

LIMA: UNA EXPERIENCIA DE GESTION URBANA ALTERNATIVA

Marta Rosa de Llona

La problemática del desarrollo urbano en el Perú, ha sido cuestionada en los últimos años con fuertes críticas a los modelos y planteamientos que antes orientaron la comprensión de la misma.

La revalorización del espacio local, de los gobiernos municipales, plantea una reformulación de los enfoques sobre desarrollo, siendo al mismo tiempo un cuestionamiento a las concepciones que proponían para el Estado un papel controlador, centralizador y concentrador de funciones y recursos.

La gestión municipal de Lima 1984-86, se inscribe en este proceso de pugna por la institucionalización de los gobiernos locales como motores de desarrollo. Este rol sigue siendo aún una meta a conseguir; el permanente conflicto con el Estado en la interferencia de funciones, es y sigue siendo una constante en el ámbito decisonal sobre el quehacer urbano.

Lima: an experience of alternative urban management

The subject of urban development in Peru has come under question in the last year, with strong criticism of the models and proposals which previously influenced the understanding of the problem.

The experiences of municipal governments and a reevaluation of local areas have led to a reformulating of points of view on development. This reevaluation has further led to the questioning of the concepts which gave the State a role as a centralized and centralizing controller of development functions and resources.

Lima's municipal government of 1984-86 is part of the process of struggle to institutionalize local governments as motors for development. This role is still a goal to be achieved and the on going conflict with the state on the issue of interference in functions is, and continues to be, a constant factor in decision making as to urban tasks.

INTRODUCCION

La problemática del desarrollo y dentro de ella la que corresponde al desarrollo urbano en el país, ha sido cuestionada en los últimos años con fuertes críticas a los modelos y planteamientos que antes orientaron la comprensión de la misma.

Los procesos de transformación económica y política de la sociedad peruana, desde la década del cincuenta, implicaron cambios en las relaciones de producción y en la estructura social, los que se han expresado en modificaciones de las estructuras de poder, en las formas de organización y ocupación del territorio y en las alternativas imaginadas para enfrentar los retos cotidianos.

La explosión demográfica y los flujos migratorios del campo a la ciudad, alteraron el rostro del país y dieron lugar a la emergencia y estructuración de nuevas fuerzas sociales; al mismo tiempo crearon las condiciones para un proceso de industrialización que terminó, a su vez, reforzando la acelerada y caótica urbanización.

A partir de 1974, con el inicio de la crisis económica, empezaron a manifestarse los síntomas más evidentes del agotamiento del modelo de desarrollo basado en la industrialización sustitutiva de importaciones. El colapso de este modelo, fue de tal magnitud que puso en cuestionamiento la pertinencia del propio concepto de desarrollo.

Este proceso se da en un contexto que se caracteriza, en lo esencial, por la masiva emergencia de nuevos grupos sociales a una escena política, donde la violencia comienza a generalizar-

se con demandas urgentes y exigencias reivindicativas. El Estado centralista, burocrático, sectorizado e ineficiente, no sólo había dejado acumular problemas, sino que era incapaz de satisfacer las demandas inmediatas o de mostrar alternativas creíbles en el mediano y largo plazo.

La ausencia de políticas de ordenamiento y orientación de los nuevos procesos, así como la aparición desarticulada de proyectos de inversión en la perspectiva del desarrollo, trajeron como resultado un crecimiento inorgánico de los centros poblados, particularmente en la capital del Perú. Su expresión más notoria fue el desfase entre los intentos de planificación y la dinámica propia de los centros poblados, que desbordaban ampliamente estos intentos.

A partir de 1980, empezaron a gestarse en la escena urbana, de una manera más sistemática y generalizada, enfoques alternativos desarrollados por gobiernos locales, sustentados por el vasto proceso de organización social que se generó durante el período 1968-80 y las nuevas formas organizativas que surgieron como producto de la crisis y, las estrategias de supervivencia. Estas formas organizativas encuentran, en el ámbito local, un espacio propio y sobre todo adecuado para plantear sus propuestas y demandas. Experiencias de prácticas municipales, más o menos exitosas, abrieron también nuevas esperanzas entre los planificadores y urbanistas con aspiraciones democráticas, encontrando en los espacios locales un ámbito adecuado para la promoción, orientación y control del desarrollo urbano con una participación más eficiente y directa de la sociedad civil.

La revalorización del espacio local, de los gobiernos municipales, plantea la posibilidad de un replanteamiento de los enfoques sobre el desarrollo, siendo simultáneamente un acto de cuestionamiento de las concepciones que proponían para el Estado un papel controlista, centralizador y concentrador de funciones y recursos.

La gestión municipal de Lima de 1984-86, se inscribe en este contexto. El proceso de institucionalidad de los gobiernos locales en este período, se corresponde a un proceso de pugna para avanzar hacia una gestión urbana concebida y manejada de modo más democrático y participativo. El rol de los gobiernos locales como motores de desarrollo, sigue siendo aún una meta a conseguir. Los problemas de una legislación mal estructurada, la falta de racionalidad y unidad de mando, el permanente conflicto con el Estado en la interferencia de funciones, es y sigue siendo, una constante en el ámbito decisonal sobre el quehacer urbano.

CARACTERISTICAS GENERALES DE LIMA

Lima, capital de la República del Perú, está ubicada mayormente en la depresión costera conformada por tres principales valles (Chillón, Rimac y Lurín). La faja litoral sobre la que se

asienta, es desértica con precipitaciones menores de 50 mm, caracterizada por un largo período invernal, con presencia casi constante de nubosidad baja.

Los ríos principales, en especial el Rimac, durante los períodos de precipitaciones con descargas intempestivas y riadas torrenciales (huaycos) suelen producir a veces inundaciones y desbordamientos, productos del violento desembalse de represamientos originados por huaycos en sectores morfológicos críticos de la cuenca.

