periodo de la evolución de la planificación urbana en el Perú se inscribe, en lo político, en un periodo de “reformismo civil moderado” (Palacios, 2005); que abarcó los gobiernos de José Luís Bustamante y Rivero (1945-1948), Manuel Odría (1948-1956), Manuel Prado Ugarteche (1956-1962), Junta Militar de Gobierno (1962-1963) y Fernando Belaúnde (1963-1968); en los que no se llegaron a emprender las reformas agraria ni industrial. Se caracterizaron por una expansión económica, el desarrollo de la infraestructura y los servicios del Estado, y el inicio de la migración de población andina a Lima y a las principales ciudades del país, lo que llevó a un proceso de urbanización en el país, con demandas sociales que el Estado no pudo atender dado el crecimiento moderado de la economía, iniciándose un proceso de desborde popular, que generaría una crisis del Estado en los años 80 (Matos-Mar, 1984).

Y en lo económico, se inscribe en el periodo de “implantación y desarrollo del modelo de sustitución de importaciones”, que se acentuó a partir de los años 40 del siglo XX. En este periodo, el Estado asumió un papel muy activo en el proceso económico, creando una serie de empresas públicas en sectores claves, como transportes, telecomunicaciones, petróleo, gas, siderurgia, alimentación y textil, a fin de proteger a la industria nacional frente a productores extranjeros y de acelerar la industrialización. Se frenaron las importaciones con una política manifiestamente proteccionista. La in-

dustria nacional, al no competir en los mercados internacionales, tuvo bajos niveles de productividad y producía únicamente para el mercado nacional, lo que le impedía alcanzar economías de escala (Pampillón, 2003: 40).

En este periodo, el marco legal básico estaba configurado por la Constitución del Perú de 1933 y la Ley Orgánica de Municipalidades de 1892. Y el marco institucional estaba liderado por la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo - ONPU, creada por la Ley N° 10723 de 1946 (CR, 1946), que se encargó de la planificación urbana en el país; y en el nivel académico, por el Instituto de Planeamiento de Lima - IPL en 1961.

En el campo normativo, después de dos sencillos reglamentos emitidos en 1924 y en 1931, se dictó en 1955 el primer Reglamento de Urbanizaciones y Subdivisión de Tierras y en 1964 el segundo; normatividad que a partir de 1971 pasó a formar parte del Reglamento Nacional de Construcciones y en el 2006 del Reglamento Nacional de Edificaciones. En estos sucesivos reglamentos se fueron introduciendo mejoras, pero también se mantuvieron aspectos negativos, como las parcelaciones semirústicas y semiurbanas que por sus características de trazado y baja densidad de población son un serio problema para las ciudades que, al alcanzarlas en su crecimiento, encuentran insuficiente vialidad y carencia de equipamientos urbanos (Panizo, 2008).

La ONPU constituyó la primera institución pública dedicada al planeamiento físico de centros poblados en el Perú, marcando así el inicio de la pla-

nificación urbana en el país. Ese fue el inicio de la “planificación urbana normativa” en el Perú (INADUR, 1984).

Así, durante los primeros años, los estudios urbanos que realizó incidieron básicamente en los aspectos físico - geográficos y físico - funcionales. Posteriormente, se fueron incorporando y profundizando otros enfoques teóricos y temas que enriquecieron los resultados de los estudios urbanos. El ejemplo más significativo de este periodo, fue la formulación del Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima 1968-1980 - PLANDEMET (1967), con el que avanzó la planificación urbana normativa en el Perú.

Este Período 1946 - 1968 a su vez, se puede subdividir en las siguientes Etapas:

#### *Etapa 1946 - 1956*

En esta etapa existió un enfoque incipiente en el estudio del proceso urbano, ya que predominaba una visión urbanística de la ciudad, como influencia del urbanismo funcionalista que se desarrolló en Europa en las primeras décadas del siglo XX.

Asimismo, los planes urbanos fueron muy elementales, sobre la base de un urbanismo pragmático, y se referían básicamente a aspectos físico - geográficos, de zonificación urbana (usos de suelo residencial, comercial, industrial, recreativo, etc.) y esquemas viales. Hasta ese momento, los aspectos ambientales no se desarrollaban explícitamente como tales, sino implícitos en el tema de recreación y áreas verdes. Ejemplos paradigmáticos de esta etapa fueron el Plan Piloto

de Lima (1949) y el Plan Regulador de Lima (1956).

#### *Etapa 1956 - 1960*

En esta etapa, se incorporaron otros aspectos en la planificación urbana peruana como el antropológico, económico y social, además del aspecto físico - geográfico. Es la etapa cuando la planificación urbana recibió alguna influencia de la antropología cultural, que produjo, por ejemplo, un estudio del escritor José María Arguedas sobre la Feria de Huancayo, para el Plan Regulador de Huancayo (1960) de la ONPU.

#### *Etapa 1961 - 1967*

En esta etapa, la planificación urbana en el Perú siguió enriqueciéndose con aportes del ecologismo urbano y del empirismo, enfoques de la sociología norteamericana; así como de la planificación regional. La ONPU empezó un proceso de descentralización creándose las Oficinas Regionales (Chimbote, Piura, etc.). Se comenzaron los intentos de coordinación multisectorial regional para la elaboración de planes urbanos, pero existió el peligro de ruptura de ella en el nivel central (INADUR, 1984).

En esta etapa, la Escuela Nacional de Ingenieros (hoy Universidad Nacional de Ingeniería - UNI) acogió en 1951 al Instituto de Urbanismo, fundado en 1944 bajo el liderazgo del Arq. Fernando Belaúnde Terry, como programa para formar planificadores urbanos (Dorich, 1996).

Y en 1961, se creó el Instituto de Planeamiento de Lima - IPL, a partir

del citado Instituto de Urbanismo, con financiamiento de la Organización de Estados Americanos - OEA, a través del Programa Interamericano de Planeamiento Urbano y Regional - PIA-PUR, que aportó una corriente beneficiosa para la planificación urbana, ya que metodológicamente se incorporó el nivel regional en estudios urbanos; es decir, el enfoque urbano-regional de los asentamientos humanos. La influencia del IPL se trasladó a los organismos públicos a partir de 1965 (Castillo, 2012, 2005).

Así se tiene, por ejemplo, un estudio sobre Polos de Desarrollo en el Perú en ocho regiones; y otro estudio sobre el Sistema Urbano Nacional y su relación con los Proyectos de Inversión; que constituyen aportes iniciales para entender a las ciudades no solo como fenómenos urbanísticos aislados, sino reconocer sus implicancias en el desarrollo económico y el acondicionamiento territorial del país (Castillo, 2005).

#### *Etapa 1967 - 1968*

Es la etapa en la que se emprendió la elaboración del Plan de Desarrollo Metropolitano 1968-1980 - PLANDEMET, por un convenio entre la ONPU y la Municipalidad de Lima. En dicho estudio se consideraron aspectos económicos, físico - espaciales, sociales e institucionales en el estudio de la ciudad de Lima, dentro de un ecléctico con influencia del urbanismo funcionalista, del ecologismo urbano y del empirismo norteamericano.

#### **Período 1969 - 1980**

Este periodo de la evolución de la planificación urbana en el Perú se inscribe, en lo político, en un periodo de “reformismo militar” del autodenominado Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, que abarcó los gobiernos de Juan Velasco Alvarado (1968-1975) y de Francisco Morales Bermúdez (1975-1980); en cuya primera fase se emprendieron radicales reformas sociales y económicas, como la expropiación de los complejos agroindustriales de capital extranjero, de las grandes haciendas latifundistas y de los medios de comunicación social; la imposición de controles de precios de productos de consumo básico y del sector servicios; una reforma agraria y una reforma educativa, la creación de la comunidad industrial y la propiedad social; y la nacionalización de una serie de recursos naturales. Y en cuya segunda fase, a partir de 1975, se empezó el desmontaje de las reformas sociales y económicas, y se convocaron a elecciones generales para 1980 (Pease & Romero, 2013).

