

# LA PLANIFICACION DE LA CIUDAD. EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS

MARIO LUNGO  
*Coordinador*



CADES

CUADERNO N° 1



FLACSO

2000

REG. 125  
CUT. 783  
BIBLIOTECA - FLACSO

Esta publicación es resultado del primer Seminario del Proyecto "UNA ALTERNATIVA PARA SAN SALVADOR".

El contenido de los artículos es de responsabilidad de los autores y no refleja, necesariamente, la opinión de las instituciones organizadoras.

Esta edición ha sido financiada por la Fundación Ford.

## INDICE

Presentación: Rafael Guidos .....	7
1. Notas en torno a la planificación y desarrollo del Area Metropolitana de San Salvador. .... Mario Lungo	9
2. Sao Paulo: una experiencia innovadora en la planificación urbana. .... Raquel Rolnik	23
3. Quito: una experiencia de gestión urbana (1988-1992) .....	45
Fernando Carrión	
4. Lima: plan de estructuración urbana. Un nuevo conocimiento de la metrópoli .....	65
Jorge Ruíz de Somocurcio	

## 4

# LIMA: PLAN DE ESTRUCTURACION URBANA, UN NUEVO CONOCIMIENTO DE LA METROPOLI.

*Jorge Ruiz de Somocurcio\**

## PRESENTACION

Esta ponencia ha sido preparada a invitación del Proyecto "Una Alternativa para San Salvador" y particularmente para el seminario: "Los Problemas de la ciudad de San Salvador".

Ha tomado como base un trabajo del autor que analizaba y sistematizaba la experiencia de Desarrollo Urbano en la capital del Perú entre los años 84 y 86, bajo la primera gestión municipal en América Latina con un Programa de democracia urbana y participación ciudadana, dirigida por el frente de partidos "Izquierda Unida".

Dicha gestión institucionalizó definitivamente en el continente la noción de que el proceso de urbanización y el proceso de democratización son consubstanciales si queremos que nuestras ciudades sean los espacios de oportunidad y convivencia que el desarrollo nacional necesita.

El posterior evento Carta de Lima I ("Lima: Crisis y Alternativas -1989) reivindica los aspectos medulares de la gestión de IU y desde el terreno de coincidencias formado por organismos no gubernamentales, expertos del sector público y privado, dirigentes y autoridades formula un llamado a la opinión pública y las futuras autoridades de la ciudad para que se produzca un Acuerdo Urbano alrededor de las alternativas a los más graves problemas de la región metropolitana Lima y Callao.

---

\* Director de Desarrollo Urbano de la ciudad de Lima 1986/88, actual Director de CIPUR.

Me ha parecido más relevante para los fines que persigue el proyecto “Una Alternativa para San Salvador” desarrollar la forma como se produjo bajo la gestión de IU el acercamiento a la naturaleza y conflictos de la metrópoli, del cual se desprendieron posteriormente las políticas, estrategias e instrumentos de intervención en la ciudad, conocidos como Plan de Estructuración Urbana.

Cabe señalar que tanto el PEU como la Carta de Lima I mantienen hasta hoy plena vigencia no por un azar futurista, sino porque incorporaron el concepto de participación ciudadana como clave, el mismo que hoy no deja de ser recogido por ninguno de los sectores políticos.

El Perú se encuentra hoy a las puertas de un nuevo proceso de consulta electoral para renovar todos los Gobiernos Locales (Enero 93) y el Forum Carta de Lima ha llegado a su IIIa versión (Carta de Lima III: Ciudad, democracia y desarrollo sustentable en el Perú de hoy”) persiguiendo en esta oportunidad formular un Programa Mínimo para la capital, que alcanza ahora 7 millones de habitantes, y debe ser tomado en cuenta por las futuras autoridades a riesgo que algunos problemas de la metrópoli se tornen irreversibles. Espero que este documento pueda ser útil a quienes están empeñados en buscar una alternativa para San Salvador.

## I. ANTECEDENTES

En la oficina del Plan de Desarrollo Metropolitano se había tomado distancia claramente, frente a la tentación de inventar una ciudad en gabinete. También era evidente que los tiempos de reflexión y propuesta corrían esta vez con perentoriedad y urgencias desconocidas para todos los que proveníamos de experiencias en el terreno académico, intelectual y político. El poder se recibía para tomar decisiones en plazos que no admitían postergaciones. Cómo actuar en tres años (tiempo de duración sobre los problemas claves, sobre lo central? Cómo decidir también lo coyuntural pero sin paralizarse allí? Qué demandas presentaba la ciudad, la región, acumuladas y convertidas en presiones con vida propia y que no se resolvían haciendo planes que pretendían acomodar la ciudad a ellos: cómo recoger los fenómenos centrales de la ciudad, registrar las tendencias y operar sobre ellas alentando o desanimando los procesos que allí convergen?

Hacia 1996 Lima deberá enfrentar las necesidades y presiones derivadas de la existencia de 2 millones de nuevos habitantes tomando como base 1986. El desafío mayor del planeamiento consistía en cómo resolver en el corto plazo los enormes

costos de atención e instalación a casi un tercio más de nuevos pobladores. Este dato aplastante reclamaba un sentido de realidad sin especulaciones. Anticipaba un escenario más allá de cualquier voluntad y decisión de Gobierno Local o Central y que actualmente tiene en las últimas expresiones del crecimiento anárquico vertiginoso y depredador una prefiguración alarmante.

Esta constatación debía conducir a estrategias capaces de articular de modo inédito hasta hoy los recursos públicos y privados.

Era claro que las presiones derivadas de este crecimiento inmanejable, comprometerían al conjunto de la oferta urbana de servicios. Las demandas encontradas al inicio de la gestión empezaban a poner en jaque la operatividad de la infraestructura actual y el modelo de urbanismo de la pobreza de los años 60 y 70, devenía en totalmente inapropiado no sólo para sus propios actores y supuestos beneficiarios sino para todo el sistema urbano. Más claramente, quiere decir que los costos que demanda el actual patrón de expansión urbana y ocupación del suelo (que no ha sufrido variaciones significativas en los últimos 20 años) representa costos altísimos para la ciudad y el país, especialmente con la vigencia de los actuales sistemas tecnológicos en el suministro de servicios públicos y equipamiento.

Esta situación aproximaba a la ciudad a lo que denominamos horizontes críticos; vale decir problemas cuya magnitud y cercanía les confiere una naturaleza de irreversibilidad en caso de no atenderse bajo ciertos plazos y metas que ya están en juego. Los problemas sobre los cuales se consideró pertinente advertir esta gravedad pertenecían predominantemente a las competencias municipales aunque el Gobierno Central escamoteaba en varios de ellos (como hasta hoy) el efectivo traslado de funciones.

### 1.1 *Metodología para un conocimiento de la Metrópoli*

Se concordó en la necesidad de caracterizar 2 grandes frentes de problemas:

- a) aquellos que alimentaban las tendencias de la ciudad hacia el mediano plazo y que tenían un ritmo propio proveniente de la importancia de la capital en el escenario nacional. No podían ser modificados en el corto plazo pero el Gobierno Local si podía dictar políticas susceptibles de intervenir sobre las tendencias en proceso de formación.

- b) aquellos que constituían una realidad en emergencia y que demandan decisiones municipales inmediatas.

El equipo del Plan de Desarrollo contaba con un primer insumo constituido por las elaboraciones de la Comisión de Plan de Gobierno. Sin embargo la estructura del gobierno municipal heredado se encargaría de constituirse en el primer obstáculo para aplicar los nuevos criterios de desarrollo urbano.

El correcto diagnóstico de los problemas y conflictos constituye la condición básica para su tratamiento. Por ello es que se privilegió una metodología participatoria, de modo tal que más adelante las alternativas de tratamiento procedieran al análisis y debate con las organizaciones ciudadanas.

La emergencia sin embargo no podía esperar que el Gobierno metropolitano diseñe el sistema ad-hoc para recoger las opiniones y propuestas. La instancia de gobierno también lo es para tomar bajo su responsabilidad iniciativas que corresponden a su propia visión de la ciudad y sus urgencias.

Hubo, empero, para este efecto un nivel de consultas para establecer prioridades que provino de instancias democráticas, constituido por las convocatorias a los Alcaldes de los Gobiernos Distritales. Ello permitió que el Plan de Emergencia (PE), considerado como la 1ra. Etapa del Plan de Desarrollo Metropolitano tuviera garantizada su legitimidad. Cabe explicar que la Ley Municipal prevee la existencia de un Gobierno Metropolitano y al interior de él Gobiernos Distritales. Ambos son elegidos.

#### *Visión de las Agencias Multilaterales*

Las Agencias multilaterales para el desarrollo como el Banco Mundial operan, especialmente en el campo de planificación y urbanismo, en base a esquemas más o menos rígidos que reposan en la garantía que para ellos representan determinados Consorcios privados que ejecutan los estudios y planes que luego operarán las instancias locales. Esto en aporte se debe a la poca confianza que en la práctica despiertan las oficinas locales de desarrollo.

Para el caso del Plan de Estructuración Urbana de Lima se consiguió que el Banco Mundial admitiera el esquema de trabajo de la Dirección Municipal de Desarrollo Urbano de la cual dependía el Plan como el elemento ordenador al cual por lo tanto se integraban las intervenciones de las instituciones externas. Esta

posición fue sumamente importante y más adelante, cuando hubo que convocar a un concurso internacional para cubrir determinados estudios especializados, igualmente el Banco Mundial admitió que estos aportes se integraran a la metodología dispuesta por el Plan y no tuvieran un curso ajeno a la administración municipal, que es el espacio en el cual le toman las decisiones.

### *Diagnóstico participatorio*

Se ha señalado como operó el conocimiento de la ciudad en el Plan de Emergencia. Para la elaboración del Plan de Estructuración Urbana se procedió a definir un cuerpo conceptual básico que reunía los principales aspectos de análisis, tendencias e hipótesis. A partir de él se diseñarán las estrategias y políticas que conducirían a la imagen-objetivo de la metrópoli así como los Programas específicos de intervención.

Este conjunto de propuestas pasó por un período de presentaciones y debate inédito en la historia de los Planes. Fueron presentados ante los organismos no gubernamentales, los Colegios Profesionales, las organizaciones vecinales agrupadas por Municipios Distritales así como las Alcaldías respectivas y el Instituto de Urbanismo y Plancamiento del Perú, a lo largo de 6 meses.

Las observaciones y propuestas derivadas de estas presentaciones se incorporaron al Plan de Estructuración dando lugar a una estrategia de desarrollo metropolitano firmemente sostenida en los actores urbanos.