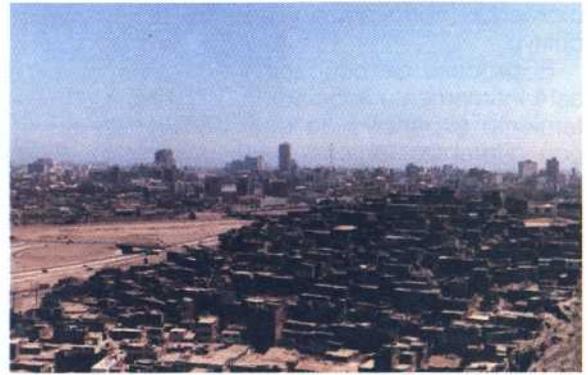
El ámbito territorial sobre el que se asienta la capital de la República, ha sufrido importantes modificaciones en el tiempo. De dos distritos urbanos (Lima Cercado y Callao) y una pluralidad de distritos rurales con centros poblados dispersos, se llega a la casi total desaparición de los bolsones agrícolas y mediante la expansión de las edificaciones, la región metropolitana adquiere su esencia urbana al organizar el uso del suelo principalmente para fines de vivienda e industria.

La actual área metropolitana ocupa, en forma de continuo urbano, el íntegro de los conos de deyección de los ríos Rimac y Chillón y las laderas colindantes. De las 144.000 hectáreas útiles de territorio, el 42 por 100 (60.000 há) están ocupadas por usos urbanos, el 48 por 100 corresponde a reservas militares (localizadas en suelo eriazos periférico), y sólo un 10 por 100 (14.000 ha) se mantiene con uso agrícola.

La población asentada en el área metropolitana es de, aproximadamente, 6.500.000 habitantes, (99 por 100 urbana), de la cual, el 32 por 100 se asientan en barrios marginales localizados en las zonas periféricas. El período de mayor crecimiento poblacional corresponde al período intercensal 1962-71, con una tasa de crecimiento de 5,3 por 100. Entre 1972 y 1981 (último censo) la tasa de crecimiento se redujo a 3,7 por 100, incidiendo en ello, principalmente, la reducción de las tasas migratorias.

Administrativamente, está conformada por dos provincias, Lima y Callao, las que a su vez están divididas en Concejos Distritales dependientes administrativamente de los Concejos Provinciales correspondientes.

Su organización espacial puede ser definida como el de una estructura monocéntrica, cuya cabeza está conformada por los distritos del área central, y ramificaciones urbanas dirigidas hacia el norte, este y sur de la ciudad. Históricamente, las características del proceso de ocupación del territorio metropolitano ha incidido en este crecimiento tentacular que, por su falta de infraestructura económica y social, mantiene una gran dependencia del casco antiguo consolidado. El crecimiento expansivo de la ciudad ha acrecentado las distancias de recorrido de la población para tener acceso al trabajo y a la prestación de servicios, produciéndose «deseconomías urbanas» que atentan contra el desarrollo mismo de la ciudad.

FIG. 1. *La ciudad legal.*FIG. 2. *La ciudad legal y la ciudad ilegal.*

EL PROCESO HISTORICO-MORFOLOGICO

Hacia la segunda mitad del siglo XIX, Lima creció modestamente al abrigo de un cerco fortificado de unos 10 km de extensión. La ruptura del espacio matriz se produce a fines del siglo XIX, apareciendo nuevos focos de crecimiento en los centros veraniegos de Magdalena, Miraflores y Chorrillos, al sur de la ciudad. Estos balnearios, ligados a la ciudad antigua por dos vías férreas, polarizan casi exclusivamente el crecimiento de Lima hasta la Segunda Guerra Mundial. La expansión se canaliza por amplias avenidas en un proyecto de ensanche, que conforman verdaderos ejes urbanizadores.

Hasta los años treinta, la actual Lima Metropolitana estaba constituida por tres grandes asentamientos ligados entre sí por amplias avenidas, la ciudad de Lima (Lima Cercado), el puerto del Callao y los balnearios del sur. La ocupación de este triángulo formado por el cono de deyección del río Rimac, se hizo lentamente hasta el inicio de los años cincuenta, en el que las tres aglomeraciones se funden en un continuo urbano. Al iniciarse la década de los cincuenta, se produce un incremento inusitado de la ciudad como producto del mayor dinamismo que experimenta el aparato productivo nacional a consecuencia de la rápida expansión de las exportaciones y del incipiente desarrollo industrial. Proceso que se prolongará hasta los setenta.

Lima fue la gran beneficiaria de este proceso, concentrándose en la capital y su puerto los frutos de la expansión económica. Este dinamismo y crecimiento pone en tensión la estructura urbana y su capacidad de recepción de la población que migra a la ciudad. A partir de este momento la urbanización desborda el triángulo Lima-Callao-Miraflores, proyectándose hacia el norte, este y sureste, donde las carreteras regionales juegan el rol de nuevos ejes directrices del crecimiento.

Este crecimiento, caracterizado por una ocupación casi exclusivamente de viviendas individuales, no es homogéneo. Por un lado, se desarrolla lo que podemos denominar «ciudad legal», gestionada por promotores privados, de-

sarrollándose principalmente sobre suelo agrícola; produciendo un crecimiento de la ciudad a «saltos» y donde la oferta supera a la demanda. Paralelamente, se desarrollan las urbanizaciones espontáneas producto de las invasiones clandestinas, donde se localiza la demanda no solvente. Estos ocupan terrenos improductivos, desechados por las promotoras privadas porque requiere un acondicionamiento más costoso que las áreas agrícolas.