Y en lo económico, se inscribe en el periodo de “estancamiento del modelo de sustitución de importaciones”, que duró hasta finalizada la década de los años 80 del siglo pasado, en los cuales se sufrió un largo periodo de proteccionismo y autosuficiencia, cuando el Estado intervino para comprar empresas, otorgar subsidios, controlar mercados y fortalecer poderes oligopólicos y monopólicos. En la década de los años 70, aumentaron las importaciones debido a la subida de los precios del petróleo; en cambio, las exporta-

ciones y el ahorro extranjero captado disminuyeron por la crisis que estaban atravesando los países desarrollados. Para continuar creciendo, el país decidió endeudarse fuertemente, en vez de frenar su crecimiento aplicando políticas restrictivas o de ajuste que hubiesen reducido la necesidad de ahorro extranjero. (Pampillón, 2003: 40).

En este periodo, el marco legal básico estaba constituido por el Estatuto del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada y por la Ley de Municipalidades de 1892 (CR, 1892). Y el marco institucional, estaba referido al Ministerio de Vivienda y Construcción - MVC, creado por el Decreto Ley N° 17528 de 1969, que se encargó de la planificación urbana en el país.

En este periodo, se consolidó la “planificación urbana normativa”, con la formulación y aprobación de reglamentaciones sobre zonificación urbana. Los planes urbanos se hicieron más integrales en su metodología y más interdisciplinarios en su elaboración, pero también más eclécticos ya que recibieron aportes de las ciencias sociales y de las ciencias económicas. Pero más que nada fueron aportes metodológicos y operativos antes que teóricos, ya que los planes urbanos en general, trasuntaban un urbanismo pragmático y un empirismo en su concepción.

Ante el sismo catastrófico del 31 de Mayo de 1970 en el Perú, la seguridad física ante desastres fue la preocupación y el antecedente para ir abordando el tema ambiental en los planes urbanos, pero todavía

de manera puntual y no integrada suficientemente en los planes urbanos, tanto teórica como metodológicamente. Fueron importantes los estudios de micro zonificación realizados por la Misión Japonesa presidida por el Profesor Morimoto, que en el siguiente periodo fueron metodológicamente retomados por la Universidad Nacional de Ingeniería - UNI (INADUR, 2000).

En este Periodo, se realizaron planes y/o estudios urbanos importantes como:

- Plan de Chimbote (1970), donde se aplicó por primera vez en el país, la teoría de los umbrales urbanos, gracias al aporte de la Naciones Unidas para la reconstrucción de la ciudad, ante los estragos del sismo del 1970. Este plan quizás constituya el plan urbano local metodológicamente más complejo, completo e innovador que se desarrolló en este periodo.
- Plan de Cerro de Pasco (1973), con estudio pionero de micro zonificación sísmica, por sus condiciones especiales de ciudad minera ubicada en una zona geográfica de gran altitud y riesgo sísmico. Así, la seguridad física ante desastres fue el antecedente para ir abordando el tema ambiental en los planes urbanos.
- Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1975), primer esfuerzo valioso y sistemático de planificación urbana nacional, con la política pública de ciudades con ventajas comparativas. Constituyó el documento normativo que sirvió de marco orientador para la realización de planes urbanos de los cen-

tros poblados del Perú, dentro de una búsqueda de sistematización de la estructura urbano - regional, de acuerdo a los objetivos de desarrollo nacional y urbano. Entre las formulaciones de este plan, se estableció el Sistema Urbano Nacional Normativo cuyo objetivo general era normar el desarrollo urbano y orientar al nivel de los Sistemas Urbanos, las diversas acciones intersectoriales que debían darse en el mediano y largo plazo.

- Zonificación General de Lima Metropolitana, aprobada por el Decreto Supremo N° 033-77-VC; y Reglamento de Zonificación General de Lima Metropolitana, aprobado por la Resolución Suprema N° 045-79-VC-5500 (CR, 1979).

### **Período 1981 - 1991**

Este periodo de la evolución de la planificación urbana en el Perú se inscribe, en lo político, en un periodo de “reformismo civil democrático”, que abarcó los gobiernos de Fernando Belaúnde Terry (1980-1985), Alan García Pérez (1985-1990); y el inicio del gobierno de Alberto Fujimori Fujimori (1990-1992); que significó la recuperación de la democracia representativa y la vigencia de la Constitución de 1979, el inicio y agravamiento de la lucha armada de grupos terroristas contra el Estado, y finalmente la ruptura del orden constitucional con el denominado autogolpe de Fujimori en el año 1992 (Pease & Romero, 2013).

Y en lo económico, se inscribe en el periodo de “agotamiento del modelo

de sustitución de importaciones” que significó escasez de intercambios comerciales, crisis de la deuda externa, grave recesión económica, inflación, hiperinflación y desempleo; y pérdida del bienestar de la población. (Pampillón, 2003: 41).

En este periodo, el marco legal básico estaba conformado por la Constitución Política del Perú de 1979 (CR, 1979); por las Leyes Orgánicas de Municipalidades (CR, 1981); Decreto Legislativo N° 051 y luego, la Ley N° 23853 (CR, 1984); por el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Decreto Legislativo N° 613) (CR, 1990); y por el Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (Decreto Supremo N° 007-1985-MVC).

En el marco institucional, es el periodo en el que las Municipalidades asumieron la responsabilidad legal de la planificación urbana en el país. Sin embargo, en la realidad las Municipalidades no tenían la capacidad técnica y la experiencia práctica para elaborar autónomamente sus planes urbanos, por lo que se creó el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano - INADUR, con el Decreto Legislativo N° 144 de 1981, como institución descentralizada del Sector Vivienda y Construcción, encargada de la asistencia técnica y económica a las Municipalidades en labores de planificación urbana y planificación del desarrollo local.

Y en el ámbito metropolitano, se creó el Instituto Metropolitano de Planificación - IMP, con el Acuerdo de Concejo de Lima N° 023-1991, como

organismo permanente de la Municipalidad de Lima Metropolitana, encargado de conducir la planificación del desarrollo local en la Provincia de Lima. El autor del presente artículo fue uno de los gestores de la creación del IMP, y tuvo la responsabilidad de formular la fundamentación técnica para la creación del IMP y el Anteproyecto de Estatuto del mismo, el cual fue finalmente aprobado por el Acuerdo de Concejo N° 119-1991.

En este periodo, la elaboración técnica de planes urbanos rescató las experiencias de los periodos anteriores, pero sobretodo desarrolló más los aspectos económicos de sus propuestas, utilizando conceptos y técnicas económicas relacionadas con la elaboración y evaluación de proyectos de inversión.

Asimismo, a partir de 1985, el Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, aprobado por el Decreto Supremo N° 007-1985-MVC, estableció que los planes urbanos debían considerar entre sus proposiciones: aspectos de saneamiento ambiental e infraestructura de servicios básicos; seguridad física del asentamiento y protección del medio ambiente; y normas referentes a las áreas de protección y conservación, además de las tradicionales previsiones urbanísticas.

Entre 1989 y 1991, los aportes de la UNI, principalmente a través del Centro de Investigaciones Sismológicas y de Mitigación de Desastres - CIS-MID, fueron importantes para el desarrollo del tema de seguridad física ante desastres, a través de la elaboración de mapas de peligros y propuestas de

medidas para la reducción de efectos de desastres en áreas urbanas.