Pero hubo además otro aspecto fundamental: el diagnóstico compartido con las organizaciones ciudadanas, permitió evidenciar los vacíos de interlocución que tenían la puesta en marcha de los Planes, tales como aquellas instancias de intermediación entre la escala metropolitana y la escala distrital o vecinal. Mas adelante se crearían los espacios de autoridad intermedios como parte de la propuesta de gestión de los Planes.

Las siguientes áreas-problema, representaron (sin que hayan sufrido alteración significativa estos años) algunos de los puntos más vulnerables para el desarrollo metropolitano, constituyendo la perentoriedad de su atención un efectivo umbral crítico para el desarrollo metropolitano.

## HORIZONTES CRITICOS

### 1. *Agua potable y alcantarillado*

La fuente más importante y principal que tiene Lima Metropolitana para la provisión de agua de consumo humano e industrial es el río Rimac. Las tierras de cultivo utilizan los ríos Chillón y Lurín y también parte de la descarga del Rimac, cuyo promedio anual es de 1780 millones de m<sup>3</sup>/año. La descarga del Chillón alcanza a 232 millones de m<sup>3</sup>/año y Lurín 128.

La producción de agua potable representa no más del 26% del total de agua descargadas por los 3 ríos existiendo por lo tanto un significativo margen aprovechable si se consigue almacenar estas aguas de modo que no se pierdan en el mar.

Para potabilizar el agua, se cuenta con 3 plantas de tratamiento en La Atarjea que tiene una capacidad de producción de 15 m<sup>3</sup>/seg. y que genera aproximadamente el 65% del agua entregada a la población. El 35% restante se obtiene de pozos y galerías filtrantes que en buena cuenta se alimentan de la napa freática.

El hecho de que exista volumen de agua disponible no quiere decir que éste pueda ser tratado en la Planta. Satisfacer las nuevas demandas implica necesariamente modificar el patrón de abastecimiento vigente. El Plan Maestro de agua elaborado a inicios de la década del 80 recomendaba ampliar la producción de agua en 170 millones de m<sup>3</sup> entre 1982 y 1984. Sin embargo el incremento sólo fue de 45 millones, es decir sólo 26.5% de lo requerido.

La demanda de agua de uso doméstico representa el 65% de la demanda total (que incluye industrial y comercial) y la distribución del consumo de la ciudad es la siguiente: 68% en el área central y zonas residenciales del casco urbano consolidado; 10.52% en el cono norte; 9.23% en cono este y 3.38% en el cono sur. Sin embargo, el volumen de la población no se corresponde con el de distribución de agua reforzando de esa manera el cuadro de desigualdades en la asignación de los recursos urbanos.

En 1986 el total de agua necesaria (incluyendo consumo y pérdidas) era del orden de los 679 millones m<sup>3</sup>. Considerando que la producción era inferior a los 570 millones, se obtiene un déficit de más de 100 millones, que estimando la misma proporción de pérdidas que en 1980 (50%), conduce a un déficit real de 45 millones de m<sup>3</sup>.

El actual proyecto de recuperación de pérdidas en 1.5 m<sup>3</sup>/seg. permitiría elevar el consumo sin necesidad de aumentar la producción. Sin embargo la parálisis del Proyecto de recarga y extracción del Rimac medio y Chillón medio que según el Plan Maestro de Agua, debía iniciarse entre 1981 y 1986 a un costo de 152 millones de dólares está conduciendo no sólo a aumentar el déficit existente en los próximos años sino a imposibilitar un adecuado reordenamiento urbano a partir del suministro de los servicios básicos hacia las áreas programadas de expansión urbana. En lo referente al alcantarillado la cobertura del servicio es del 70% concentrándose mayormente en los distritos consolidados. Aunque se considera que el servicio de agua potable es prioritario, la eliminación de excretar constituye un grave problema ya que no sólo está sin cubrir más de la cuarta parte de la población, sino que tampoco se implementa un proyecto de emergencia que proponga dispositivos sanitarios adecuados. Casi todo el volumen de aguas servidas es descargado al mar sin el tratamiento adecuado. Los colectores de Comas, Emisor Norte, Colector Callao, Colector Costanero y Colector Surgo descargan directamente las aguas usadas a las costas de Lima. Paradoja del subdesarrollo: las únicas áreas de recreación libre y gratuita de la metrópoli son fuente de contaminación y enfermedades.

Los colectores que recogen las aguas servidas de Chosica y Chaclacayo se vierten directamente al río sin tratamiento previo.

## *2. Energía Eléctrica*

La generación de energía en Lima es básicamente hidráulica, dependiendo por lo tanto de las instalaciones de las Centrales Hidroeléctricas. De las cuencas del Mantaro, Rimac, Santa Eulalia y Pativilca depende básicamente el abastecimiento, siendo la más importante la del Mantaro: 43% de la energía producida proviene de allí.

El consumo de energía se distribuye de la siguiente manera: 35% es doméstico, 43% industrial, 12% comercial y sólo 5% alumbrado público. Especialmente, el 75% del consumo industrial es apropiado por el eje este-oeste (que incluye Lima y Callao); el eje norte el 8% y el sur el 2.76%. Esto contribuye a la permanencia de las industrias en sus lugares de origen a pesar de los problemas de contaminación y también orienta de algún modo los costos de la demanda de provisión de energía para las nuevas localizaciones.

Sin embargo, el problema mayor consiste en el estancamiento del desarrollo

energético no sólo por carencia de planes efectivos de ampliación sino por la reducción de la infraestructura de servicios como resultado de la violencia política dirigida selectivamente contra las instalaciones de electricidad.

Esto configura un cuadro realmente desolador para la próxima década. Aún si la expansión energética fuera similar a la que hubo en el período 74-84, la demanda en 1990 es ya mayor que la oferta, sin agregar a la demanda, nuevos factores tales como el proyecto de transporte eléctrico masivo. Es presumible que a partir de 1990, la región metropolitana tenga que asistir a un racionamiento de suministro eléctrico.

### *3. Producción agrícola, medio ambiente y defensa de las cuencas*

El área agrícola de la provincia de Lima ha disminuido notablemente en los últimos 10 años. En 1975 el área de cultivo alcanzaba 27,500 has. y en 1986 no excede de 18,000 has., disminuyendo a un ritmo de 1000 has. por un año aproximadamente. Los valles más afectados son el Rimac y el Chillón por su mayor cercanía a Lima, perdiendo la provincia el peso relativo que tenía en el abastecimiento de productos agrarios, a pesar que los valles de Lima, con otra política de crédito y asistencia técnica, podrían abastecer a no menos de 2 millones de consumidores.

El descenso de la producción agrícola de los valles no solo tiene importantes consecuencias económicas, sino que también arrastra una situación más grave consistente en la construcción del ambiente ecológico de la ciudad.

Lima ostenta el menor índice de áreas verdes y recreativas por habitante en América Latina: menos de 2 m<sup>2</sup>. frente a 8 ó 10 en otras capitales. A ello se le agrega la progresiva destrucción de la napa freática que alimenta el 40% del agua para consumo humano. El abandono del manejo racional de las cuencas y la ausencia de políticas de control y promoción para los valles compromete entonces no sólo el futuro ecológico de Lima sino que absurdamente se liquida la posibilidad de un tratamiento integral que en la perspectiva de desarrollo de la región metropolitana supere la tradicional dicotomía entre el campo y la ciudad. De continuar el ritmo actual de depredación, los valles y especialmente el Chillón desaparecerán en 10 años.

#### 4. Demandas de suelo y alojamiento por año

Los estudios del Instituto de Estudios Peruanos para el Plan de Estructuración Urbana, permitían formular las siguientes hipótesis de crecimiento poblacional y del suelo necesario en caso de mantenerse las mismas tendencias de expansión urbana:

- a. Caso que la tasa migratoria continúe decreciendo en forma constante hasta ser neta al año 2,000: Población a 1996: 7'200,000.
- b. Caso que la migración absoluta permanezca constante: Población a 1996: 7'500,000.
- c. Caso que la tasa migratoria se mantuviera constante y por tanto la migración sea mayor: Población a 1996: 7'700,000. De no concurrir factores exógenos (aunque hoy la violencia política podría ser uno de ellos) que intervengan de un modo imprevisto, la migración ya no sería el factor determinante del incremento poblacional. Algo más, en cualquiera de las hipótesis de población el segmento dominante es el que posee entre 14 y 29 años y que por lo tanto añadiría sus propias presiones, en términos de generación de empleo.

En materia del suelo necesario como soporte para la población en la primera hipótesis, se demandarían no menos de 10,000 has. distribuidas entre las Pampas de Carabayllo, valle bajo del Chillón, valle medio del Rimac y las Pampas de Manchay.

La tercera hipótesis comprometería la anexión de no menos de 13,000 has., que se sumarían al valle medio de Chillón y las Pampas de San Bartolo. El valle del Rimac desaparecería completamente, afectando el uso conjuntivo de las aguas del Chillón y Rimac así como la pérdida de factibilidad del aprovechamiento de las aguas subterráneas debido a la depredación de los valles y cuencas.

## II. LA GESTION MUNICIPAL 84-86 Y LAS NECESIDADES DEL DESARROLLO URBANO.

### 1. Diagnóstico de la gestión heredada

Luego de 12 años de gobierno militar, en 1981 ocupa la Alcaldía de Lima el

Arq. Eduardo Orrego, mediante proceso electoral, representando a una tendencia populista devenida en conservadora. Su gestión inicia la asunción de responsabilidades de planeamiento y urbanismo, recibiendo la delegación de funciones que antes estaban en manos del Ministerio de Vivienda. Delegación tardía, hay que precisarlo, respecto a otras ciudades del continente, especialmente en lo que respecta a la constitución de una real y efectiva autoridad metropolitana, que tuviera competencias sin interferencias sobre las funciones del desarrollo urbano.