Las formas de crecimiento espontáneo asumen una notable amplitud a partir de mediados de los años cincuenta. En 1959, Lima tenía una población de 1.642.000 habitantes, el 14 por 100 vivía ya en barriadas o pueblos jóvenes, como eufemísticamente luego se los denominó.

Durante el período intercensal 1961-72, Lima prácticamente duplicó su población; el porcentaje de población que habitaba en barriadas también aumentó, llegando a representar el 25 por 100. El proceso de apropiación de nuevas zonas de expansión urbana hacia el norte, sur y este continúa en forma vertiginosa, debido, principalmente, a la saturación de los barrios centrales y al alto consumo de suelo urbano de las urbanizaciones de los sectores medios y altos (con patrones de baja densidad y viviendas unifamiliares). Entre 1959 y 1967, se incorporan más de 4.000 há de terrenos agrícolas para la demanda solvente.

Todos los distritos que constituyeron la ciudad en 1940, se encuentran en esta etapa urbanizados en más del 75 por 100 de su capacidad. El proceso de invasión de terrenos eriazos, por la demanda no solvente, hacia el norte, sur y este de la ciudad, iniciados en la década anterior, se refuerza durante los años setenta, consolidándose las antiguas áreas de invasión y conformando nuevos bolsones de barriadas (Villa El Salvador, en el sur, y Canto Grande, en el este).

En el último período intercensal 1972-81, los denominados conos norte, sur y este (básicamente conformados por sectores de bajos ingresos) absorben el 75 por 100 del crecimiento poblacional de Lima. Este explosivo crecimiento de bordes continúa hasta hoy, consumiendo casi todas las áreas eriazas con factibilidad de servi-

cios en el corto plazo y las mejores tierras de cultivo.

El proceso de ocupación del suelo de Lima está íntimamente asociada a un patrón de asentamiento expansivo de baja densidad. Aunque con diferentes lógicas, tanto las habilitaciones formales propias del mercado inmobiliario, así como las realizadas espontáneamente, han contribuido a la actual configuración urbana anárquica y antieconómica. El crecimiento expansivo ha depredado las tierras de cultivo, amenzándola con la extinción total, destruyendo de manera irreversible sus condiciones ecológicas y de abastecimiento alimentario.

Simultáneo al patrón expansionista, el abandono del Area Central ha conducido a su tugurización y al peligro inminente de perder irreparablemente nuestra herencia cultural.

ROL DE LIMA EN EL CONTEXTO NACIONAL

El desarrollo y características de Lima no pueden ser entendidas sin relacionarlas con la articulación que ella tiene con el resto del Perú. Lima no es el Perú, pero todo el país parece haberse volcado sobre Lima en los últimos cuarenta años. Lima es casi 10 veces mayor que Arequipa, la segunda ciudad importante del Perú; uno de cada dos limeños es provinciano y el desequilibrio entre las ciudades de nuestro país es uno de los más agudos de América Latina.

En términos económicos, Lima es responsable del 44,2 por 100 del Producto Bruto Interno; el 70 por 100 de la producción industrial surge de las fábricas limeñas, las que consumen el 83,7 por 100 del total de insumos importados para la industria a nivel nacional. Concentra el 90 por 100 de los servicios comerciales, crediticios, financieros y administrativos del país. Entre 1978 y 1986, el 80 por 100 de la inversión privada y el 50 por 100 de los gastos corrientes del presupuesto de la nación se concentraron en Lima.

En lo social, Lima concentra el 28,3 por 100 de la población nacional, de las cuales un tercio corresponde a población urbana marginal. El 28 por 100 de la PEA nacional reside en Lima; el 60 por 100 de los estudiantes universitarios; el 28,7 por 100 de docentes de educación primaria y el 40,9 por 100 de secundaria se concentran en Lima.

Problemas derivados del centralismo

Este proceso de centralización ha tenido relación directa con el proceso de no desarrollo del resto del país. Al comenzar el presente siglo, el territorio peruano tenía varias ciudades importantes, cada una de ellas dependía básicamente de su entorno. Pero a partir de los años cincuenta, empieza a hacerse evidente un patrón de centralización económica no experimentado con anterioridad.

La centralización fue el proceso por medio del cual la producción industrial de Lima barrió con gran parte de la producción manufacturera nacional, desactivando el vínculo que articula ciudad y su entorno; el área metropolitana recoge para sí los intercambios originariamente desarrollados en las otras regiones.

Esto trae como consecuencia un desplazamiento poblacional desde el centro, sur y norte del país hacia la región metropolitana, constituyéndose ésta en la Región urbana del Perú. El resto de país se convirtió en su entorno, desde el cual se abastecía, tanto para procesar industrialmente algunas materias primas como para alimentar a su creciente población.

La distribución geográfica del aparato productivo logra vertebrar una división nacional del trabajo, en el cual la estructura industrial, comercial y crediticia se asientan fundamentalmente en la región metropolitana. Mientras tanto, las actividades primarias, productoras de divisas, ocupan principalmente otros espacios y regiones del país.

Se configura así una hegemonía metropolitana asociada al diseño de un patrón nacional de acumulación, en el que la región de Lima ocupa una posición definitoria y privilegiada: es la fuente de las presiones para ampliar las exportaciones para obtener el flujo de divisas que permita importar aquello que las demás regiones no satisfacen.

Sin embargo, esta situación de privilegio no es homogénea al interior del área metropolitana. El centralismo económico, político y cultural, beneficia a un reducido grupo social y a restringidos espacios urbanos. Existen enormes desequilibrios en los ingresos, en el acceso a los servicios y facilidades sociales y culturales.