Así, en este periodo 1981-1991 la “planificación urbana normativa” empezó a transformarse en “planificación urbana ambiental”, aunque metodológicamente la incorporación coherente de la dimensión ambiental en los estudios y propuestas de los planes urbanos demandó un proceso de maduración posterior.

Este período tiene como hito institucional importante, la elaboración del Plan de Desarrollo Metropolitano Lima - Callao 1990-2010 - PLANMET, aprobado por la Municipalidad de Lima Metropolitana con el Acuerdo de Concejo N° 287-1989, actualizado y publicado por el Acuerdo de Concejo N° 167-1991, puesto en vigencia por el Decreto de Alcaldía N° 127-1992, ratificado por la Ordenanza Municipal N° 099-1996, y prorrogado en su vigencia hasta hoy por las Ordenanzas Municipales N° 1505-2011, N° 1604-2012 y N° 1702-2013, hasta aprobación de un nuevo PDM Lima Callao. El autor de este artículo fue Coordinador General del PLANMET 1990-2010 en 1989; y Jefe de la Actualización del PLANMET en 1991, como Director de Planificación Local del IMP (1991-1996).

### **Período 1992 - 2005**

Este periodo de la evolución de la planificación urbana en el Perú se inscribe, en lo político, en el periodo de “modernización autoritaria” (Arias-Quincot, 1994) que abarcó la segunda parte del gobierno de Alberto Fujimori Fujimori (1992-2000); y que significó el inicio del proceso de liberalización de la



economía, pero también la ruptura del orden constitucional en 1992, la imposición y vigencia de la Constitución de 1993, un proceso de centralización del poder político en el Gobierno Central, y un desequilibrio en los poderes del Estado.

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

Y en lo económico, se inscribe en el periodo de “implantación y desarrollo del modelo de libre mercado o neoliberal”, que significó la puesta en marcha, desde los años 90 del siglo XX, de una serie de reformas estructurales para la apertura de la economía a la competencia internacional. Estas reformas incluyeron estabilidad macroeconómica, apertura al comercio exterior con una mayor orientación de las economías a la exportación, reducción del intervencionismo estatal y del nivel de gasto público, programas de privatización, rebajas arancelarias, control de la emisión de dinero, mejora en la financiación exterior, conquista de mercados externos y reforma de mercados laboral y financiero. Y se sustituyeron los instrumentos

tradicionales de intervención económica que utilizaban los gobiernos (reglamentaciones, subsidios y monopolios estatales) por marcos regulatorios para garantizar el funcionamiento del mercado (Pampillón, 2003: 41).

En este periodo, el marco legal básico estaba configurado por la Constitución Política del Perú de 1993; por las Leyes Orgánicas de Municipalidades: Ley N° 23853 y luego, la Ley N° 27972; por el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, y luego, por la Ley General del Ambiente N° 28611; y por el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano (Decreto Supremo N° 027-2003-VIVIENDA) (CR, 2003).

En el marco institucional, las Municipalidades continuaron encargadas de la planificación urbana de sus circunscripciones; y a nivel del Gobierno Central se creó el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción - MTCVC, con el Decreto Ley N° 25491 de 1992; y posteriormente se creó el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS, con la Ley N° 27779 de 2001.

Este periodo puede desagregarse en 2 Etapas, de acuerdo a cambios en el marco institucional y en la evolución de la planificación urbana en el Perú:

#### *Etapa 1992 - 1996*

Esta etapa se caracteriza por ciertos hitos institucionales significativos en la planificación urbana en el Perú:

- La absorción del Ministerio de Vivienda y Construcción por el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción en 1992.

- La disolución en 1992 del Instituto Nacional de Planificación - INP, por decisión del gobierno de Alberto Fujimori, como organismo central encargado de la planificación integral del desarrollo nacional.
- La influencia de la Conferencia de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, que tuvo como objetivo central sentar las bases consensuales entre los países del mundo para la afirmación del todavía incipiente desarrollo sostenible, lo que influyó en la elaboración de los planes urbanos.

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

- La actualización y publicación en el año 1992 por parte del IMP, del Plan de Desarrollo Metropolitano Lima Callao 1990-2010 - PLANMET (IMP, 1992); único plan metropolitano que incluye un programa de inversiones urbanas, e incorpora de manera pionera aunque no integradamente, la dimensión ambiental en un plan urbano de esta jerarquía; incluyendo entre sus objetivos específicos, el ordenamiento ambiental metropolitano, así como políticas generales de medio ambiente y de seguridad física ante desastres.
- La generación de un proceso permanente de planificación - preinversión en la Municipalidad de Lima, a partir de la actualización y publicación del PLANMET 1990-2010, gracias a la aplicación del principio de vincular la planifica-

ción, la preinversión y las obras, que permitió al IMP la elaboración de más de 200 estudios específicos (urbanísticos y de preinversión) entre 1991 y 1996, que posibilitó a las posteriores gestiones municipales, ejecutar obras estructurantes con una visión de conjunto en beneficio de la ciudad de Lima (Castillo, 2020b).

- La elaboración del Plan Urbano Director de la Provincia Constitucional del Callao 1995-2010, aprobado por la Ordenanza Municipal del Callao N° 018-1995, y vigente hasta hoy (IMP, 1994) y del Plan Maestro de Desarrollo de la Costa Verde de Lima Metropolitana 1995-2010, aprobado por el Acuerdo N° 79-1995 de la Autoridad del Proyecto Costa Verde, y vigente hasta hoy (IMP, 1995); de acuerdo a los lineamientos del PLANMET e integrando coherentemente la dimensión ambiental al estudio y propuestas de dichos planes urbanos; lo que constituyó un aporte del IMP a la planificación urbana en el Perú en la década de los 90 del siglo XX, convirtiéndola en planificación urbana ambiental, en concordancia con lo acordado en la Conferencia de Río de Janeiro de 1992 (Castillo, 2020ab).
- El inicio de la elaboración de Planes Urbanos Distritales (Plan Urbano Distrital de Miraflores, ratificado por Ordenanza Municipal de Lima N° 143-1999, y vigente hasta hoy; Plan Urbano Distrital de Santiago de Surco, ratificado por Ordenanza Municipal de Lima N° 199-1999;

Plan Urbano Distrital de Ate, etc.) en la Provincia de Lima, de acuerdo a los lineamientos del PLANMET; los mismos que también incluyeron entre sus previsiones, la dimensión ambiental; consolidando la planificación urbana ambiental en un marco y concepción metropolitanos (Castillo, 2020b). El autor del presente artículo fue Jefe del Plan Urbano Director de la Provincia Constitucional del Callao 1995-2010; del Plan Maestro de Desarrollo de la Costa Verde de Lima Metropolitana 1995-2010; y de los Planes Urbanos Distritales de Miraflores y Santiago de Surco 1996-2010.

#### *Etapa 1996 - 2005*

Esta etapa se caracteriza por los siguientes acontecimientos institucionales:

- La aprobación de la Ordenanza Municipal de Lima N° 099-1996, que ratificó la vigencia del PLANMET; incorporó normativamente la adopción de la planificación estratégica en los planes municipales; y dispone entre otras previsiones, la elaboración de un Plan Integral de Desarrollo Metropolitano a Mediano Plazo sobre la base de Planes Integrales Distritales. Sin embargo, este fue un intento inconcluso y fallido de planificación integral entre 1996-2004, por su confusión entre planificación integral y planificación urbana, y por su indefinición para asumir la planificación urbana estratégica. Representa el inicio de decaimiento de la planificación urbana de Lima entre 1996 y 2012,

y el abandono de la continuidad planificadora y del proceso permanente de planificación - preinversión - obras que se había generado a partir del PLANMET, el IMP y el INVERMET (Castillo, 2020a).