La gestión 81-83 no pudo avanzar demasiado en la revisión y actualización de los documentos vigentes que señalaban las líneas rectoras del desarrollo urbano. No pudo sentar propiamente las pautas de una gestión municipal de cara a los nuevos problemas de la ciudad, sino más bien administrar situaciones y conflictos con planes urbanos que provenían de una lectura de la ciudad y sus tendencias, que los procesos sociales ya habían rebasado. El más importante de estos documentos urbanos era el "Plan de Desarrollo Metropolitano 67-80", que intentaba racionalizar el crecimiento de la ciudad. Elaborado en 1967, fue posteriormente actualizado para extenderse hasta el período 77-90. Empero dicha actualización reposaba básicamente en las premisas originales de los años '60 que ya habían dejado de tener vigencia. Las mayores observaciones pueden resumirse de la siguiente manera:

- a. Basaba el desarrollo de la ciudad en un modelo económico que suponía un crecimiento constante de la inversión privada (y también pública) sin interpretar los efectos de la crisis económica originada a partir de los '70. La visión de la ciudad moderna industrial-dependiente no se concretó. Al ignorar, el Plan de Desarrollo, las manifestaciones de la crisis económica y la terciarización de la economía urbana, insistía en apostar a un crecimiento de los sectores primario y secundario con sus respectivos supuestos en términos de inversión, espacio y generación de empleo sin contar con las garantías para ello.
- b. EL plan no estaba acompañado de políticas urbanas específicas en campos tales como: mercado de tierras, uso del suelo, servicios, vivienda y transporte.
- c. El Plan carecía de una Autoridad Metropolitana: había un divorcio total entre las propuestas de planeamiento y las decisiones de administración.
- d. El mercado inmobiliario era en la práctica el gran regulador del suelo y el Gobierno Local, en parte consintiendo o simplemente atado de manos, se limitaba

a dar trámite a los diversos requerimientos que se le presentaban reduciéndose a ser administrador de la zonificación. Los planes de la ciudad valoraban algunas áreas y localizaciones en detrimento de otras. Se alentaba la expansión urbana hacia aquellas zonas de mayor rentabilidad como los valles del Rimac y Chillón provocando las inversiones de los servicios públicos bajo la misma orientación.

- e. No incorporaba la tendencia creciente de los sectores más pobres de la ciudad que finalmente venían realizando un urbanismo popular, conflictivo para la ciudad, pero real, a espaldas y despecho de todos los planes.

Las insuficiencias del PLANDEMET (nombre con que conoció el Plan de Desarrollo) empezaron a hacerse evidentes cuanto un creciente número de agentes urbanos impusieron sus propias lógicas sencillamente ignorándolo o dirigiendo su capacidad de gestión y fuerza a esquivar los inconvenientes que les representaba el Plan.

Debe destacarse sin embargo que a pesar de ser el PLANDEMET una propuesta que sencillamente establecía un arreglo territorial indicativo de la localización y naturaleza de las funciones urbanas, tuvo el mérito de plantear un esquema vial capaz de adaptarse a diversos requerimientos del crecimiento metropolitano. Paradójicamente no dispuso de los instrumentos pertinentes para preservar y proteger algunas de las secciones viales señaladas más importantes.

En conclusión, se había producido un divorcio irreversible entre la realidad Urbana, los procesos sociales y los documentos vigentes normadores del desarrollo urbano. Esta situación había generado procesos que era imperativo enfrentar:

- a. De un lado un crecimiento urbano prácticamente inmanejable. Más del 50% de las acciones se daban a espaldas de los planes y no solamente en los distritos y asentamientos pobres. Los barrios consolidados de la ciudad, habían hecho también de la regularización un trámite normal, por el cual lo irregular se legalizaba. Los planes vigentes habían sido totalmente desbordados y de alguna manera sólo los grupos con acceso al poder habían podido hacer prevalecer sus propios intereses y demandas llegando a orientar el curso de algunas inversiones públicas más importantes.

Los grupos más vulnerables social y económicamente no estaban presentados

ni en las normas ni en las propuestas.

- b. De otro lado el modelo de gestión y decisiones, estaba totalmente atomizado. Las competencias municipales enfrentaban un vacío frente a la ausencia de la debida delegación y recursos.

La autoridad metropolitana no tenía fuerza frente a la invasión de fueros por parte del Gobierno Central; tampoco para erigirse como árbitro de los conflictos urbanos y defensa del bien común. Menos para ser un auténtico conductor de la ciudad.

## 2. Nuevo Enfoque

### *2.1 El Plan como instrumento y no como meta*

Desde el inicio de la administración municipal 84-86 se tuvo la convicción, que era necesario proceder a una modificación del PLANDEMET (Plan de Desarrollo Metropolitano, procedente de sucesivas administraciones desde 1967) rescatando aquellos planteamientos que permitieran aún, atender los reclamos urbanos más apremiantes.

Sin embargo, había consenso que las modificaciones no se dirigían a corregir insuficiencias sino a iniciar un nuevo concepto de planificación urbana que incorporase la participación ciudadana como eje.

La ciudad de Lima requería de una nueva propuesta de desarrollo que también recogiera las necesidades más apremiantes (Plan de Emergencia) pero que igualmente interpretara sus tendencias. Una propuesta de esta naturaleza no podía ser concebida como una meta a alcanzar. No proponía ser "una fotografía a futuro a la cual la ciudad debía parecerse"; sino más bien una herramienta de gobierno en manos del Alcalde, para poder tomar decisiones que defiendan y promuevan los intereses de la ciudad en su conjunto.

Se trata, no de un modelo, sino de un modo de hacer planeamiento que confirme al aparato administrativo el rol de instancia ejecutora de las políticas urbanas.

Este nuevo enfoque tenía claridad en el rol instrumental de un Plan, que llegara a comprometer determinados comportamientos prioritarios al conjunto de componentes del proceso urbano. Y como tal, señalar las responsabilidades en dicho

proceso; que debieran además ir acompañadas de la correspondiente autoridad para el cumplimiento de los fines y metas. Hasta hoy, algunos de los más importantes instrumentos necesarios para la ejecución de una propuesta integral de desarrollo no están bajo la autoridad responsable del Plan. Porque indudablemente esta aún en juego el ejercicio del poder sobre el gran escenario urbano que es la ciudad. No sólo el poder ejercido para conducir o elevar la renta del suelo de determinadas áreas, sino también para recapturar algún protagonismo político mediante coyunturales ofertas metropolitanas, de las cuales posiblemente el "Tren Eléctrico" presidencial es la más singular. Había consenso en que es insuficiente tener la responsabilidad si no se tiene la correspondiente autoridad. Por lo tanto, estos instrumentos, que debieran ser sub-sistemas de un sistema mayor que permita una intervención integral y no parcial en cualquiera de las áreas hacia las cuales están dirigidos, carecen de la instancia que garantice su aplicación plena.

Podríamos ilustrar los siguientes ejemplos: El Gobierno Local es responsable de calificar el uso del suelo, sin embargo no puede determinar su fiel cumplimiento social pues no puede expropiar. El Plan propone la localización de los volúmenes de población creciente y orienta la expansión urbana, pero no puede garantizar que los servicios básicos (agua, energía, transporte, comunicaciones) lleguen a ellos pues aún no interviene en las Empresas de Servicios Públicos, tal como lo señala la Ley de Municipalidades. El Plan otorga incremento de valor a determinadas áreas pero no puede recuperar la plusvalía urbana. En fin, era importante entonces, situar los esfuerzos de esta nueva propuesta al interior de un período de transición y que podría ser definido como la construcción\* de un espacio propio para una incipiente y aún fragmentada autoridad urbana.

## *2.2 Siete Principios Básicos*

Las reflexiones anteriores condujeron a la definición de 7 principios básicos para la reelaboración del Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima, que articulaban el comportamiento y tendencias de los agentes urbanos y señalaban pautas para las técnicas de planeamiento que debían emplearse.

### *A. Afirmación del Gobierno Local*

El Plan se define desde el punto de vista más amplio como afirmación del Gobierno Local para el servicio preferente de las mayorías. A lo largo de este siglo, los Gobiernos Locales han visto devaluadas sus facultades y atribuciones para ejercer su autoridad frente a la ciudad. Aunque la ley ha otorgado responsabilidad

a los Municipios para gobernar efectivamente y conducir el desarrollo de sus circunscripciones, el poder central ha recortado sucesivamente el accionar municipal en áreas tan importantes como los servicios públicos, transportes, usos del suelo, etc.

Los Municipios deben recuperar las funciones y facultades que la Constitución otorga como condición esencial para poder planificar y orientar el crecimiento de la ciudad.

*B. El ámbito del Plan es la jurisdicción de la Provincia.*

El ámbito del Plan Metropolitano es la totalidad del territorio de la Provincia de Lima (incorporando la Provincia del Callao). Por ello es fundamental la recuperación para el fuero municipal de la administración y planeamiento de los servicios públicos urbanos así como el control sobre los usos del suelo urbano y rural de las cuencas de las provincias de Lima y Callao. Esto inscribe al Plan en una estrategia reivindicativa frente al Gobierno Central conducente a la efectiva descentralización del poder de decisión.

*C. El Plan debe ser entendido como un Acuerdo Social*

Definido, desde el punto de vista más amplio como la afirmación de un Gobierno Local al servicio preferente de las mayorías, el Plan debe ser entendido como un Acuerdo Social, en la medida que sus acciones serán dirigidas hacia diversos actores urbanos con intereses incluso contrapuestos.

En tanto acuerdo, debe saber establecer una base de consensos para la implementación de las políticas en el corto plazo y para la ejecución progresiva de las metas dirigidas a un plazo mayor.

*D. Las conquistas de los sectores populares deben mantenerse.*

Los logros y reivindicaciones más importantes de los sectores urbano-populares deberán estar presentes como parte medular en el Acuerdo Social que el Plan representa. En buena cuenta, las reivindicaciones mayoritarias "no se negocian" y aspectos tales como el saneamiento físico-legal, incorporación de las organizaciones a las decisiones, acceso a los servicios públicos básicos, participación de las organizaciones ciudadanas en la definición de prioridades, reservas de suelos con factibilidad de servicios para un uso social, etc. deben componer estructuralmente la elaboración del Plan.

### *E. Administración y planeamiento son aspectos articulados y complementarios*

El Plan considera y plantea un sistema en el cual Administración y Planeamiento constituyen una unidad articulada que actúa mediante un conjunto de Programas operativos. La administración es la instancia ejecutiva del planeamiento y por lo tanto debe ser descentralizada y con participación de otros agentes del desarrollo urbano.

### *F. El Planeamiento debe ser participatorio*

Las metodologías de planificación tradicionales y vigentes se correspondían con estructuras cerradas de análisis y propuestas. Es indispensable indagar y aplicar métodos y sistemas que garanticen la presencia de las expresiones organizadas de la población. Un plan participativo debe ser realizado "desde abajo" como una efectiva garantía para que los agentes urbanos mayoritarios puedan ver efectivamente reflejados sus intereses. Ello implica además una efectiva delegación de facultades a instancias menores e intermedias y el diseño de órganos adecuados de interrelación y representación entre las organizaciones ciudadanas, gobiernos distritales y gobierno provincial. En una ciudad como Lima en la cual más del 50% de los procesos urbanos son ajenos al titular del desarrollo urbano y más bien se consolidan de facto, es fundamental conseguir no sólo que la administración municipal se transforme en el ejecutor válido, sino que las voluntades ciudadanas se expresen en el Plan.