La concentración de las actividades económicas no ha ido unida a mejoras de los ingresos reales y a su distribución. El 54 por 100 de las unidades familiares de la ciudad son pobres y más de las tres quintas partes de la población habita en barriadas periféricas y tugurios del área central.

A pesar del crecimiento expansivo hacia la periferia, no se han producido modificaciones internas en la estructura urbana, reafirmando el modelo centralista en términos de servicios y empleo. El llamado casco consolidado retiene el 80 por 100 del empleo formal, el 78 por 100 de los establecimientos industriales, el 50 por 100 del terciario moderno y el 65 por 100 de los servicios de salud y educación. Mientras que en las áreas de expansión, donde se localiza casi la mitad de la población de Lima, dos de cada cinco viviendas no cuentan con los servicios elementales de agua, desagüe y luz.

El modelo centralista se manifiesta también en el peso decisivo del Gobierno Central en una serie de aspectos del desarrollo del área metropolitana, creando superposición de funciones y competencias que han posibilitado el caos y desorden en su administración y una irracionalidad en el uso de los recursos.

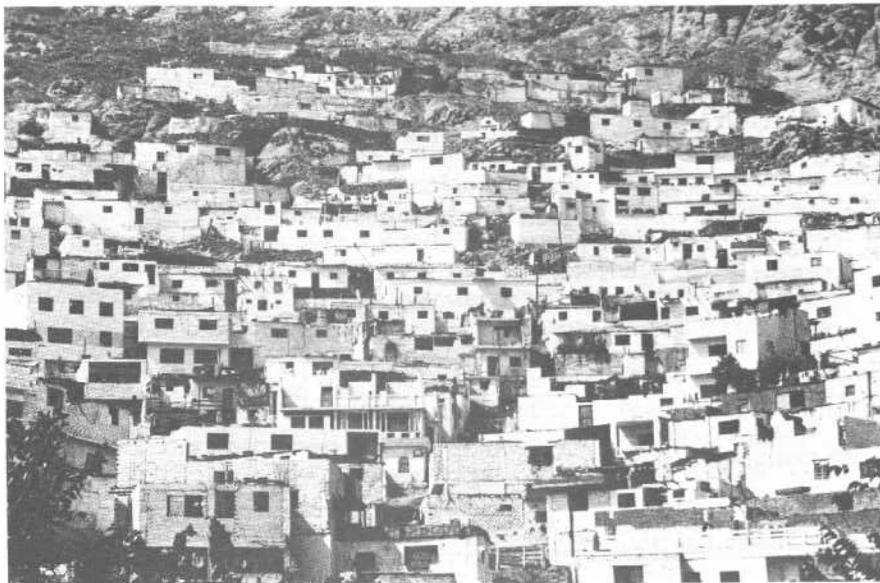


FIG. 3. *Desarrollo habitacional en la ladera de los cerros.*



FIG. 4. *Habilitación urbana por autoconstrucción. Primera etapa.*



FIG. 5. *Centro comercial en el distrito de San Isidro.*

EL PROCESO DE ORIENTACION Y MANEJO DEL DESARROLLO METROPOLITANO

Hasta 1946 no se había dado en el Perú, y en Lima particularmente, una acción urbanística planificada a nivel de ciudades. Anteriormente, se dieron acciones urbanas aisladas, que se convirtieron en hitos del proceso de expansión de Lima, como son los ensanches y aperturas de avenidas.

En 1946 se crea la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo (ONPU), que tuvo como objetivo la coordinación y dirección de la labor urbanística de las reparticiones técnicas del gobierno y del municipio, al mismo tiempo que la ejecución de estudios urbanos y formulación de los planes reguladores de las ciudades y pueblos de la República.

La acción del Estado a través de esta oficina en el aspecto del planeamiento urbano fue parcial. El Plan de 1947 asumía el diseño físico de la ciudad, dentro de los límites ya configurados, tratando de orientar en forma más racional la ocupación del suelo. En ese momento, Lima tenía menos de un millón de habitantes, ocupando un área de aproximadamente 5.000 há.

En 1967 la ONPU, en convenio con la Municipalidad de Lima, ejecuta el primer Plan de Desarrollo de Lima 1967-80 (PLANDEMET). Este documento, expresión de una concepción modernizante que se sustentaba en el proyecto de industrialización y urbanización del país, constituyó el primer intento de racionalizar el crecimiento de la ciudad. La población había aumentado a cerca de 2.500.000 habitantes y el área urbana se había extendido hasta ocupar 14.400 há, parte bajo el proceso de expansión precaria.

En 1969, se crea el Ministerio de Vivienda y Construcciones, quien asume las funciones de la ONPU en el manejo y orientación del desarrollo de la ciudad. El PLANDEMET es aprobado oficialmente, sirviendo de base para la ejecución y aprobación, en 1971, del Plano General de zonificación, Plan de Vías y Transporte y Plan de Sectorización Urbana. En 1970 se aprueba el Reglamento Nacional de Construcciones que contiene las normas técnicas para las obras de construcción que se ejecuten en el territorio nacional.

En 1976, el Decreto-ley 21419 declaraba intangibles los terrenos agrícolas de borde de la ciudad, para fines de expansión y habilitación urbana. Este dispositivo se dio tarde y se aplicó indiscriminadamente, sin excluir algunas áreas ocupadas por asentamientos recientes o en proceso de habilitación, motivando, al contrario, acciones de desafectación u ocupación encubierta de áreas calificadas como intangibles.

En 1979, el PLANDEMET fue actualizado para abarcar el período 80-90, aprobándose también el Reglamento de Zonificación general de Lima. Esta actualización, realizada sobre las mismas premisas de crecimiento económico sustentadas en la industrialización (a pesar de la recesión industrial de mediados los años setenta), consistió

fundamentalmente en modificar la zonificación urbana, en base a los cambios ocurridos.