- La creación del nuevo Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS en el 2001, a partir de la desagregación del ex Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción - MTCVC.
- La lamentable e irregular disolución del Instituto Nacional de Desarrollo Urbano - INADUR en el 2002, con el Decreto Supremo N° 012-2002-VIVIENDA, cuando había sido creado por el Decreto Legislativo N° 144 de 1981, que tenía rango de Ley; como organismo descentralizado encargado de la asistencia técnica y económica a las Municipalidades en materias de planificación urbana, territorial y del desarrollo local; siendo sus funciones absorbidas en teoría por el MVCS, pero en la práctica resultaron inoperantes o ineficientes (Castillo, 2015).

En este contexto institucional, la evolución de la planificación urbana en el Perú en esta etapa, se caracterizó por:

- La adopción oficial de la “planificación estratégica” en el Perú en 1999, como proceso metodológico para la elaboración de planes urbanos, planes de desarrollo y planes institucionales en el sector público y municipal; sin abandonar los enfoques de la “planificación

urbana normativa” y de la “planificación urbana ambiental”, sino más bien complementándolos en un “enfoque integrador pragmático implícito”: la “planificación urbana ambiental estratégica”. Ejemplo de esto último son los Planes Urbanos Directores de Tumbes (1999), Chulucanas (2000), Tacna (2001) e Ilo (2002), elaborados por el INADUR.

- La elaboración de Planes de Mitigación ante Desastres en diversas ciudades del país (Tumbes, Piura, Sechura, Chulucanas, Sullana, Arequipa, Ica, Ilo, Tacna, etc.) por parte del INADUR, dentro del Programa de Ciudades Sostenibles - I Etapa, gracias al Convenio PNUD - CEREN - INADUR de 1999, como respuesta de prevención ante la cíclica aparición del Fenómeno El Niño; con una metodología mejor desarrollada sobre seguridad física ante desastres, la misma que fue asimilada e incorporada por la planificación urbana ambiental en un enfoque más integral (INADUR, 2000).
- La continuación del Programa de Ciudades Sostenibles en el Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI, ante la disolución del INADUR en el 2002, lo que permitió la convalidación y el enriquecimiento posterior de la metodología de seguridad física ante desastres utilizada por el INADUR en la I Etapa de dicho Programa.

### **Período 2006 - 2021**

Este periodo de la evolución de la planificación urbana en el Perú se inscribe, en lo político, en el perio-

do de “modernización democrática”, que también abarca los gobiernos de Alan García Pérez (2006-2011), Ollanta Humala Tasso (2011-2015), Pedro Pablo Kuczynski Godard (2016-2017), Martín Vizcarra Cornejo (2018-2020) y Francisco Sagasti Hochhausler (2020-2021); que significa una consolidación del proceso de democratización del poder a través de elecciones; un avance en el proceso de descentralización político - administrativa del país a partir de la promoción de las macro - regiones; el mantenimiento del equilibrio entre los poderes del Estado; y un afianzamiento de la participación ciudadana en los procesos de planificación y gestión regional y local.

Y en lo económico, también se inscribe en el periodo de “complementación del modelo de libre mercado con equidad social” (2006-2019), que significaba el mantenimiento del crecimiento económico, con cierta inclusión social y distribución relativa de riqueza; estabilidad de precios y sostenibilidad fiscal; la autonomía del Banco Central de Reserva; una política fiscal responsable para asegurar financiamiento de programas sociales; y el financiamiento de la inversión privada local y nacional. Y en el periodo de “crisis de modelo de libre mercado” (2020-2021), ante la aparición de la pandemia del coronavirus, que reveló la desigualdad social y el agotamiento de este modelo.

El marco legal básico en este periodo está configurado por la Constitución Política del Perú de 1993 (CR, 1993); por la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972; por la Ley

General del Ambiente N° 28611 (CR, 2005); la Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SINAGERD N° 29664; por el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano (Decreto Supremo N° 027-2003-VIVIENDA), y actualmente por el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible (Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA).

En el marco institucional de este período, las Municipalidades continúan encargadas de la planificación urbana de sus circunscripciones; y a nivel del Gobierno Central se crea en Programa Nuestras Ciudades - PNC, del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS, con el Decreto Supremo N° 005-2012-VIVIENDA, con el propósito de promover el desarrollo sustentable (sostenible) de ciudades de país.

En este período, las Municipalidades continúan encargadas de la planificación urbana local, pero se han producido algunos cambios en el marco institucional del país:

- La creación del Ministerio del Ambiente - MINAM, mediante el Decreto Legislativo N° 1013 del 2008, a fin de diseñar, establecer, ejecutar y supervisar la política ambiental nacional y sectorial; así como establecer y conducir la política, criterios, herramientas y procedimientos generales para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes; a fin de contribuir a la mejora de la calidad de vida de la población y al logro del desarrollo sostenible.

- La creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN, mediante el Decreto Legislativo N° 1088 del 2008, orientados al desarrollo de la planificación estratégica como instrumento técnico de gobierno y gestión para el desarrollo armónico y sostenido del país y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.
- La lamentable disolución del Programa de Ciudades Sostenibles - PCS en el 2016, que desde el 2001 pertenecía al Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI, más de 17 años de experiencia en seguridad física ante desastres, que llegó a formular alrededor de 180 estudios y planes de mitigación ante desastres en 159 ciudades ubicadas en 24 regiones del país. Fue premiado en el 2012 por la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres - EIRD, de las Naciones Unidas, como la iniciativa más significativa de reducción de riesgo de desastres en las Américas, entre 81 postulantes de 17 países (Lavell, 2016).

En este contexto, la evolución de la planificación urbana en el Perú en este periodo se caracteriza principalmente por lo siguiente:

- La formulación de las primeras aproximaciones teóricas y la concreción de las primeras aplicaciones metodológicas y operativas del enfoque de la “planificación del desarrollo urbano sostenible” en el país, con miras a constituirse en un “enfoque integrador emergente

explícito” de la planificación urbana en el Perú; a fin de superar al actual enfoque de la “planificación urbana ambiental estratégica”, que sólo es un “enfoque integrador pragmático implícito”.

- La formulación y aprobación del Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Cerro de Pasco 2006-2016 y del Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Chancay 2008-2018, como experiencias pioneras de planificación del desarrollo urbano sostenible en el país.
- La formulación y aprobación del Estudio: Apoyo a la Integración Urbana y Regional de la Zona Fronteriza del Eje Vial N° 1 Piura - Guayaquil 2009-2018, primer plan con un carácter binacional, financiado por el Plan Binacional de Desarrollo Perú - Ecuador, con los enfoques emergentes del ordenamiento territorial sostenible y de la planificación del desarrollo urbano sostenible. El autor fue Encargado Técnico del Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Cerro de Pasco 2006-2016, Jefe del Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Chancay 2008-2018, y Jefe del Estudio: Apoyo a la Integración Urbana y Regional de la Zona Fronteriza del Eje Vial N° 1 Piura - Guayaquil 2009-2018.
- La formulación del Plan de Desarrollo Urbano Sostenible de Ciudades en Zonas de Frontera 2013-2021, por parte del PNC del MVCS, que fue aprobado con el

Acta N° 007-2014 por la Comisión Multisectorial de Ciudades en Zonas de Frontera, creada por el Decreto Supremo N° 083-2012-PCM.