### *G. Debe reconceptualizarse la noción y el valor de los plazos en el planeamiento*

Metodológicamente, los denominados largos plazos o imágenes meta deberán ser reformulados. Se asume que el dinamismo de nuestras formaciones sociales, así como el peso estructural de los factores externos al desarrollo urbano (contracción de las inversiones privadas y públicas, precios de exportación dependientes, crisis político-económica interna, ausencia de políticas nacionales de efectiva descentralización mientras la regionalización aún es un proyecto inacabado y contradictorio, finalmente el enorme impacto de la deuda externa), le restan toda seriedad y validez a los esfuerzos por construir una supuesta imagen alcanzable en el largo plazo; no existe ninguna garantía para ello. Lo central consiste en identificar las tendencias dominantes, interpretándolas dinámicamente. En concordancia con lo anterior se procedió a una revalorización de los cortos plazos y de la atención a los problemas inmediatos y de contingencia (Plan de Emergencia). Estos deben inscribirse en una perspectiva integral del futuro urbano de la ciudad,

sin subordinar las medidas, urgentes al pre-requisito de estar en posesión de una imagen final y acabada de la ciudad para tomar decisiones.

Se recusó aquella metodología de planificación urbana que no fuera capaz de suministrar orientación para atender a los problemas más críticos de la ciudad, en los plazos (3 años) que encierran a una administración municipal en la ejecución de sus decisiones.

### III. CONOCIMIENTO DE LAS TENDENCIAS DOMINANTES DE LA REGION METROPOLITANA

#### 1. *Las Hipótesis*

Un insumo fundamental para la nueva propuesta de estructuración urbana lo constituyó la identificación de los procesos y tendencias más intensos que tenían lugar en la región metropolitana, incorporando la relación de ésta con el fenómeno general de urbanización en el país.

Esto dio lugar a la elaboración del siguiente cuerpo de hipótesis que permitía interpretar las dinámicas fundamentales de la ciudad, sobre las cuales y con las cuales tendría factibilidad un nuevo plan de desarrollo.

- a. Lima continuará entrampada en el juego de corrientes y fuerzas de la centralidad difíciles de contrarrestar en el corto y mediano plazo. Influyen en esto, la forma como se ha desarrollado el mercado nacional y el sistema de decisiones imperante en el Estado para administrar el país y adquirir representación (“todo o casi todo pasa por Lima”), se resuelve solo en Lima o para la capital como si fuera todo el país. (La Ley de Titulación de Pueblos Jóvenes (24513 del 31.5.86), por ejemplo, de los 120 días era sencillamente imposible de ser adecuada a las realidades administrativas de Chimbote o Ica; se dio para todo el país, pensando únicamente en Lima). Se suma a esto la debilidad secular del Gobierno Local que recién en los últimos años empieza a erguirse en autoridad urbana, incompleta sin embargo por la propia voluntad centralizadora del Gobierno Central.
- b. La forma que ha adoptada la estructura económica del país tiende a reforzar el papel del espacio de Lima en el desarrollo nacional. Existen economías de escala que no se obtienen en otras regiones. Si bien la industria y el sector terciario moderno no absorben el volumen más significativo del empleo, esti-

mulan otros tipos de actividades. Se amplía el círculo de la demanda que no podrá ser satisfecha con la producción interna. Se importan no sólo insumos y maquinaria, sino también alimentos, generándose un círculo de importación que obliga a exportar para obtener divisas para importar atendiendo el mercado limeño. Lima no es el eje de exportación más significativo, sin embargo, factores tales como la concentración económica, magnitud de la población, centralización y volumen de la administración pública, le otorga preeminencia política sobre otras regiones. Los requerimientos de divisas constituyen entonces un asunto político de primera importancia.

- c. Se puede sostener que los problemas y horizontes críticos anteriormente descritos, se agravarán en los próximos años. Las necesidades de vivienda, energía, transporte, servicios básicos, no podrán ser cubiertos con el ritmo de inversiones que hubo en el período 1980-85.

La generación de nuevos puestos de trabajo no provendrá prioritariamente ni la de industria, agricultura, minería o pesca en la región metropolitana. Los sectores primarios han perdido importancia y dadas las tendencias, la seguirán perdiendo.

El sector secundario atraviesa por una crisis de recuperación muy lenta apoyándose en la existencia del empleo temporal. Por otro lado su importancia relativa es baja en relación a la captación de la PEA. El secundario, con baja inversión de capital y escala casi familiar, protegido en la marginalidad del acoso administrativo y tributario del estado estaría surgiendo, localizado en las zonas de expansión urbana, como un segmento vigoroso y significativo en la generación de empleo. Sin embargo, el único sector que muestra un ritmo expansivo y cada vez mayor es el terciario no tradicional. Lima es y seguirá siendo paradójicamente el núcleo industrial más importante de un lado y la sub-región de mayor peso en el terciario, de otro.

- d. Especialmente, la tendencia anterior, se expresa en el desarrollo vivo de actividades económicas con baja inversión de capital pero con un costo de creación de empleo que no excede los 500 a 1000 dólares por puesto de trabajo, situadas al margen de las tramitaciones formales y de las previsiones de la zonificación oficial. Se localizan en las áreas de expansión urbana Norte, Sur y Este de la ciudad tendiendo a retener un porcentaje de la PEA altamente significativo.

Los estudios del Instituto de Estudios Peruanos para el Plan de Desarrollo en las áreas de población y empleo registraban ya la gravitación creciente del empleo autogenerado, en las diferentes zonas de expansión: el cono Este presentaba una tendencia predominante a la ampliación del sector de producción informal (Vitarte y San Juan de Lurigancho) integrando casi al 45% de la PEA; en el Cono Norte, la tendencia predominante es hacia el desarrollo de la actividad comercial con incipiente participación del área de producción informal, comprometiéndose a un 40% de la PEA local, mientras en el Cono Sur se configura una tendencia de desarrollo de servicios, comercio y recientemente, con el impulso al Parque Industrial de Villa El Salvador, la generación de actividades productivas, incorporando un significativo 45% de la población en condiciones de trabajar.

- e. En el casco consolidado se confirmó la tendencia de restricción de la gran industria y disminución en la inversión del capital fijo en el sector tradicional verificándose más bien la ampliación del sector terciario moderno constituyendo un corredor de uso intensivo Centro-Sur (Lima-Lince-Miraflores) en el área consolidada compuesto por actividades de servicio privado y de administración que se enfrentan aún a restricciones normativas por la actual zonificación.

## 2. Consideraciones finales sobre el Desarrollo Urbano de Lima

- a. La ciudad de los años 80 no tiene similitud con la ciudad que orientó los criterios de desarrollo de los planes originados en los años sesenta. El dinamismo del crecimiento de Lima ha permitido el ascenso (y caída) de procesos urbanos que tenían antes una importancia marginal (como la actividad urbanizadora de los sectores populares) o protagónica (como los propietarios agrícolas).

Como ya se señaló anteriormente, los planes de desarrollo vigentes habían asumido un modelo de inversión e industrialización basado en la sustitución de importaciones sobre el supuesto de la inversión privada protegida por el Estado. Esta no había respondido ni en volumen, ni en la generación de puestos de empleo, a las expectativas. Contrariamente, había surgido una nueva economía en la ciudad que debía ser tomada en consideración al formular el desarrollo de Lima, consistente en una importante oferta de actividades de producción de servicios y que detentan hoy una gran vitalidad. Este proceso

de terciarización de la economía tiene requerimientos espaciales específicos tales como la coexistencia de usos residenciales con usos productivos y comercial; está vinculado al desarrollo de actividades de producción basadas en el surgimiento de pequeñas empresas, en gran parte de artesanos. El denominado "sector informal urbano" de la economía tiene una importancia creciente en la absorción de empleo y nos presagia un tipo de impacto espacial muy diferente a las previsiones de los años 70. Mientras que a 1975, el SIU representaba no más del 35% de la PEA, puede afirmarse que hacia 1986, se había incrementado hasta alcanzar un 45%.

- b. Asimismo, el futuro de Lima en el corto y mediano plazo no puede inspirarse en supuestos de inversión económica significativa y constante. Las presiones descentralistas son cada vez mayores como parte de una opción de desarrollo más racional y democrática. Esto quiere decir que las inversiones en infraestructura y servicios, por ejemplo, deberán asumir una racionalidad ausente hasta hoy. Las inversiones públicas en Lima y Callao no deberán estar ajenas de una precisión del rol de las ciudades intermedias hacia las cuales debiera dirigirse parte de la economía del país así como del probable proceso de regionalización, precisamente para dotar también de una lógica "nacional" al desarrollo de Lima.
- c. La dimensión que la presión de Lima y sus problemas posee en la demanda nacional así como el peso de las actividades económicas que en ella se realizan, hace necesario pensar en los problemas de Lima sin perder de vista las necesidades de desarrollo del resto del país. Las dinámicas generadas en Lima, pero además el enorme peso político y electoral que ejerce el escenario limeño, promueven la peligrosa tendencia a seguir concentrando no sólo los recursos privados sino también la inversión pública en ella.

En tal sentido es necesario reorientar los programas de inversión, buscando que estos coincidan con temas cuya prioridad es consensual y se condigan además con una propuesta integral de desarrollo para Lima y Callao.

- d. A lo anterior debe agregarse, que las transformaciones que la ciudad requiere, demandan plazos de inversión relativamente cortos, a riesgo que la inoportunidad, acabe asignando a las soluciones, magnitudes que comprometerían la economía nacional.

La infraestructura de la ciudad estuvo diseñada en lo fundamental para una

ciudad de 2 millones de habitantes, y las sucesivas administraciones urbanas no asumieron los volúmenes de demanda derivados de su vertiginoso crecimiento. La expansión urbana en la práctica no tuvo grandes líneas de desarrollo, sino más bien, adición de pequeñas políticas, que llegaron generalmente detrás de hechos consumados.

## IV. LA PROPUESTA DE ESTRUCTURACION URBANA

### 1. *Conceptualización*

Se había señalado que el Plan es un instrumento y no un fin; una herramienta de gobierno de la ciudad, indispensable para administrar y orientar las nociones del bien común y el concepto de desarrollo que acuerda una sociedad urbana. Por esa razón también se precisó que el Plan es un Acuerdo Social que pactan las diferentes fuerzas políticas presentes en el Gobierno Local. Y además, que este Plan debería permitir la incorporación de las más significativas corrientes que "hacen la ciudad". Solo así podría garantizarse el cumplimiento de sus propuestas: mediante la coincidencia entre la ciudad real y la ciudad administrada.

Lo anterior implica definir en primer lugar los rangos de intervención y las responsabilidades. Es decir, los niveles y formas de relación entre autoridad y responsabilidad urbana.