El PLANDEMET era básicamente un proyecto regulador del crecimiento físico-territorial de la unidad. En este aspecto, merece destacarse como su aporte más significativo el plan vial. La estructuración del territorio urbano consistió fundamentalmente en normar el crecimiento de la ciudad, en base a conceptos complementarios de vialidad y zonificación. No se enfocó el desarrollo urbano desde el punto de vista de la dinámica real que iba asumiendo la actividad económica ni se propuso una racionalización social de los recursos.

Principales problemas en el modelo propuesto por el PLANDEMET:

a) No contemplaba la dinámica de todos los actores urbanos, en especial de los sectores populares, mayoritarios en nuestra ciudad.

b) No planteaba mecanismos de intervención en el mercado, permitiendo que éste fuese el gran regulador del proceso urbano.

c) El modelo económico que preside las concepciones del PLANDEMET, suponía un crecimiento constante del sector industrial. La visión de la ciudad que estaba detrás del Plan, era una ciudad industrial, moderna, según un modelo económico que no se concretó. Por tanto, no sólo fracasó la opción económica del desarrollismo dependiente, sino que fracasaron correlativamente las propuestas urbanas basadas en tal opción. La propuesta de reajuste de 1977, ignoraba que ya en ese momento se manifestaban las características de la crisis económica que viene afectando desde entonces al país y a la ciudad, produciéndose transformaciones económicas de envergadura que repercuten en el uso del espacio, principalmente por incidencia de la creciente terciarización de las actividades productivas. El desarrollo de la pequeña empresa, en vez de las grandes industrias que se pensaba existirían, es un ejemplo de ello.

d) Es cierto que la propuesta de intensificar el uso del espacio era una necesidad largamente percibida en nuestra ciudad, pero ésta, al basarse exclusivamente en las expectativas de la inversión privada, no llegó a concretarse.

e) Las propuestas de uso del suelo reflejadas en los planos de zonificación, solamente valoraban algunas áreas de la ciudad en detrimento de otras. Las inversiones realizadas en infraestructura no hicieron sino seguir las demandas del mercado inmobiliario, en lugar de orientarlo.

f) No se complementan los planos urbanos con instrumentos que permitiera ponerlos en práctica. Igualmente el PLANDEMET no contempla planes operativos inmediatos que corrigieran algunas de las tendencias críticas de la ciudad.

Las insuficiencias del PLANDEMET empezaron a hacerse evidentes cuando un creciente número de actores urbanos intervenía en la ciudad sin tomarlo en cuenta, o considerándolo sólo como obstáculo a ser sorteado. También los sectores populares, mediante una creciente presión

organizada, realizaron una crítica indirecta al Plan, que limitaba la incorporación del amplio proceso de urbanización espontánea al casco urbano legalmente reconocido.

Frente a las ineficiencias del Plan y a su cada vez mayor divorcio con respecto a la dinámica urbana, fue originándose una suerte de «ley de la selva» en la que cada interés particular hacía lo posible por manifestarse y desarrollarse sin buscar armonía alguna con los intereses del conjunto de la ciudad. Como es de suponer, esta manifestación caótica de los intereses urbanos en la ciudad generó dos situaciones:

— Por un lado, el desorden urbano de una ciudad muy extensa, pobre y subdesarrollada, como es Lima, mostró tendencias a generalizarse. Los problemas propios de una gran urbe amenazaron con volverse inmanejables para las autoridades y los actores urbanos.

— Por otro lado sólo los sectores con acceso al poder pudieron hacer valer sus intereses particulares. Los intereses de los sectores populares tuvieron cada vez menores posibilidades de verse expresados en las normas y políticas urbanas.

¿Qué sucedía con los documentos normativos de la ciudad, mientras tanto? Las diversas tendencias contrapuestas respecto de la ciudad, buscaron tener un tinte legal, por lo que cada individuo o grupo de individuos solicitaban al Ministerio de Vivienda, primero, y a la Municipalidad de Lima, después, que se cambiaran las propuestas del Plan en aquellos aspectos que no les convenían.

Los planos que graficaban las propuestas del PLANDEMET, se convirtieron entonces en una especie de «menú a la carta» que se modificaba al gusto del usuario, según las posibilidades de éste para acceder a los mecanismos de decisión o su fuerza organizativa para presionar los cambios.

El planeamiento urbano se convertía fundamentalmente en un instrumento de convalidación de expectativas dando lugar a los procesos de especulación. Sin prácticamente aportación de capital ni trabajo, el suelo, con un simple trámite

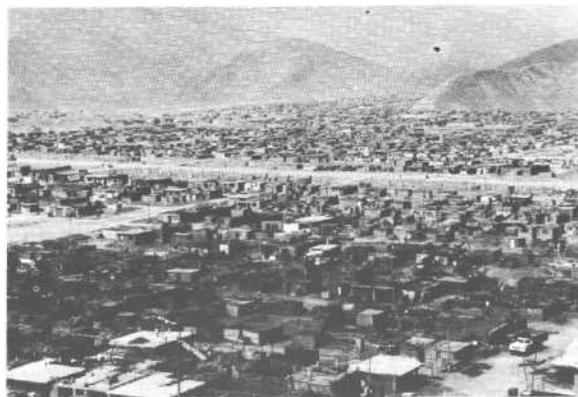


FIG. 6. Desarrollo habitacional espontáneo en terrenos eriazos.

de anexión, transforma su uso agrícola original a un nuevo uso urbano, aumentando en cien veces su valor de cambio. El «reajuste» del Plan de Zonificación pasó a convertirse en un reorientamiento de la venta de suelo, dejando de ser un instrumento para la planificación del desarrollo urbano.