- La formulación de un Anteproyecto de Ley General de Desarrollo Urbano Sostenible, por parte del PNC del MVCS en agosto de 2014, remitido a la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo (ex Dirección Nacional de Urbanismo) del MVCS (con Memorándum N°838-2014-VIVIENDA/VMVU-PNC de 01 de agosto del 2014 e Informe Técnico N°015-2014-VIVIENDA/VMVU-PNC-r (castillo de 25 de Julio del 2014).
- El Plan Integral de Reconstrucción con Cambios, aprobado por el Decreto Supremo N° 091-2017-PCM y modificado por el Decreto Supremo N° 016-2018-PCM, que ha adoptado el enfoque del desarrollo urbano sostenible, enfatizando en la gestión de riesgos de desastres. De allí que ha incorporado como elemento fundamental de la prevención, la preparación de planes de desarrollo urbano en los principales centros poblados de las zonas afectadas.
- La formulación de Planes de Acondicionamiento Territorial Provincial y Planes de Desarrollo Urbano de las provincias y principales centros urbanos de las zonas afectadas por el Fenómeno del Niño Costero de 2017: Regiones de Tumbes, Piura, Lambayeque, Cajamarca, La Libertad, Ancash,

Lima Provincias, Ica, entre otras; en el marco del Plan Integral de Reconstrucción con Cambios, con la supervisión y financiamiento del MVCS entre los años 2019 y 2021.

- La formulación y aprobación de los Planes de Desarrollo Urbano de las Ciudades de Chulucanas, Morropón, La Matanza y Sechura 2020-2030 con el enfoque de la planificación del desarrollo urbano sostenible, y de los Planes de Acondicionamiento Territorial de las Provincias de Morropón y Sechura 2020-2040, con el enfoque del acondicionamiento territorial sostenible. El autor fue uno de los Jefes de Equipo Técnico de los mencionados planes urbanos y territoriales, en el Consorcio AYESA - UG 21.

### **APORTES PARA ENCARAR UNA PLANIFICACION DEL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE EN EL PERÚ.**

Como se señala en la revisión bibliográfica presentada, el Perú ha asumido el compromiso con la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (ONU, 2015), que incluye el objetivo de “ciudades y comunidades sostenibles”; y con la “Nueva Agenda Urbana” (ONU, 2016) que reafirma el compromiso mundial con el “desarrollo urbano sostenible” como un paso decisivo para el logro del desarrollo sostenible de manera coordinada a nivel mundial, nacional, regional y local.

Asimismo, el Fenómeno de El Niño Costero de 2017 evidenció la insuficiente planificación territorial y urbana en el país, el crecimiento urbano

desordenado de nuestras ciudades, la ocupación informal de áreas de riesgo ante desastres, y el tráfico de terrenos. El “Plan Integral de Reconstrucción con Cambios”, aprobado por el Decreto Supremo N° 091-2017-PCM y modificado por el Decreto Supremo N° 016-2018-PCM, ha adoptado el “enfoque del desarrollo urbano sostenible”, enfatizando en la gestión del riesgo frente al cambio climático. De allí que ha incorporado como elemento fundamental de la prevención, la preparación de planes de desarrollo urbano en los principales centros poblados de las zonas afectadas (Castillo, 2018).

En este contexto, se considera pertinente plantear las siguientes propuestas generales relacionadas con el desarrollo, el territorio, el desarrollo urbano y la vivienda, a fin de sentar las bases de una “política pública de desarrollo urbano sostenible en el Perú” (Castillo, 2018).

### **Cambio de Paradigmas**

Es necesario asumir el “paradigma del desarrollo sostenible”, según la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye el objetivo de “ciudades y comunidades sostenibles”; y el “paradigma del desarrollo urbano sostenible” de la Nueva Agenda Urbana.

En esta virtud, se requieren adoptar nuevos enfoques de desarrollo, desarrollo urbano, ciudad, urbanismo y planificación urbana, vinculados con la sostenibilidad:

- El “desarrollo sostenible” debería ser entendido como un proceso de cambio integral y multisectorial,

orientado al logro de objetivos y metas referidos a ocho componentes básicos: promoción de valores y derechos humanos, competitividad económica, equidad social, respeto a diversidad cultural y étnica, funcionalidad territorial, sustentabilidad ambiental, gestión de riesgos de desastres, y gobernanza democrática (Fernández, 2000; Castillo, 2010, 2018).

- El “desarrollo urbano sostenible” debería ser entendido como un proceso de cambio integral, multi-sectorial y positivo en los centros urbanos o en los lugares destinados a nuevas ciudades, que implica la conjugación equilibrada de nueve componentes básicos como: complementariedad urbano - territorial, competitividad urbana, funcionalidad urbana, calidad urbanística y paisajística, sustentabilidad ambiental, gestión de riesgos de desastres, equidad social urbana, identidad cultural y gobernanza urbana (Ortega 2001; MVCS, 2003; Castillo, 2010, 2018; MVCS-PNC, 2015; Sofeska, 2016; Cepeliauskaite & Stasiskiene, 2020):
  - La complementariedad urbano - territorial, como el conjunto de relaciones de complementariedad productiva y funcional entre la ciudad y su territorio de influencia; y la interdependencia existente entre las diferentes escalas y espacios del territorio nacional, regional y local (Profiroiu *et al.*, 2020).
  - La competitividad urbana, como el proceso de generación y difu-

sión de capacidades y de un entorno físico, tecnológico, social, ambiental e institucional propicio en un centro urbano, para actuar exitosamente en un mundo globalizado, facilitar actividades económicas, atraer inversiones, generar empleo, y ofrecer mejor calidad de vida a sus habitantes y visitantes.

- La funcionalidad urbana, como la organización físico - espacial de las actividades económicas, sociales y administrativas en un centro urbano, y la promoción de un racional y equilibrado uso del suelo urbano, de modo de contribuir a su eficiencia funcional y productiva.
- La calidad urbanística y paisajística, como el conjunto de características estéticas y culturales de la arquitectura, los espacios públicos, las áreas verdes y el entorno ecológico de una ciudad, que permiten brindar una imagen urbana atractiva para los habitantes y visitantes, una adecuada calidad de vida para la población, y mejores condiciones de competitividad urbana de la ciudad.
- La sustentabilidad ambiental, como el manejo equilibrado de la interacción entre un centro urbano y su medio ambiente, para garantizar la satisfacción de necesidades fundamentales de la población en dicho espacio geográfico, a través del aprovechamiento racional de los recursos naturales; y del manejo ade-



cuado de su huella ecológica, de los efectos del cambio climático global, y de escenarios de pandemias y epidemias, sin destruir los ecosistemas y el hábitat social.

- La gestión de riesgos de desastres, como el proceso de estimación, prevención y reducción de los factores de riesgo en un centro urbano, y la preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción ante situaciones de desastre, generadas por la ocurrencia de fenómenos de origen natural y/o antrópico.
- La equidad social urbana, como la situación de bienestar y acceso inclusivo de la población de una ciudad al suelo, la vivienda, los servicios básicos, y a distribución adecuada de los beneficios y las cargas derivados del uso del suelo urbano.
- La identidad cultural, como el conjunto de valores, creencias, costumbres, tradiciones, símbolos y modos de comportamiento de los grupos sociales, que genera sentimientos de pertenencia a un centro urbano, territorio, historia, nación y/o país. Es un elemento clave en la gestión urbana, que facilita el respeto de las normas urbanísticas y ambientales, y la solidaridad en casos de emergencias.
- La gobernanza urbana, como la gestión institucional y social de los procesos de transformación del desarrollo urbano, mediante un gobierno eficiente y acuerdos

entre los actores económicos, sociales e institucionales involucrados, a fin de procurar la corrección progresiva de los principales problemas que afectan la evolución de las ciudades (De Mattos, 2001; Paller, 2020).