El Plan de Desarrollo proponía cuatro niveles que interactuaban entre sí, pero poseían a su vez rangos propios de administración, planeamiento y decisión: Metropolitano y de Sub-Región Urbana, Inter-distrital, Distrital y Comunal.

El documento orientador que define las responsabilidades de intervención es la Estructuración Urbana y el Plan de Acondicionamiento Territorial de la Provincia.

El Marco Normativo en el cual la Estructuración se aplica esta constituido por el Sistema de Administración y Planeamiento Metropolitano.

Es importante indicar sin embargo que si bien, tanto la Ley de Municipalidades como el Reglamento de Acondicionamiento Territorial, señalaban que el Gobierno Local es responsable del Plan Integral de Desarrollo, diseñando las políticas, estrategias, programas y proyectos de desarrollo social, económico y físico espacial, en el caso de la capital, la voluntad centralizadora del Gobierno Central

representó en los hechos el mayor obstáculo para articular planes, políticas e instrumentos. Por ejemplo, los intentos de la Gestión 84-86 para integrar las decisiones sobre los servicios públicos de modo tal que hubiera coherencia entre los planeamientos de desarrollo urbano y la infraestructura que los hace viables, fueron totalmente infructuosos.

Finalmente, se proponía, como estrategia dar inicio a una era indispensable, iniciar la efectiva descentralización de la estructura urbana, estimulando la concurrencia de factores hacia la consolidación de una tendencia ya en formación: las Sub-regiones urbanas Norte, Este, Sur y Centro que incluye el corredor Lima-Callao. Estas sub-regiones integran además las cuencas del Chillón, Rimac y Lurín, respectivamente. Municipios consolidados y en proceso de consolidación coordinarían sus opciones de desarrollo respectiva administración e inversiones en su Junta de Planeamiento y dispondrían de equipamiento inter-distrital, tal como Centro de Acopio, Terminal Terrestre, Empresa de Limpieza, Administración de agua y alcantarillado, entre otros. Las sub-regiones urbanas serían el instrumento más eficiente para reorientar una opción de desarrollo democrática y descentralista en Lima, y base de un futuro Gobierno Regional.

### ¿Qué es Estructuración Urbana?

Como ya se señaló anteriormente, la concepción de desarrollo urbano adoptada, se correspondía con un proceso y un modo de decisiones antes que con un producto final al cual la ciudad debería acomodarse. Los planes físico-espaciales, tan reclamados por algunos sectores, no son sino guías que explicitan los efectos espaciales esperados de las distintas actividades.

En ese sentido nos parecía más próxima la idea de Estructuración Urbana, entendiendo como tal, un sistema que propone un conjunto de intervenciones de administración y planificación, que condicionan el diverso grado, el lugar y la función que deben cumplir los componentes identificados como estratégicos en la estructura urbana.

Indudablemente este comportamiento no es mecánico o autónomo; tiene que ser inducido mediante las políticas, programas y proyectos emanados del Gobierno Local y de los otros sectores que deben concurrir al plan de desarrollo.

Teníamos claridad, empero, que en el período de transición y afirmación del espacio de la autoridad la vigencia de la propuesta de la estructuración estaba

condicionada a la consolidación de la autonomía (y eficiencia) del Gobierno Local, que implicaba culminar el proceso de descentralización de funciones. Para ello se planteó como indispensable, disponer de un adecuado cuerpo de instrumentos susceptibles de intervenir sobre las tendencias. Sin instrumentos ninguna propuesta dispone de las mínimas garantías que llevarse a cabo: estos son precisamente el nexo entre administración y planeamiento para el desarrollo urbano de Lima radicó precisamente en la fragilidad del cuerpo instrumental ad-hoc para llevar a cabo las propuestas.

La Estructuración Urbana que el Concejo Metropolitano aprobó por unanimidad en 1986, estaba dirigida a consolidar un proceso que se había puesto en marcha y que otorgaba a la administración urbana el protagonismo necesario para desarrollar las políticas y programas del Plan, así como para la creación de las condiciones más favorables para la actuación de los sectores sociales y económicos que concuerdan con su definición social.

## *2. Objetivos centrales y decisiones de planeamiento*

### 2.1 Orientar el crecimiento urbano de acuerdo a una programación y clasificación del suelo y las inversiones.

Interesó disponer de una definición del suelo de expansión (tanto urbano como el stock agrícola) para los próximos 10 años no sólo en términos de uso y demanda, sino de su adecuación a un tratamiento integral de ciudad. Se debieron maximizar los recursos y el efecto de las inversiones para atender no sólo los déficits acumulados —parte de los cuales ya no pueden ser atendidos en las zonas consolidadas— sino de un nuevo horizonte poblacional.

Para ello el Plan planteó una clasificación que comprendía: 1) Suelo Urbano, 2) Suelo Urbano programado, 3) Suelo Urbano no programado (reservas), 4) Suelo no urbanizable; estableciéndose además los instrumentos del sistema de administración municipal que permitiera la revisión del Plan quinquenalmente, de modo tal que pudiera darse seguimiento y evaluación de las metas y las tendencias. Se propone por primera vez una integración gradual y articulada de la ocupación del suelo a las políticas de inversión intersectorial.

### 2.2 Producir un reforzamiento de las tendencias de localización y desarrollo de las áreas económicas marginales y que deberán ingresar a un proceso de formalización. Se pretendía de este modo revalorar el capital reinvertido, es-

estimulando el aumento de inversión y retener y ampliar los puestos de trabajo, modificando gradualmente el carácter de alojamiento dormitorio. Se planearon las siguientes decisiones de planeamiento.

- a. Intensificación del uso del suelo residencial y no residencial mediante:
  - 1) Incremento del uso mixto (vivienda + comercio + producción) y ampliación del stock informal de viviendas de alquiler.
  - 2) Reforzamiento de la tendencia económica de desarrollo de actividades comerciales y de servicios mediante una Reglamentación especial para los Corredores en las áreas de expansión Norte, Este y Sur.
- b. Localización de Centros de Acopio interdistritales que comporten un sistema metropolitano Norte-Este-Sur y que se integren a una red interdistrital de distribución con los centros de abastecimiento zonal.
- c. Implementación del sistema de Terminales para el transporte interprovincial y regional que implicaba la localización del terminal terrestre —central en el área Centro-Este y sub-terminales en las áreas norte y sur— que tendieran a reforzar el desarrollo de los corredores en las áreas de expansión.
- d. Culminación del sistema de Vías Principales y Colectoras en las áreas de expansión que cumplieran con:
  - 1) Incorporación programada de nuevas áreas.
  - 2) Integración al sistema metropolitano de servicios.
  - 3) Articulación interna facilitando el desplazamiento de la PEA que realice actividades laborales en las mismas áreas de expansión.
- e. Reserva de áreas para equipamiento de la zona de expansión urbana para equilibrar los déficits de las áreas ya consolidadas. Estas reservas incluyeron las áreas necesarias para la recreación metropolitana permanente de verano e invierno.
- f. Diversificación del suelo productivo mediante la incorporación de áreas de uso agropecuario intensivo dirigidas preferentemente a apoyar las demandas de los sectores de menores ingresos.

g. Incorporación a la estructuración urbana de las infraestructuras de apoyo a las estrategias de supervivencia que integran las iniciativas de Comedores Populares, Vaso de Leche, Centros de Madres, educación infantil y otras.

2.3 Incrementar los valores de renta absoluta y diferencial del suelo tendiendo a uniformizar las potencialidades de ocupación del mismo. Las políticas de inversión de los servicios públicos deberán articularse preferentemente a las expectativas del uso del suelo derivadas del Plan.

La nueva clasificación y compatibilización de usos fue dirigida a permitir posibilidades de construcción según el tamaño del lote y zona de estructuración.

Se pretendía alcanzar de este modo un progresivo incremento de densidad de todas aquellas áreas que cuentan con servicios básicos.

2.4 Reforzar y orientar las tendencias actuales de concentración de actividades en las estructuras urbanas consolidadas, mediante las siguientes decisiones de planeamiento:

- a. Ampliación y reforzamiento de las condiciones especiales de localización del sector terciario moderno en el eje centro-sur (Lima Monumental-Miraflores) y sub-eje Este-Oeste (Av. Aviación- Av. Brasil) considerando una reglamentación especial tanto para los Corredores como el Area Central. Esto consideraba Programas de Mejoramiento Urbano (en áreas como Barrios Altos, La Victoria, El Agustino y otras) y medidas de protección (en la Ley de Arrendamiento) al pequeño propietario.
- b. Incremento de la densificación en las áreas residenciales de baja densidad por tamaño de lote y reforzar la intensidad del uso de suelo residencial y no residencial de impacto distrital (en áreas como Magdalena; Pueblo Libre, San Miguel).
- c. Completar las acciones iniciales en el Area Monumental que constituyeron el Plan de Emergencia dirigiéndolas hacia su gradual habilitación como área de identidad y animación social cultural.

### 3. Las Políticas para la Estructuración Urbana

El Plan identificó áreas (o sectores) cuyo desarrollo se consideró indispensable para inducir al alcance de las metas planteadas. Estas áreas son siete:

- 1) Suelo Urbano y Agrícola,
- 2) Vías de transporte
- 3) Equipamiento Urbano
- 4) Infraestructura de servicios
- 5) Vivienda
- 6) Apoyo a la generación de empleo y estrategias de subsistencia
- 7) Gestión y administración urbana.

Estas áreas dieron lugar a la formulación de un conjunto de Políticas para articular los objetivos a los programas específicos de acción. Asimismo se diseñó inicialmente un Plan de Emergencia para atender las demandas contingentes. Pensamos que en las áreas antes señaladas concurrían los más importantes componentes sobre los cuales era posible tener ingerencia directa desde la gestión del Gobierno Local y bajo el actual marco legal; se identificaron Areas que siendo importantes, tales como por ejemplo la Coordinación Inter-sectorial para las inversiones, simplemente no se desarrollan porque sus condiciones de existencia no estaban garantizadas ni siquiera a un nivel elemental.

### V. PLAN DE EMERGENCIA

El Plan de Emergencia fue una estrategia para enfrentar los problemas identificados como contingentes. Aprobado en 1985 por unanimidad en el Concejo Metropolitano, como 1a. Etapa del Plan de Estructuración comprendió 6 Programas de acción que evitaron que lo urgente se convirtiera en una serie de iniciativas, aisladas e inconexas:

1. Reorganización Administrativa, que integró en una sola Secretaría de Desarrollo Urbano todas las funciones y competencias propias de la gestión urbana.
2. Reestructuración de las áreas de expansión mediante:
  - Orientación del crecimiento urbano hacia las zonas eriazas con factibilidad de servicios en las áreas de San Juan de Lurigancho —Chosica, Atc-Vitarte, Puente Piedra, Carabayllo y Villa María del Triunfo.