El PLANDEMET había tenido como objeto romper las tendencias espontáneas, para imponer ciertos cauces en la lógica del desarrollo urbano. Pero, poco a poco, este carácter racionalizador del planeamiento fue pasando a ocupar un segundo lugar hasta prácticamente desaparecer. La actividad principal de las oficinas responsables del desarrollo urbano de la ciudad, consistió, por tanto, en tramitar gran cantidad de expedientes en que se modificaban planos de zonificación, sin tener el tiempo necesario para reflexionar sobre la validez o no de tal actividad.

El modelo jerárquico de la planificación, la falta de una autoridad única, la ausencia de los agentes que «hacen» la ciudad en la toma de decisiones y el divorcio entre planificación y administración del desarrollo, que caracterizó a esta etapa, han sido fundamentales en la configuración actual de la ciudad y, por tanto, en la generación de problemas acumulados.

LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA GESTIÓN DEL DESARROLLO

La competencia de los gobiernos locales en la orientación y manejo del desarrollo urbano, es un proceso muy reciente que se remonta a las primeras elecciones municipales democráticas de 1980. Si bien la Constitución peruana confiere a las municipalidades la facultad de ordenar y administrar el desarrollo de su jurisdicción, no es sino hasta 1981, con la aprobación de la Ley Orgánica de Municipalidades, que estas atribuciones son transferidas desde el Gobierno Central.

En la gestión municipal 1980-1983, la Municipalidad de Lima Metropolitana empezó a asumir sus responsabilidades respecto al planeamiento y control del desarrollo urbano. Sin embargo, las posibilidades de ejercitarse en un nuevo rol, se vieron disminuidas por la injerencia del Gobierno Central, que continuó avasallando al Municipio, despojándolo de funciones y de rentas.

Con las elecciones municipales de 1980, la reorientación del movimiento vecinal cobra ímpetu al comenzar un debate importante en torno al gobierno local y a la administración de la ciudad. El manejo de Lima, como una unidad cuyos procesos deberían ser estudiados y entendidos para poder cambiarlos, pasa a ser entonces, más que un ejercicio intelectual, una necesidad práctica y política.

En estas elecciones, varios Concejos distritales pasaron a mano de representantes populares. Es en estos distritos donde comienzan a formularse con diversos grados de éxito, estrategias de trabajo, donde las organizaciones popu-

ESTRUCTURA DE LA GESTION MUNICIPAL

Area de gestión	Niveles y relaciones de la gestión		
	Municipalidad de Lima Metropolitana	Juntas Distritales de Planeamiento	Municipalidades Distritales
Planeamiento	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaboración del Plan de Desarrollo Metropolitano (coordina las Juntas Distritales y Municipios Locales). 2. Supervisa y promueve el funcionamiento de las Juntas Distritales de Planeamiento. 3. Aprueba los planes de ordenamiento distritales. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Participación en el desarrollo de las microunidades de planeamiento. Formulación de propuestas. 2. Coordina con los distritos integrantes de las Juntas y con la Municipalidad de Lima Metropolitana. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Participación en las Juntas Distritales de planeamiento. 2. Formulación de los Planes de Ordenamiento Distritales.
Control urbano	<ol style="list-style-type: none"> 1. Control de habilitación y subdivisión de tierras. 2. Constituye la última instancia en el control ejercido por las Juntas Distritales y los Municipios Locales. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Participación en el control y preservación de las áreas agrícolas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Participación en el control de habilitación y subdivisión de tierras. (Inspección y subdivisión de tierras sin cambio de uso.) 2. Otorgamiento de licencias de construcción. Control de las edificaciones.
Programas de inversión	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaboración de programas de inversión a nivel metropolitano. 2. Aprobación de programas de inversión propuestos por las Juntas y los Municipios Locales. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Participación en la elaboración de programas de inversión de las microunidades. Se proponen a la Municipalidad de Lima Metropolitana. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaboración de programas de inversión en sus jurisdicciones dentro del presupuesto anual, que se eleva para su aprobación a la Municipalidad de Lima metropolitana.
Abastecimiento	<ol style="list-style-type: none"> 1. Participación en la distribución de alimentos a nivel metropolitano vía EMTRACAR. 2. Participación en el control de precios. 3. Administración de mercados municipales. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Coordina con la Municipalidad de Lima Metropolitana acciones vinculadas al abastecimiento, en las microunidades. 2. Promover sistema de comercialización. Pequeño productor-consumidor popular. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Participación en el control de precios en los mercados de su jurisdicción. 2. Administración de mercados municipales. 3. Promover las organizaciones de pobladores agrupando de estrategias de supervisión (vaso de leche-comedores populares).
Servicios	<ol style="list-style-type: none"> 1. Limpieza pública a nivel metropolitano (Empresa Municipal de Limpieza Pública). 2. De acuerdo con la Ley debería tener el control de las empresas de servicios (SEDAPAL, ELECTROLIMA, ENATRU, CPTL), pero este dispositivo no se cumple. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Coordina con la Municipalidad de Lima acciones relativas a los servicios en general. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Limpieza pública del distrito en coordinación con la Empresa Municipal de Limpieza Pública.
Asentamientos humanos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Saneamiento físico-legal de los asentamientos humanos. 2. Constituye la última instancia en los litigios de mejor derecho. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Coordina con la Municipalidad de Lima acciones vinculadas al desarrollo de los asentamientos humanos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Por delegación: resolución de litigios por mejor derecho. 2. Declaratoria de fábrica en los asentamientos de su jurisdicción. 3. Participación en el saneamiento físico-legal por delegación específica.

lares y gobierno local buscan democratizar la ciudad.