- Una “ciudad sostenible” es aquella urbe que está integrada funcional y económicamente con su territorio circundante, es competitiva para atraer inversiones y producir bienes y servicios. Ordenada y eficiente en su funcionamiento, atractiva cultural y urbanísticamente, ambientalmente saludable y resiliente por el manejo adecuado de su huella ecológica y por su seguridad ante desastres. Equitativa e inclusiva socialmente, y gobernable por su administración inteligente y transparente, su gestión participativa y su seguridad ciudadana. Todo ello, para proporcionar una mejor calidad de vida a sus habitantes y visitantes (MVCS - PNC, 2013).
- El “urbanismo sostenible” debería ser entendido como la interdisciplina emergente en el siglo XXI, ligada a la sostenibilidad urbana, que busca orientar, procurar, promover y regular la conjugación equilibrada de los 9 componentes básicos del desarrollo urbano sostenible (Castillo, 2015).
- Y la “planificación del desarrollo urbano sostenible” debería ser entendida como el proceso técnico, social y político que se concreta en un instrumento técnico - normativo y de gestión denominado plan

de desarrollo urbano, orientado a prever, procurar, promover y regular la conjugación equilibrada de los nueve componentes básicos del desarrollo urbano sostenible en los centros urbanos o en los lugares destinados a nuevas ciudades (Castillo, 2012; Sofeska, 2016):

- La complementariedad urbano - territorial, vinculada a la implementación de propuestas de acondicionamiento territorial sostenible y de crecimiento urbano.
- La competitividad urbana, vinculada a la implementación de propuestas de generación y difusión de ventajas competitivas en la ciudad y en su territorio de influencia, para atraer inversiones, desarrollar actividades económicas generadoras de riqueza y empleo, y ofrecer mejor calidad de vida a su población; en el contexto del mercado nacional, internacional y del mundo globalizado.
- La funcionalidad urbana, vinculada a la implementación de propuestas de zonificación urbana, movilidad urbana sostenible y equipamiento urbano.
- La calidad urbanística y paisajística, vinculadas a la implementación de propuestas de mantenimiento, recuperación o acondicionamiento físico de espacios públicos, patrimonio urbanístico monumental, patrimonio arqueológico, y del entorno de la ciudad; de acuerdo a sus potencialidades recreativas, tu-

rísticas, ecológicas, paisajistas y culturales.

- La sustentabilidad ambiental, vinculada a la implementación de propuestas de ordenamiento y recuperación ambiental, resguardando la capacidad de soporte del ecosistema, para un manejo adecuado de la huella ecológica urbana, de los efectos del cambio climático global, y de escenarios de pandemias y epidemias.
- La gestión de riesgos de desastres, vinculada a la estimación, prevención y reducción de riesgos de desastres en la sociedad, así como a la adecuada preparación, respuesta y rehabilitación ante situaciones de desastre.
- La equidad social urbana, vinculada a la implementación de propuestas de dotación y mejoramiento de servicios básicos, de acceso al suelo y a programas de vivienda, y de regeneración urbana para estratos sociales bajos en la ciudad.
- La identidad cultural, vinculada a la implementación de programas de educación vial, educación ambiental y gestión de riesgo de desastres, educación ciudadana, cultura urbana, revaloración de la identidad cultural local e interculturalidad.
- La gobernanza urbana, vinculada a la implementación de propuestas de modernización institucional; de mecanismos de concertación interinstitucional, participación ciudadana, seguri-

dad ciudadana; y de seguimiento y evaluación de planes urbanos y territoriales.

### **Planificación Urbana como Mandato Constitucional**

La planificación urbana debe ser un mandato constitucional para las Municipalidades en sus respectivas circunscripciones; por tanto, los planes de desarrollo urbano deben ser instrumentos de gestión obligatorios para las ciudades. Y deben ser de estricto cumplimiento por parte de las autoridades bajo responsabilidad y de la población; y su no formulación o sistemático incumplimiento deben ser causales de sanción y de posible revocatoria de las autoridades de turno.

### **Cambio de Actitud**

Se requiere promover un cambio de actitud institucional para superar la mentalidad obsoleta de las instituciones y funcionarios públicos, comunidades académicas, colegios profesionales, y profesionales en general, a fin de poder asumir los nuevos enfoques de desarrollo urbano, urbanismo y planificación urbana relacionados con la sostenibilidad.

En el contexto de este cambio de actitud institucional, será posible el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de una “política pública de desarrollo urbano sostenible”, en el marco de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, de la “Nueva Agenda Urbana”, del “Plan Integral de Reconstrucción con Cambios”, y del “Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad”; la misma que

debería hacerse operativa a nivel nacional, regional y local, a través de la formulación e implementación de planes de desarrollo urbano sostenible de nivel nacional, regional y local.

### **Creación de Instituciones de Desarrollo Urbano Sostenible en el Perú**

Por otro lado, se requiere la reconversión de instituciones y programas existentes en el país, para que su gestión sea reorientada por el “paradigma del desarrollo urbano sostenible”:

- Reconversión del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS como “Ministerio de Desarrollo Urbano Sostenible – MINDEUS”, con la finalidad de diseñar, implementar, supervisar y evaluar la política pública de desarrollo urbano sostenible, y de formular, hacer aprobar, reglamentar y aplicar la Ley General de Desarrollo Urbano Sostenible.
- Creación del “Instituto Nacional de Desarrollo Urbano Sostenible – INADEUS”, como un organismo público descentralizado del Sector Vivienda, en apoyo de las Municipalidades, a partir del actual Programa Nuestras Ciudades - PNC del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS, pero con mayor autonomía operativa, capacidad de acción, y financiamiento público, privado y de cooperación internacional; con la finalidad de contribuir al desarrollo urbano sostenible y a la movilidad urbana sostenible de las ciudades; así como al acondicionamiento territorial sostenible, la gestión ambiental

y cambio climático, y la gestión de riesgos de desastres en las localidades del Perú.

### **Formulación, Aprobación y Aplicación de Leyes Generales sobre Desarrollo, Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Edificación en el Perú**

Además, se hace necesario la formulación, aprobación y aplicación de las siguientes leyes generales sobre ordenamiento territorial, desarrollo urbano y edificación en el Perú:

- Ley General de Ordenamiento Territorial Sostenible, para regular y promover el ordenamiento territorial, en el marco de un proceso de desarrollo sostenible en el país, y establecer un régimen jurídico e institucional que armonice y ordene las políticas e instrumentos que inciden en la gestión del territorio. Y donde se esclarezcan los roles de la PCM, el CEPLAN y el MINAM en este tema.
- Ley General de Desarrollo Urbano Sostenible, a fin de regular y promover el desarrollo de los centros poblados como un sistema urbano sostenible en el territorio nacional, donde se reafirme el rol fundamental del MVCS, a reconvertirse en Ministerio de Desarrollo Urbano Sostenible - MINDEUS.
- Ley General de Suelos, a fin de dotar al Estado de mayores facultades para un mejor manejo, control y utilización de los terrenos eriazos públicos; y de una mejor capacidad negociadora con los propietarios privados para definir

una habilitación programada de los terrenos privados, de acuerdo a las previsiones de los planes urbanos vigentes.

- Ley General de Edificación Sostenible, para regular y promover la edificación sostenible en el país, y permitir que el Reglamento Nacional de Edificaciones - RNE y el Código Técnico de Construcción Sostenible - CTCS tengan un marco normativo general unificado.