- Creación de un stock de suelo municipal mediante la reversión de adjudicaciones que esta 1a. etapa comprendió aproximadamente 5,000. Has.
  - Control, defensa y estímulo productivo (en coordinación con el Ministerio de Agricultura y los Concejos Distritales) de las cuencas y las zonas agrícolas intangibles de los Valles del Rimac, Chillón y Lurín deteniéndose el avance depredador que devoraba aproximadamente 1,000 Has. por año.
  - Preservación e intangibilidad de las áreas dedicadas a Equipamiento Urbano, infraestructura de servicios, derecho de vías y parques zonales.
3. Políticas de Vivienda Municipal y Saneamiento Físico Legal.
- Realización de los Programas Municipales de Vivienda en las áreas de expansión Norte-Este y Sur como parte de un nuevo modelo de crecimiento urbano y ocupación del suelo alternativo a las invasiones basado en la co-gestión Municipio-población organizada: Frente Unico del Chillón, Laderas del Chillón, Arenal de Canto Grande y Huaycán. Estos Programas de Vivienda estuvieron dirigidos a beneficiar aproximadamente a 25,000 familias, vale decir aquel volumen de alojamiento demandado anualmente en el área metropolitana.
  - Plan de Titulación cuya 1a. Etapa debía alcanzar a 47,000 lotes y la 2da. completar la entrega de 100,000 títulos. Posteriormente a la titulación se procedería a la Declaratoria de Fábrica de las construcciones de manera expeditiva.
4. Plan de Vías de Transporte que modificaba el Plan Vial en las áreas de Expansión Urbana orientado a la priorización del Transporte Público de pasajeros, teniendo no sólo a atender las demandas de viaje Norte, Este-Centro y Sur-Centro, sino a articular entre sí las áreas de expansión.
- Priorización del Sistema de Transporte Rápido Masivo Vitarte-Callao (en coordinación con el Gobierno Central).
5. Recuperación del Area Central de la Ciudad, en su función de servicio. Con ella coincidieron políticas de reordenamiento del comercio ambulatorio así como la puesta en valor de los espacios de uso social y cultural.

6. Transferencia de Funciones a los Concejos Distritales, en las áreas correspondientes a:

- Elaboración de Planes Urbanos en concordancia con el Plan de desarrollo.
- Control Urbano
- Otorgamiento de Licencias de Construcción
- Litigios por mejor derecho
- Remodelación y mejoramiento urbano en Asentamientos Humanos
- Cambios de zonificación de acuerdo a los Planes Urbanos de distritales en aquellas áreas que no afecten el Sistema Metropolitano.

De manera de construir un Sistema de Administración y Planificación de Desarrollo Urbano Permanente.

## VI. LAS POLITICAS

### A. Políticas de Suelo

1. Orientación del crecimiento bajo una programación de suelo que definía plazos, metas y factibilidad de servicios, mediante la siguiente clasificación de Categorías de Suelo:

a. Suelo Urbano.

Incluye a todas aquellas áreas que cuentan con los servicios mínimos de agua, desagüe, electrificación de vías, o aquellas que están comprendidas en áreas consolidadas por la edificación de un mínimo de dos tercios de su superficie en las condiciones que el Plan determine.

b. Suelo Urbanizable Programado

Corresponde a los terrenos que el Plan determina como aptos para ser urbanizados y que deben ser habilitados en un plazo determinado por el Plan.

c. Suelo Urbanizable no Programado.

Comprende aquellas áreas de reserva que pueden ser objeto de habilitación siempre y cuando cuenten con aprobación de proyectos integrales que contemplen la factibilidad de servicios.

d. Suelo no Urbanizable

Está referido a aquellas áreas que el Plan no incluye en ninguno de los tipos

anteriores y comprende los terrenos destinados a la explotación agropecuaria, la expansión agropecuaria futura, protección ecológica y paisajística, defensa de fauna y flora, zonas arqueológicas, zonas inhabilitadas, zonas mineras, etc. (Estas categorías se detallan en el texto correspondiente a las Bases de Acondicionamiento Territorial).

2. En concordancia con lo anterior, debía implementarse los sistemas legales y normativos (Ley de Suelos y Ordenamiento Urbano y Ley de Control Urbano) que posibilitaran la acción municipal para establecer plazos obligatorios en el proceso de habilitación y construcción en los suelos urbanizables programados.
3. Restricción y control de los factores que contribuyen a la segregación espacial, modificando las normas referidas al coeficiente de construcción y a los usos del suelo:
  - a. Homogenizando el coeficiente de construcción en todas las áreas de estructuración, condicionándolo preferentemente al tamaño del lote no a su localización.
  - b. Facilitando normativamente el uso mixto del territorio urbano de la Metrópoli con el fin de reducir la especialización de áreas.
4. Consolidación de la Empresa Municipal Inmobiliaria - Banco de Tierras (EMILIMA) para permitir el diseño e implementación de los mecanismos de intervención del Gobierno Local en el mercado de tierras:
  - a. Ampliando la oferta del suelo y controlando la especulación del suelo habilitado.
  - b. Garantizando la reserva de suelos para la implantación del equipamiento metropolitano e interdistrital.
  - c. Conduciendo la expansión urbana.
5. Incremento de uso de la infraestructura adecuada y en los corredores de transporte público y vías arteriales.
  - a) Instrumentando la estructuración urbana a través de dispositivos legales como

la nueva Ley de Arrendamiento y Reglamento de Construcción de la Provincia de Lima, que promueva un uso más intensivo del suelo al incrementar su densidad. Esto se haría prioritariamente en aquellas áreas que cuentan con la infraestructura adecuada y en los corredores de transporte público y vías arteriales.

- b) Proponiendo y desarrollando nuevos patrones de asentamiento a los sectores de menores ingresos que incorporen las inversiones para la creación de empleo y la modificación progresiva del tamaño del lote, incrementando la densidad con baja altura.
  - c) Alentando mediante la normatividad, crédito y tributación la participación de la actividad privada en la Estructuración y en el Reglamento de la Provincia de Lima, cuando el potencial de la infraestructura y servicios instalados así lo demanden.
6. Recuperación del uso de los espacios deteriorados y en proceso de deterioro, implementando las siguientes acciones:
- a. Desarrollo de programas de saneamiento de áreas de concentración de tugurios, quintas y viviendas en deterioro, a través de sistemas de cogestión con la participación del Gobierno Local por intermedio de sus agencias de propietarios e inquilinos.
  - b. Preservación del espacio urbano monumental, mediante:
    - b.1 El impulso y apoyo a las instituciones relacionadas a la preservación del patrimonio histórico de la ciudad, fomentando una efectiva participación ciudadana.
    - b.2 El establecimiento de la obligatoriedad del propietario de inmueble declarado monumento a conservar.
    - b.3 Líneas de crédito para asegurar la conservación.
    - b.4 La eliminación de la declaratoria de "Estado Ruinoso".
  - c. Ley de Control Urbano que penalice la privatización de los espacios públicos tales como derechos de vías, parques zonales y equipamiento en general.

- d .Impulsar una Ley de Renovación Urbana que fije estímulos y responsabilidades en la recuperación de áreas y no sólo inmuebles decadentes, poniendo en valor su utilidad social metropolitana.
- 7. Restricción y control del incremento de actividades y funciones de carácter metropolitano en el área del casco monumental.
  - a. Estimulando el desarrollo y localización de actividades terciarias y de servicios en las áreas de expansión.
  - b. Localizando equipamiento metropolitano complementario con los Corredores Norte y Sur, que promuevan el desarrollo de actividades afines al sector comercial y de servicios.
- 8. Preservación e incremento de la renta de las áreas agrícolas intangibles:
  - a. Desarrollando Proyectos de inversión multisectorial (Municipalidad-Ministerio de Agricultura) que permitan ampliar la frontera agrícola de la provincia e incrementar la producción y productividad de las áreas actualmente en cultivo.

En términos generales se proponía alentar un portafolio de cultivos no tradicionales en el Valle del Rimac, y reforzar la producción de productos alimenticios en los Valles del Chillón y Lurín, que pudieran integrarse a una red de productores organizados con participación de los Gobiernos Locales.

- b. Orientando el mercado de productos alimenticios a través de sistemas alternativos que ligen al pequeño productor agropecuario con las organizaciones de consumidores (FOVIDA, Comedores Populares, Organizaciones de Vaso de Leche) mediante sistemas concordados de comercialización. Fomentar la organización de la demanda especialmente en los sectores más vulnerables económicamente.
- c. Priorizando y programando la utilización de eriazos en las áreas de expansión para el desarrollo agropecuario, utilizando los recursos de las aguas servidas de los colectores Norte y Sur.
- d. Formulando programas intersectoriales de inversión para la dotación de servicios de infraestructura básica en los centros poblados rurales y áreas agrícola-

las con el fin de mejorar las condiciones de vida y apoyar a los sistemas de producción, que debieran incorporar la creación de pequeña agro-industria.

B. *Políticas de Vías y Transporte.*

1. Optimización de la red vial existente, complementándola, con el fin de crear un sistema que homogenice la accesibilidad al conjunto del territorio urbano provincial:
  - a. Clasificando la red vial a un sistema arterial colector y local dirigido a relacionar adecuadamente a los sectores de más alta concentración poblacional.
  - b. Orientación de los programas de inversión de las vías arteriales y colectoras que estaban comprometidas con el sistema de transporte público, con la finalidad de integrar las áreas periféricas de la ciudad, continuando con la conformación de la red vial en ejecución como parte del Plan de Emergencia.
2. Orientación del uso de las vías, de acuerdo con la jerarquización de las necesidades de los servicios públicos utilizando la programación de la implementación del Sistema Vial como parte de la estrategia que incorporaba nuevos territorios consolidando suelos parcialmente ocupados, con el fin de contribuir a complementar el equipamiento en las áreas deficitarias.
3. Inicio del sistema de transporte metropolitano formando un conjunto integrado de diversos medios públicos y privados.
  - a. Dando la máxima prioridad a la implementación del sistema de transporte público, optimizando la red vial existente con un diseño adecuado para la instalación de un servicio de transporte rápido masivo para un demanda futura prevista.
  - b. Potenciando a ENATRU (Empresa Estatal de Transporte) y empresas constituidas a fin de fomentar su participación en el transporte colectivo de pasajeros, aplicando el Fondo de Renovación del Parque automotor.
  - c. Integrando la ruta Sur-Centro del Transporte Eléctrico (AATE) al Sistema de Transporte Público.
  - d. Racionalización del sistema de rutas de servicio público de transporte urbano

de pasajeros, en coordinación con la Secretaría Municipal de Transporte Urbano.