Tradicionalmente despojados de recursos, de funciones y de poder real, lograron aparecer como espacios accesibles al ciudadano corriente y sus organizaciones. Las experiencias de participación, entendida éstas como la incorporación de las organizaciones en la gestión del gobierno local, abrieron nuevos retos y nuevos interrogantes.

LA GESTION MUNICIPAL 1984-86

La gestión municipal 1984-86 se asienta fundamentalmente en estas experiencias de democratización del manejo de la ciudad. Inicia sus actividades considerando la necesidad imperiosa de modificar el aparato administrativo adecuándolo a nuevos roles, dotándole al mismo tiempo de un nuevo sistema de orientación y manejo del desarrollo de la ciudad.

Necesidad de un nuevo Plan

El modelo de desarrollo urbano propuesto por el PLANDEMET, era obsoleto. La ciudad de los ochenta no tenía similitud alguna con la ciudad que orientó los criterios de desarrollo de los planes originados en los setenta. El dinamismo del crecimiento de Lima consolidó las acciones de actores urbanos que antes tenían una importancia marginal, así como hizo decrecer la importancia de otros.

Era necesario, en primer lugar, definir el proyecto económico y social que debía sustentar la imagen objetivo o imagen deseable de ciudad. Esto incluía los cambios que favorecieran la concreción de una alternativa a la dinámica actual de la realidad, dotando a la gestión urbana de un sentido de direccionalidad.

Un elemento central que debía ser tomado en cuenta, era el llamado sector «informal», es decir, la incorporación de toda la actividad económica que se desarrolla en Lima, no como un proyecto de industrialización, sino como consecuencia de una realidad irreversible: el proceso de urbanización. Lo que debió ser un proceso complementario a la industrialización se convirtió, en realidad, en punto de partida de un conjunto de actividades económicas que constituyen el elemento dominante de la actual dinámica urbana. Este proceso de terciarización de la economía tiene requerimientos específicos en el uso del espacio, tales como la combinación de usos residenciales con usos productivos y comerciales. Esto se encuentra vinculado al desarrollo de actividades de producción sobre la base de pequeñas empresas artesanales, a menudo familiares. El sector informal tiene una importancia creciente en lo referente a la absorción del empleo y sugiere una ciudad diferente de aquella que se percibía como modelo durante los años setenta.

Otro elemento importante a considerar era que el futuro de la ciudad, al igual que el futuro cercano del país, no podía entenderse como de significativo crecimiento económico, por lo cual no habría importantes recursos destinados a la expansión de infraestructura y a la construcción de viviendas. Las inversiones en infraestructura y servicios tenían que asumir límites realistas para poder generalizarse democráticamente.

Por último, al planear el desarrollo de Lima tenía que considerarse que ésta no podía seguir absorbiendo la mayor cantidad de los recursos de inversión, sino que éstos debían dirigirse de manera creciente hacia el desarrollo de la producción agrícola y de las ciudades intermedias. En ese sentido, la regionalización se convertía en una prioridad del planeamiento, donde la descentralización del país formaba parte de un proceso integral con el cual se estructuraba el desarrollo urbano de Lima. Consecuentemente era necesario reorientar los escasos recursos económicos disponibles, invirtiéndolos en la ciudad para lograr su uso más racional.

CRITERIOS NORMATIVOS QUE GUIARON LA ELABORACION DEL NUEVO PLAN

1. Opción por los pobres

El Plan se concibe como un instrumento para el desarrollo. No es un fin en sí mismo. Se define como un conjunto de acciones destinados a obtener mejores niveles de bienestar colectivo. En la situación de Lima Metropolitana, las condiciones de bienestar suponen necesariamente ampliación del empleo y elevación en la calidad de vida de las grandes mayorías postergadas. Esta definición exige, por tanto, una opción por los pobres, por los marginados urbanos y por los campesinos.

2. Planeamiento reivindicativo

Las condiciones de injusticia social imperantes demandan, del planeamiento, la afirmación de los derechos ciudadanos y la recuperación de los fueros usurpados. El planeamiento es necesariamente afirmación y refuerzo del gobierno local, democratización en cuanto al uso de los servicios urbanos para toda la colectividad y socialización del espacio para uso de la tierra urbana y de los recursos en beneficio colectivo. En suma, planeamiento reivindicativo.

3. Planeamiento en condiciones de pobreza

Es endémica la condición de pobreza de la población peruana y es probable que tal restricción prevalezca en el futuro inmediato. Un cuadro semejante se presenta en el complejo social de Lima Metropolitana. La carencia de medios exigirá la mayor eficacia en las inversiones. El estilo de planeamiento propuesto considera alternativas de inversión y moderadas acciones exclusivamente dentro del concepto de mayor beneficio social al menor costo.

4. Planeamiento y administración simultánea

El más activo proceso de cambios sociales, las más rigurosas modificaciones del entorno físico y el crecimiento poblacional explosivo, caracterizan a la región metropolitana de Lima. En ese contexto, no son operables las fórmulas tradicionales de planificación. Una situación social nueva requerirá un nuevo enfoque de planeamiento. La ciudad debe ser administrada cotidianamente mientras se orienta a metas de mayor alcance. Se propone junto al planteamiento de las metas globales de desarrollo metropolitano, la ejecución simultánea de programas y acciones de desarrollo concertado, y el control permanente para reajustar las metas y definición de tareas específicas.