### **Formulación, Aprobación e Implementación de Planes Nacionales de Desarrollo, de Ordenamiento Territorial, de Desarrollo Urbano, y de Vivienda en el Perú**

Asimismo, se hace necesario la formulación, aprobación e implementación progresiva de los siguientes planes nacionales de desarrollo, ordenamiento territorial, desarrollo urbano, y de vivienda en el país:

- Plan Nacional de Desarrollo Sostenible 2021-2050 - PLANDES, de conformidad con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional que señala el Decreto Legislativo N° 1088; pero considerando los 8 componentes básicos del desarrollo sostenible como estructura básica, con una visión estratégica de largo plazo al año 2050.
- Plan Nacional de Ordenamiento Territorial Sostenible 2021-2050 - PLANOTS, de conformidad con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye varios objetivos relacionados con el territorio; con la Política de Estado N° 34 del

Acuerdo Nacional: Ordenamiento y Gestión Territorial; con el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios - PIRCC para la rehabilitación, reposición, reconstrucción y construcción de la infraestructura de uso público; y con el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad - PNIC 2019-2040.

- Plan Nacional de Desarrollo Urbano Sostenible 2021-2050 - PLAN-DEUS, de conformidad con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, incluyendo el objetivo 11: Ciudades y Comunidades Sostenibles; con la Nueva Agenda Urbana para el Desarrollo Urbano Sostenible y la Vivienda - NAU; y con el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios - PIRCC.
- Plan Nacional de Vivienda Sostenible 2021-2050 - PLANVIS, con políticas y programas de vivienda diferenciados por estratos sociales (medios, medios bajos y bajos); tamaños de ciudad (metrópolis, ciudades intermedias y menores); y regiones naturales (costa, sierra y selva).

### A Manera de Conclusión

En suma, en este contexto normativo e institucional será posible la implementación, seguimiento y evaluación de una “política pública de desarrollo sostenible en el Perú”, en el marco de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, de la “Nueva Agenda Urbana”, del “Plan Integral de Reconstrucción con Cambios”, y del “Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad”. Y se deberá hacerla operativa a nivel local, a través de la formulación e implementación de planes de acondicionamiento territorial sostenible, de desarrollo urbano sostenible, de movilidad urbana sostenible, de acción ambiental y cambio climático, y de gestión de riesgos de desastres, entre otros; en el entendido que el futuro del desarrollo del país se decidirá en nuestras urbes, si se acepta el reto de convertirlas progresivamente en “ciudades sostenibles” (Yigitcanlar & Kamruzzaman, 2015; Yigitcanlar & Teriman, 2015; Castillo, 2018, 2020b).

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arias-Quincot, L. 1994. *La Modernización Autoritaria*. Fundación Friedrich Ebert.
- Castillo, R. & Mendoza, E. 1991. *Reflexiones, Criterios, Consideraciones y Acciones para una Política Nacional de Vivienda*. Trabajo ganador en el tema de Políticas de Vivienda. Publicación de Resultados de *Concurso Nacional de Ideas: Planteamiento de Soluciones a la Problemática Habitacional*. Instituto Nacional de Investigación y Normalización de la Vivienda - ININVI. Ministerio de Vivienda y Construcción - MVC. Lima, Perú.
- Castillo, R. 2005. *La Planificación Urbana del Área Metropolitana Lima Callao 1988 - 2004: ¿Causa Perdida o Reto Posible? Una Aproximación Desde Una Perspectiva Emergente y Proactiva*. Tesis de Magister en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales,

Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.

Castillo, R. 2010. Desarrollo urbano sostenible: una aproximación teórica y una propuesta operativa. *Paideia XXI*, 1: 45-58.

Castillo, R. 2012. *La Planificación Urbana en el Perú 1947 - 2011: ¿Del Urbanismo Mágico a la Planificación del Desarrollo Urbano Sostenible? Apuntes para una Biografía y una Propuesta*. Tesis de Maestría en Ciencias con Mención en Planificación y Gestión Urbano - Regional. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Artes, Universidad Nacional de Ingeniería. Lima, Perú.

Castillo, R. 2015. Instituciones Representativas del Urbanismo en el Perú 1946-2015: ¿Del Urbanismo Funcionalista al Urbanismo Sostenible? *Paideia XXI*, 5: 13-23.

Castillo, R. 2018. Hacia una Política Pública de Desarrollo Urbano Sostenible en el Perú. *Paideia XXI*, 8: 139-160.

Castillo, R. 2020a. Hacia el Desarrollo Urbano Sostenible de la Megalópolis Lima Callao, Perú, al 2050. *Paideia XXI*, 10: 149-172.

Castillo, R. 2020b. 30 Años de la Creación del Instituto Metropolitano de Planificación de la Municipalidad de Lima, Perú, 1991-2021. *Paideia XXI*, 10: 531-553.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2010. *La Hora de la Igualdad: Brechas por Cerrar, Caminos por Abrir*. En: [www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones](http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones). Secretaria Ejecutiva Adjunta y División de Desarrollo Social, CEPAL.

Cepeliauskaite, G. & Stasiskiene, Z. 2020. The Framework of the principles of sustainable urban ecosystems development and functioning. *Sustainability*, 12: 720.

CR (Congreso de la República). 1892. *Ley Orgánica de Municipalidades de 1892*. Lima, Perú.

CR (Congreso de la República). 1946. *Ley de Creación de la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo N° 10723*. Lima, Perú.

CR (Congreso de la República). 1933. *Constitución Política del Perú de 1933*. Lima, Perú.

CR (Congreso de la República). 1979. *Constitución Política del Perú de 1979*. Lima, Perú.

CR (Congreso de la República). 1981. *Ley Orgánica de Municipalidades - Decreto Legislativo N° 051*. Lima, Perú.

CR (Congreso de la República). 1984. *Ley Orgánica de Municipalidades N° 23853*. Lima, Perú.

CR (Congreso de la República). 1990. *Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales - Decreto Legislativo N° 613*.

CR (Congreso de la República). 1993. *Constitución Política del Perú de 1993*. Lima, Perú.

- CR (Congreso de la República). 2003. *Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972*. Lima, Perú.
- CR (Congreso de la República). 2005. *Ley General del Ambiente N° 28611*. Lima, Perú.
- CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano). 1993. *Primer Seminario Técnico del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano*. CIDEU.
- De Mattos, C. 2001. *De la Planificación a la Governance: Implicaciones para la Gestión Urbano - Regional*. Instituto de Estudios Urbanos. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- De Terán, F. 1999. Planeamiento Urbano Territorial en el Siglo XXI. Introducción. *Revista Urban*, 4: 8-13.
- Dorich, L. 1996. *Al Rescate de Lima*. Colegio de Arquitectos del Perú - CAP, Instituto de Urbanismo y Planificación del Perú.
- Enguita-Puebla, A. 1999. Principales orientaciones actuales del planeamiento de las Capitales Europeas. *Revista Urban*, 5: 8-13.
- Fernández-Güell, J.M. 1997. *Planificación Estratégica de Ciudades*. Editorial Gustavo Gili.
- Fernández, R. 2000. *La Ciudad Verde, Teoría de la Gestión Ambiental Urbana*. Espacio Editorial.
- Fernández, R. 2000. *La Ciudad Verde, Teoría de la Gestión Ambiental Urbana*. Espacio Editorial.
- Guzmán, P.C.; Pereira-Rodgers, A.R. & Colenbrander, B.F.G. 2017. Measuring links between cultural heritage management and sustainable urban development: An overview of global monitoring tools. *Cities*, 60: 192-201.
- IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi). 1998. Guía Simplificada para la Elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal. Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC. Proyecto Checua. Convenio CAR-GTZ-KFW. Santa Fe de Bogotá.
- IMP (Instituto Metropolitano de Planificación). 1992. *Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima - Callao 1990-2010*. IMP - Municipalidad de Lima Metropolitana. Lima, Perú.
- IMP (Instituto Metropolitano de Planificación). 1994. *Plan Urbano Director de la Provincia Constitucional del Callao 1995-2010*. CORDECALLAO - MPC - IMP. Lima, Perú.
- IMP (Instituto Metropolitano de Planificación). 1995. *Plan Maestro de Desarrollo de la Costa Verde de Lima Metropolitana*. APCV - IMP. Lima, Perú.
- INADUR (Instituto Nacional de Desarrollo Urbano). 1984. *Proyecto de Investigación: Administración y Recursos Institucionales, Legales y Financieros para el Desarrollo Urbano*. Convenio INADUR - MVC - AID. Instituto Nacional de Desarrollo Urbano. Lima, Perú.
- INADUR (Instituto Nacional de Desarrollo Urbano). 2000. *Planes de Mitigación ante Desastres: Programa de Ciudades Sostenibles I Etapa*. Instituto Nacional de Desarrollo Urbano. Lima, Perú.