- e. Desarrollo de alternativas de utilización de las rutas del ferrocarril Este-Oeste (Callao-Vitarte) para el servicio público de pasajeros integrándolo al sistema de transporte metropolitano. (Existe ya el derecho de vía reservado y ofertas de financiamiento a través de comercio compensado).
4. Racionalizar el sistema de transporte interprovincial de carga y pasajeros.
  - a) Conformando un sistema terminal central interprovincial de pasajeros y subcentrales en los conos Norte y Sur conectados con los corredores de transporte masivo.
  - b) Estableciendo un circuito vial para el transporte de carga diseñando normas para su circulación.

#### C. *Políticas de Equipamiento Urbano*

1. Diseño e implementación de sistemas legales y normativos que, de un lado garanticen la preservación de las áreas propuestas para el equipamiento urbano metropolitano en el corto, mediano y largo plazo, y de otro fijar plazos y condiciones para la ejecución de los proyectos con la intervención de EMILIMA.
2. Impulso a la constitución de empresas municipales y/o comunales para la implementación de los servicios públicos complementarios referidos preferentemente a las Estrategias Populares de Subsistencia y a la provisión de infraestructura básica mediante tecnologías apropiadas.
3. Priorización de las reservas de áreas para equipamiento de las nuevas zonas de expansión, tratando de disminuir los déficits existentes en las áreas aledañas consolidadas e internándolas adecuadamente a la red vial.
4. Incremento a través de la normatividad, de los aportes para el equipamiento en las habilitaciones urbanas de manera que guarden una adecuada relación con la población a servir. Los nuevos aportes se fijarán mediante coeficientes referidos a metros cuadrados por habitante.

5. Definición con la Secretaria de Servicios a la Ciudad de la priorización y localización de la red de mercados, micro-mercados y Centros de Acopio, por conos integrados a una red de transporte público, instrumentando a través de EMILIMA la reserva de áreas para su implementación.
6. Control de las áreas de recreación pública extraurbana metropolitana de invierno y de verano promocionando la creación de servicios y centros de esparcimiento público.

D. *Políticas de Infraestructura de Servicios*

1. Preservación y aprovechamiento de los recursos hídricos de las cuencas de la Región Lima conformándose para el efecto una Autoridad única donde se propuso la representación del Sector Agricultura, CORDELIMA, ELECTROLIMA, SEDAPAL, el Municipio de Lima, el Sector Minería y el Sector Industria.
2. Orientar la inversión de las Empresas (ELECTROLIMA y SEDAPAL) dentro de las perspectivas del Plan de Desarrollo, priorizándolas por áreas programadas.
3. Acelerar la ejecución de las obras de emergencia, como la construcción de los 51 pozos programados por SEDAPAL, la rehabilitación de pozos programados y la ampliación de la cobertura.
4. Ejecutar a corto plazo los esquemas propuestos de extracción y recarga del acuífero y su evaluación a fin de confirmar su eficiencia y programar sus ampliaciones a mediano y largo plazo.
5. Elaborar un Programa de Emergencia que involucre acciones y nuevas tecnologías para resolver el problema de la eliminación de excretas y aguas servidas de los Asentamientos Humanos considerados en los proyectos de habilitación progresiva y en las áreas de expansión urbana.
6. Realizar un reordenamiento de las áreas contribuyentes, en función del crecimiento de la ciudad. Remodelar los colectores y emisores teniendo en cuenta que los nuevos asentamientos podrían resolver su problema de eliminación de aguas servidas independientemente, con tecnologías apropiadas y en acuerdo a la conformación de las sub-regiones urbanas (Norte, Este, Sur y Centro Callao).

7. Integrar los códigos y normas de infraestructura de agua, desagüe y energía un Código único incorporado al Nuevo Reglamento de Construcción de la Provincia de Lima. (este último quedó definido en sus Bases Generales).

E. *Políticas de Vivienda*

1. Orientación del desarrollo de los Proyectos de Habilitación Progresiva hacia un patrón de ocupación urbana que configuraba un nuevo modelo e expansión, con utilización más racional e intensiva del suelo, incorporando criterios de economía urbana que operaban sobre la expansión urbana en función del impacto de los costos de los servicios sobre la ciudad.
2. Desarrollar con el Sector Vivienda modelos de organización de empresas populares dirigidas a la satisfacción de los problemas del habitat en cogestión con el Municipio. Fortalecer las experiencias piloto de los Programas Municipales de Vivienda, como alternativa al patrón de crecimiento espontáneo e inorgánico.
3. Concertación de las inversiones municipales dando prioridad a la intervención de las Empresas populares de hábitat.
4. Recomendar la constitución del Banco Municipal de Vivienda para el apoyo financiero y crediticio a los programas de autogestión.

F. *Políticas de Apoyo a la Generación de Empleo y Estrategias de Subsistencia*

1. Incorporación de los distintos tipos de servicios y/o áreas de producción autogenerada en el marco de las estrategias de supervivencia a la estructura y normatividad urbana (Comedores Populares, Vaso de Leche, Empresas Autogestionarias, pequeños talleres y otros).
2. Implementar sistemas alternativos de abastecimiento popular ligando a las organizaciones vecinales con los pequeños productores agrícolas en sistemas concordados de mercadeo. Fueron constituidas redes y asociaciones de consumidores como instancias estatales factibles de relacionarse directamente con el productor de las cuencas de Lima, obviando las cadenas de intermediación.

### G. *Políticas de Gestión y Administración Urbana*

1. Incorporación en la estructura de decisiones del Gobierno Local Metropolitano y distrital de instancias ciudadanas según sus niveles de integración al proceso de desarrollo urbano, sean estas de carácter funcional y/o territorial. Se constituyeron cuerpos tanto de deliberación y consulta como de ejecución.
2. Implementar, continuar y profundizar la descentralización de la gestión y administración urbana a través de órganos, tales como las Juntas de Planeamiento interdistrital.
3. Delegación de funciones y competencias de escala local y distrital en materia de urbanismo, a los Concejos Distritales.
4. En concordancia con lo anterior, transferencia de recursos técnicos y económicos a los distritos para capacitarlos en la asunción de sus nuevas responsabilidades. Se consideró una fase previa que implicó la elección y apoyo a Concejos Distritales piloto, correspondiente a las sub-regiones urbanas Norte, Este y Sur.
5. Crear el Sistema de Planificación y Administración Urbana, que establezca las diferentes atribuciones y responsabilidades del Gobierno Provincial, Gobiernos Distritales, Juntas de Planeamiento, Organizaciones Vecinales y otras instancias ciudadanas que el Sistema estime conveniente.

## VII. BASES PARA EL MANEJO DEL SUELO EN EL ACONDICIONAMIENTO TERRITORIAL

De conformidad con la Ley Orgánica de Municipalidades le compete a la Municipalidad Provincial planificar el desarrollo e integrar del territorio de la provincia normando las acciones de acondicionamiento territorial.

Para tal efecto, la propuesta de la gestión municipal adoptó una calificación de áreas más precisa de lo establecido por la Ley para permitir un control más adecuado a las condiciones específicas de desarrollo local. La Ley de Suelo, cuyas bases se detallan más adelante, contempla la recalificación del suelo, subdividiendo a la Provincia de Lima en zonas diferenciadas cuyas características son las siguientes:

## *A. Zona Urbana*

Constituída por tierras urbanizadas que cuentan con los servicios mínimos de agua, desagüe, electrificación y vías y por aquella que están consolidadas por la edificación de al menos dos terceras partes de su superficie.

Incluye islas rústicas calificadas como suelo urbanizable programado, las cuales estarán sometidas a plazos perentorios de urbanización no superiores a 5 años.

Esta zona, para los efectos de control del uso y la ocupación del suelo, queda subdividida en áreas de estructuración urbana conforme a lo especificado en el ítem correspondiente.

## *B. Zona Urbanizable Programada*

Constituída por tierras eriazas, agrícolas, zonas de defensa nacional y terrenos de denuncios mineros, esta zona esta destinada a absorber la expansión urbana prevista para 1996, debiendo por lo tanto ser urbanizada en el plazo máximo de 10 años.

Incluye islas urbanas calificadas como suelo urbano en las cuales sin embargo el Municipio no se responsabiliza por la prestación de los servicio básicos.

La zona urbanizable programada queda subdividida en dos partes:

- a. Zona Urbanizable programada al 91
- b. Zona Urbanizable programada al 96

En la zona urbanizable programada al 91 la urbanización estará condicionada a un plazo perentorio máximo de 5 años.

No serán permitidas las habilitaciones rústicas ni las concesiones para fines de explotación minera.

En esta zona las áreas que se urbanicen pasarán automáticamente a la calificación de suelo urbano incorporándose a la zona urbana.

En la zona urbanizable programada al 96 no serán permitidas las habilitaciones rústicas. Los Asentamientos Humanos que allí se produzcan espontáneamente

en plazo inferiores a los 5 años serán calificados como islas urbanas y no tendrán derecho en ese lapso a servicios públicos prestados por el Municipio, las zonas urbanizables programadas quedan subdivididas para los efectos de control de uso y la ocupación del suelo, en áreas de estructuración urbana conforme a lo especificado en el ítem correspondiente.

#### C. *Zona Urbanizable no programada*

Constituída por tierras eriazas, agrícolas, zonas de defensa nacional y terrenos de denuncios mineros. Esta considerada, esencialmente por sus condiciones topográficas, como área factible para absorber expansión urbana posterior a 1996, debiendo estar sujeta su incorporación futura al área urbana a estudios de factibilidad de servicios. En esta zona no se permitirán habilitaciones urbanas. Se permitirá la implementación de proyectos específicos de reforestación, de recreación extra-urbana, de habilitaciones rústicas y de explotación minera condicionada a plazos y condiciones específicas de explotación.

#### D. *Zona No Urbanizable*

Constituída por tierras agrícolas, cerros, playas, márgenes de ríos y quebradas, áreas de defensa nacional y terrenos de denuncios mineros, y esta destinada a la protección del medio ambiente y de las áreas de cultivo.

En esta zona no se permitirá la urbanización. La zona no urbanizable esta dividida en 4 áreas:

1. Área Agrícola Intangible Destinada exclusivamente al uso agrícola, admitiendo la conformación de Centros Poblados Rurales (CPR) conforme a lo establecido en la Ordenanza respectiva.
2. Áreas de Reserva forestal y de protección y preservación del medio ambiente y de zonas arqueológica.

Destinadas a la implantación de proyectos específicos de forestación de cuencas y quebradas y de zonas arqueológicas.

3. Áreas de Recreación Extra Urbana

Destinada a la preservación de playas como áreas de uso público irrestricto y

a proyectos especiales de habilitación para fines de recreación.