- INADUR (Instituto Nacional de Desarrollo Urbano). 2001. *Manual de Planificación Urbana Local*. Proyecto de Rehabilitación y Gestión Urbana. Lima, Perú.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). 2018. *Perú: Crecimiento y distribución de la población, 2017. Primeros Resultados. Censos Nacionales 2017: XII de Población y VII de Vivienda*. INEI.
- La Rosa, D. & Pappalardo, V. 2019. Planning for spatial equity – A performance based approach for Sustainable Urban Drainage Systems. *Sustainable Cities and Society*, 53: 101885.
- Lavell, A. 2016. *El Programa Ciudades Sostenibles INDECI - PNUD, 2001 a 2016: una Evaluación*. PNUD. Lima, Perú.
- Matos-Mar, J. 1984. *Desborde Popular y Crisis del Estado: El Nuevo Rostro de Perú en la Década de 1980*. Primera edición, IEP Ediciones. Instituto de Estudios Peruanos.
- Medeiros, E. & Van Der Zwet, A. 2019. Evaluating integrated sustainable urban development strategies: a methodological framework applied in Portugal. *European Planning Studies*, 28: 563-582.
- MMA (Ministerio de Medio Ambiente). 2001. *La Problemática Urbana en España: Bases para la Definición de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible*. Madrid, España.
- Motieyan, H. & Mesgari, M.S. 2017. Towards sustainable urban planning through transit-oriented development (A case study: Tehran). *International Journal of Geo-Information*, 6: 402.
- MVCS (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento). 1985. *Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente*. Decreto Supremo N° 007-1985-MVC. Lima, Perú.
- MVCS (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento). 2003. *Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. Decreto Supremo N° 027-2003-VIVIENDA. Lima, Perú.
- MVCS (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento). 2011. *Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. Decreto Supremo N° 004-2011-VIVIENDA. Lima, Perú.
- MVCS - PNC (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Programa Nuestras Ciudades). 2013. *Plan de Desarrollo Urbano Sostenible de Ciudades en Zonas de Frontera 2013 - 2021*. Aprobado con Acta N° 007-2014, Comisión Multisectorial de Ciudades en Zonas de Frontera, creada por Decreto Supremo N° 083-2012-PCM. Lima, Perú.
- MVCS - PNC (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento-Programa Nuestras Ciudades). 2015. *Manual de Operaciones del Programa Nuestras Ciudades*. Resolución Ministerial N° 193-2015-VIVIENDA. Lima, Perú.
- MVCS (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento). 2016. *Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible*. Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA. Lima, Perú.



- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2015. *Agenda 2030 para el Desarrollo Urbano Sostenible*. Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Nueva York, Estados Unidos de América.  
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2016. *Nueva Agenda Urbana*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible - Hábitat III. Quito, Ecuador. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>
- Ortega, M. 2001. *Bases para un Desarrollo Urbano Sostenible*. Jefatura del Área de la Unidad de Desarrollo Territorial, Ministerio de Medio Ambiente. Madrid, España.
- Palacios, R. 2005. *Historia de la República del Perú 1933-2000*. Tomo 18. Ed. Héctor López Martínez.
- Paller, J. 2020. Everyday politics and sustainable urban development in the Global South. *Area Development and Policy*, 12-13.
- Pampillón, R. 2003. *De la sustitución de importaciones a la crisis económica de 2002 en América Latina*. Boletín Económico de ICE N° 2773, Ministerio de Economía.
- Panizo, G. 2008. *El Urbanismo en Crisis*. Revista Lima CAP del Colegio de Arquitectos del Perú - Regional Lima. 2 (9): 60-61.
- Pearce, D.W. & Turner, R.K. 1990. *Economics of Natural Resources and the Environment*. JHU Press.
- Pease, H. & Romero G. 2013. *La Política en el Perú del Siglo XX*. Escuela de Gobierno. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Profiroiu C. & Bodislav D. & Burlacu S. & Radulescu C. 2020. Challenges of sustainable urban development in the context of population growth. *European Journal of Sustainable Development*, 9: 51-57.
- Pupphachai, U. & Zuidema, C. 2017. Sustainability indicators: A tool to generate learning and adaptation in sustainable urban development. *Ecological Indicators*, 72: 784-793.
- Salet, W. & Vries, J. 2018. Contextualisation of policy and law in sustainable urban development, *Journal of Environmental Planning and Management*, 62: 189-204.
- Simwanda, M. & Murayama, Y. 2018. Spatiotemporal patterns of urban land use change in the rapidly growing city of Lusaka, Zambia: Implications for sustainable urban development. *Sustainable Cities and Society*, 39: 262-274.
- Sofeska, E. 2016. Relevant factors in sustainable urban development of urban planning methodology and implementation of concepts for sustainable planning. *Planning Documentation for the Master Plan Skopje 2001-2020*. *Procedia Environmental Sciences*, 34: 140-151.

- Surya, B.; Muhibuddin, A.; Suriani, S.; Rasyidi, E.S.; Baharuddin, B.; Fitriyah, A.T. & Abubakar, H. 2021. Economic Evaluation, Use of Renewable Energy, and Sustainable Urban Development Mamminasata Metropolitan, Indonesia. *Sustainability*, 13: 1165.
- Tang, H.T. & Lee, Y.M. 2016. The making of sustainable urban development: A synthesis framework. *Sustainability*, 8: 492.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 2012. Paris, Francia. <http://www.unesco.org/new/es/our-priorities/sustainable-development>.
- Uribe, C. 2008. *Un Modelo para Armar: Teorías y Conceptos de Desarrollo*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú.
- Webb, R.; Bai, X.; Stafford-Smith, M.; Costanza, R.; Griggs, D.; Moglia, M.; Neuman, M.; Newman, P.; Newton, P.; Norman, B.; Ryan, C.; Schandl, H.; Steffen, W.; Tapper, N. & Thomson, G. 2018. Sustainable urban systems: Co-design and framing for transformation. *Ambio*, 47:57-77.
- Yang, B.; Xu, T. & Shi, L. 2017. Analysis on sustainable urban development levels and trends in China's cities. *Journal of Cleaner Production*, 141: 868-880.
- Yañez-Soria, K.; Ribeiro-Palacios, M. & Morales-Gomez, C.A. 2020. Governance and policy limitations for sustainable urban land planning. The case of Mexico. *Journal of Environmental Management*, 259: 109575.
- Yigitcanlar, T. & Kamruzzaman, M. 2015. Planning, development and management of sustainable cities: A commentary from the guest editors. *Sustainability*, 7: 14677-14688.
- Yigitcanlar, T. & Teriman, S. 2015. Rethinking sustainable urban development: Towards an integrated planning and development process. *International Journal of Environmental Science and Technology*, 12: 341-352.

Received February 9, 2021.

Accepted April 6, 2021.