#### 4. Areas No Aptas para fines urbanos

Areas de cerro destinadas preferencialmente a la explotación minera, a proyectos especiales de forestación y a la eventual implantación de industria pesada de alto nivel de riesgo ciudadano y/o ecológico.

### VIII. NUEVA ESTRUCTURACION URBANA

La Estructuración Urbana se planteó, de un lado como una síntesis actual del crecimiento metropolitano, donde se definían los elementos más importantes y relevantes que caracterizaban una tendencia de ocupación del suelo, y de otro lado como un instrumento de programación y desarrollo de la imagen objetivo de la ciudad.

Estos elementos básicos pueden ser aquellos sobre los cuales el Municipio tiene o debería tener control y manejo, tales como los recursos fundamentales de la ciudad: suelo, agua, energía, etc. o aquellos componentes físicos que la articulan:

1. Patrones de Asentamiento.
2. Localización de la actividad terciaria.
3. Localización de actividad industrial.
4. Sistema vial y de transporte.
5. Reserva de áreas de equipamiento.

La Estructuración urbana actual, representaba en el plano No. 2, evidencia las condiciones específicas de desarrollo metropolitano de Lima, en términos de una alta segregación espacial de actividades de un patrón extensivo de ocupación, de densidades extremadamente bajas, que determina elevados costos para la dotación de servicios públicos.

La evaluación de la normatividad vigente permitía concluir que esta se venía constituyendo en un factor adicional de segregación espacial de las actividades, condicionando la ciudad a un modelo de ocupación altamente centralizado, extensivo y heterogéneo en cuanto a las condiciones de accesibilidad a los servicios colectivos.

Asimismo, tal normatividad no incorporaba las tendencias más recientes del sector informal, las cuales exigen el establecimiento de una normatividad compatible con los patrones de asentamiento respectivo.

Con el propósito de corregir tales defectos, el Plan de Desarrollo Metropolitano propuso una nueva Estructuración Urbana que constituiría la base para la planificación de las acciones del Gobierno Provincial en lo que respecta al control de los patrones de asentamiento de las actividades industriales y terciarias, y en la programación de obras viales y de infraestructura de servicios.

En lo que respecta a la programación de inversiones, ésta debería tener en cuenta las propuestas del Plan Vial y del Equipamiento Metropolitano, priorizando las obras de acuerdo a las perspectivas de expansión urbana y la estrategia de implementación de la Estructuración propuesta.

Para los efectos del uso y ocupación del suelo, se propuso que las zonas urbanas y urbanizables programadas de la Provincia de Lima Metropolitana se subdividan en AREAS DE ESTRUCTURACION diferenciadas, conforme los perímetros que figuran en los planos correspondientes y la calificación discriminada de la cual se da detalle en el Anexo.

### 1. *Los instrumentos del Plan*

Los instrumentos constituyen los medios de carácter económico-financiero, técnico-legal y de gestión y capacitación que posibilitan la realización de las políticas. Sin instrumentos no hay implementación. Precisamente, la deficiencia de los planes y propuestas anteriores fue la carencia de las herramientas ad-hoc para tomar las decisiones que indicaban las políticas respectivas.

Aún hoy, tal como ya ha sido subrayado anteriormente, el Gobierno Local no tiene consigo las llaves necesarias para poner en marcha las formulaciones de desarrollo que acuerde.

El Plan de Estructuración Urbana, por primera vez, definió aquellos instrumentos tanto de carácter municipal como gubernamental (que se traducen en ordenanzas y leyes respectivamente) indispensables para intervenir en función a los objetivos y metas acordadas, sobre la ciudad.

Se priorizó la elaboración de los siguientes dispositivos legales:

- a. En el ámbito nacional: Reglamento de Construcciones para la provincia de Lima, Ordenanza de Urbanizaciones Populares y Ordenanza sobre Mejoramiento y Renovación Urbana.
  - b. En el ámbito nacional: Ley de Suelos y Ordenamiento Urbano, Ley de Arrendamiento de Predios Urbanos.
2. *Bases para el Sistema de Planificación y Administración Urbana de la Gestión Municipal.*
- 1. El sistema de Planificación y Administración Urbana de la Gestión Municipal establecía:
    - a. Las relaciones orgánicas entre la planificación y la ejecución de las acciones e inversiones municipales.
    - b. La correspondencia entre contenidos de los planes y la organización y capacidad de los Organos Municipales de Ejecución.
    - c. La concurrencia de los recursos municipales para la ejecución de los planes.
  - 2. Se realizaba en los siguientes niveles de desagregación:
    - a. Nivel Metropolitano
    - b. Nivel Interdistrital
    - c. Nivel Distrital
    - d. Nivel Comunal

El Nivel Interdistrital lo constituían (en el caso de los distritos comprendidos en los Conos) las Juntas Distritales de Planeamiento y en el caso de los demás distritos, Comisiones Interdistritales instituidas para el tratamiento de asuntos específicos de naturaleza común.

Las Juntas Distritales de Planeamiento eran una instancia de coordinación, integración, prestación de servicios especializados que no podían ser asumidos para cada distrito y de realización de proyectos de carácter interdistrital no Metropolitano.

El Nivel Comunal corresponde al nivel de relación más frecuente, más cerca-

no y de mayor complementación funcional del Gobierno Municipal con la población organizada.

Cada uno de estos niveles tuvo atribuciones, responsabilidades y recursos complementarios con los demás, delimitados y diferenciados de acuerdo al ámbito de su jurisdicción.

3. Fueron propuestos los siguientes términos de relación entre Municipios y las Organizaciones e Instituciones vinculadas al Desarrollo Urbano:

a. Las Organizaciones de la Población

Cogestión en la ejecución de algunos proyectos y acciones municipales, participación en la elaboración, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo municipal y diálogo institucionalizado en el planeamiento y solución de los problemas propios del Desarrollo Urbano.

b. Las Empresas Municipales

Inclusión de sus acciones e inversiones como componentes de los Planes de Desarrollo Municipal, elaborando sus planes operativos en concordancia y compatibilidad con estos planes.

c. Las Empresas Estatales de Servicios Urbanos Concordancia y compatibilización de sus inversiones y acciones con las de la Municipalidad mediante coordinación obligatoria en el proceso de planificación, formulación presupuestal, control y evaluación de la ejecución de los planes.

d. Las dependencias del Gobierno Central con funciones vinculadas al Desarrollo Urbano de Lima.

Convenios y acuerdos específicos sobre cada asunto en que existe concurrencia de funciones, atribuciones o responsabilidades.

4. Se estableció que los planes de desarrollo son el instrumento fundamental de la Gestión Municipal que:

a. Organizan e integran las funciones y acciones de todos los órganos de línea, apoyo y asesoramiento del Municipio y el de las Empresas Municipales.

- b. Establecer los términos de compatibilización de las acciones e inversiones municipales y de las Empresas Estatales de Servicios Urbanos.
  - c. Establecer mediante la asignación presupuestal los términos de compensación en la disponibilidad de recursos a los distintos Municipios Distritales.
  - d. Establecer mediante su metodología de elaboración la confrontación y compatibilidad de la normatividad y orientación de nivel metropolitano con los requerimientos y propuestas del Nivel Distrital y Comunal.
  - e. Establecen los términos y alcances de la cogestión y participación de la población organizada en las acciones e inversiones municipales.
5. Se estableció la elaboración de los planes de desarrollo para los siguientes plazos:
- a. Planes de Mediano Plazo
  - b. Planes Trianuales
  - c. Planes Anuales.
6. Se estableció que estos planes deben realizarse en cada caso para los siguientes ámbitos territoriales:
- a. Ambito Metropolitano
  - b. Ambito Interdistrital para el caso de los Conos.
  - c. Ambito Distrital.

## IX. NOTA FINAL

Han transcurrido casi 6 años de la experiencia que origina este texto. Quedan aún frescas las innumerables acciones que materializaban un nuevo estilo de administración de la ciudad. Una nueva atmósfera había recreado la vigencia de lo urbano y su gestión; lo urbano entendido como ámbito de concertaciones y distribución de oportunidades para encontrar nuestras propias alternativas. Era el principio, pero la ciudad había iniciado la recuperación de una importancia perdida o desconocida. Si concordamos en que la validez de un Plan no estriba sólo en su probabilidad futurista sino fundamentalmente en la capacidad para señalar orientaciones y alternativas al curso de las corrientes y fuerzas de una sociedad urbana; para situarse como parte del proceso de cambio social y no al margen, podemos

afirmar sin temor a equívoco que la propuesta de Estructuración Urbana para Lima —con todas sus limitaciones— conserva la vigencia de una herramienta de gobierno adecuada aún, para diagnosticar adecuadamente y enfrentar los problemas que ha acumulado hasta hoy la ciudad. La crisis económica y social obliga a preguntar cómo debiera redistribuirse ésta, en y una ciudad con tantas desigualdades, y también obliga a precisar nuevas opciones de desarrollo y reformular la relación misma entre el Estado, los Gobiernos Locales y los usuarios.

Hoy en día, uno de los efectos de las crisis es la inconsistencia precisamente de las decisiones para enfrentarla, la interrupción de las iniciativas, desarticulación de los proyectos entre sí, avalando más la neurosis de un sistema cada vez más alejado del bien común.

Las estrategias para conducir el desarrollo de la región urbana que representaba la tercera parte del país implica buscar consensos indispensables, entre todos los agentes del desarrollo, respecto a temas cuya magnitud y demanda están más allá de la circunstancial predisposición partidaria para enfrentarlo y del efímero paso por el poder municipal.

La gestión del Gobierno Local 84-86 definió nuevas reglas de juego a partir de las cuales cuestiones como la participación ciudadana, eficiencia en el manejo de los recursos urbanos y modernización del aparato municipal tuvieron lugar, para demostrar que por ahí se puede integrar la ciudad oficial y la ciudad informal, en un nuevo tipo de proceso urbano.

La perspectiva que otorgan estos 6 años de distancia sobre la gestión urbana 84-86, nos ratifican hoy en la necesidad de un Acuerdo Urbano (uno de los principios básicos del Plan) más allá de las singularidades partidarias, como el único camino para conducir la ciudad. Especialmente en los presentes momentos en los que el mercado y el neoliberalismo pretenden erigirse en los grandes orientadores de la convivencia urbana. Las reglas de mercado no podrán ser las que protejan a los sectores más vulnerables de la sociedad ni tampoco las que potencien el enorme caudal que representan las iniciativas ciudadanas articuladas. Sumado a ello, la indispensable pacificación y el enfrentamiento a la pobreza que el país y la capital requieren para que las ciudades sean los adecuados espacios de oportunidad y desarrollo solo se podrán alcanzar en la medida que el proceso de urbanización y el proceso de democratización caminen juntos.