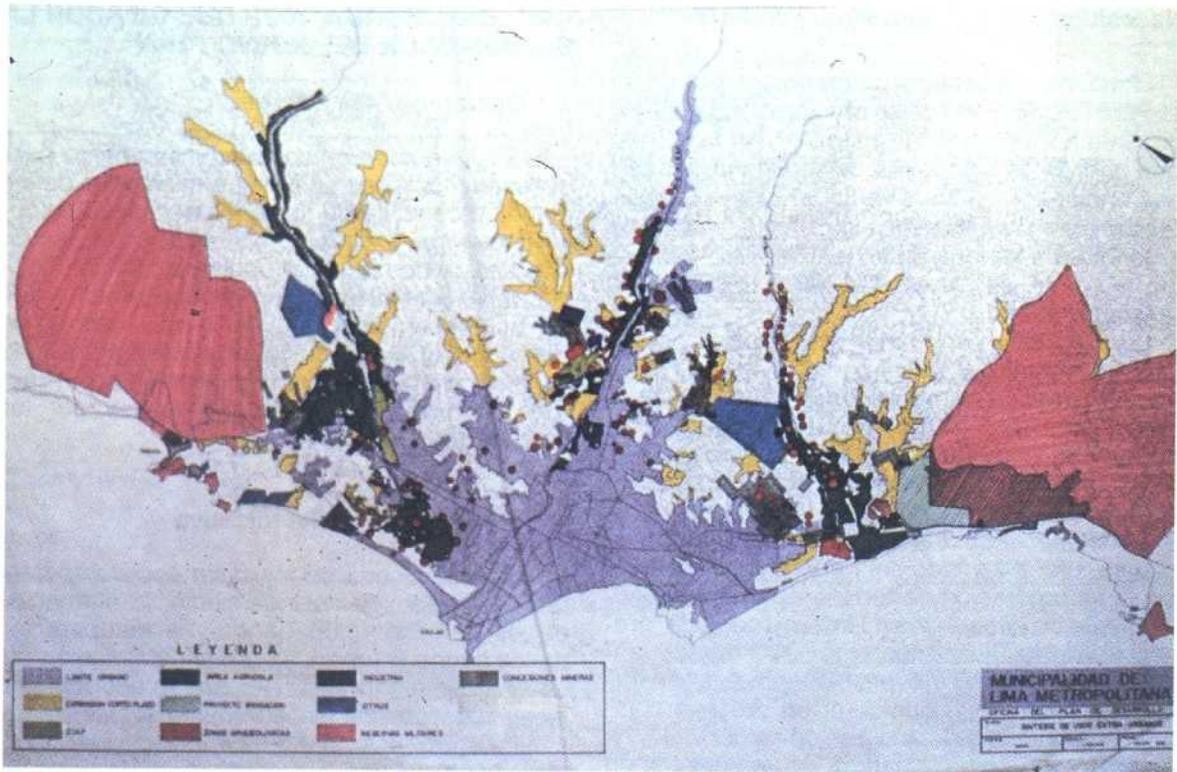


FIG. 7. Diagnóstico; Usos del suelo extraurbano. Plan 1986.

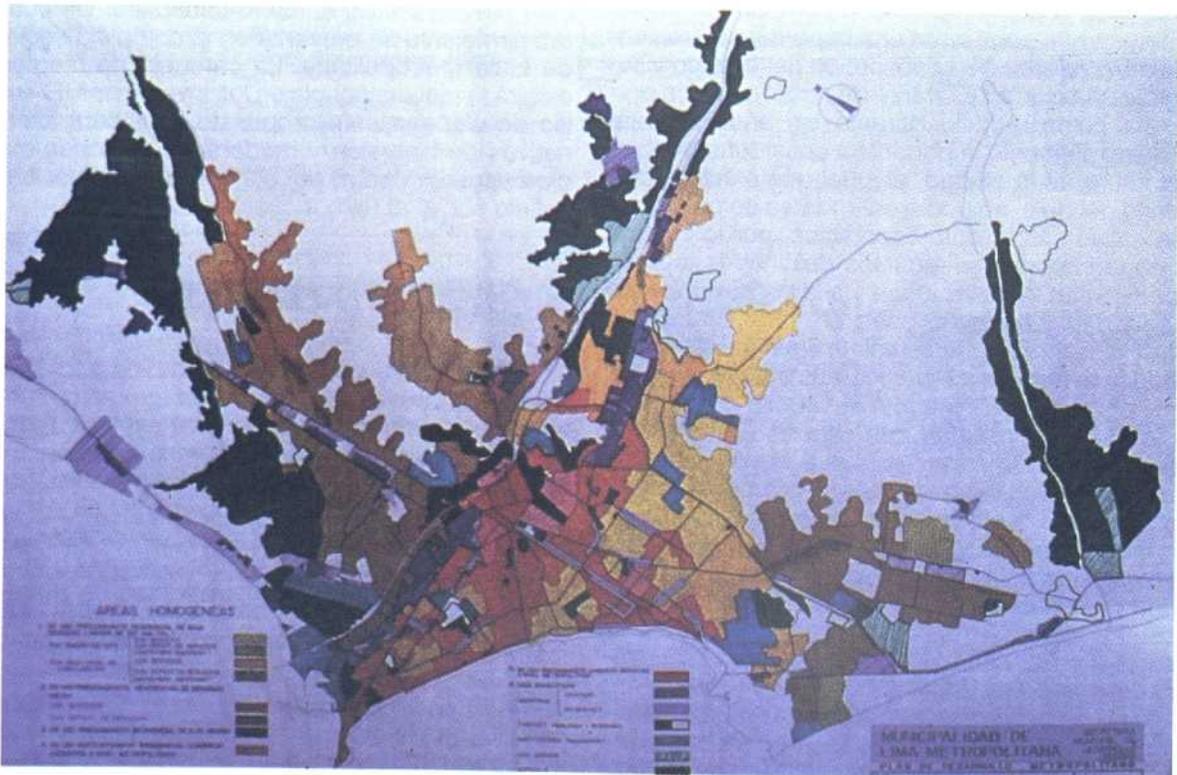


FIG. 8. Diagnóstico; Estructura urbana actual. Plan 1986

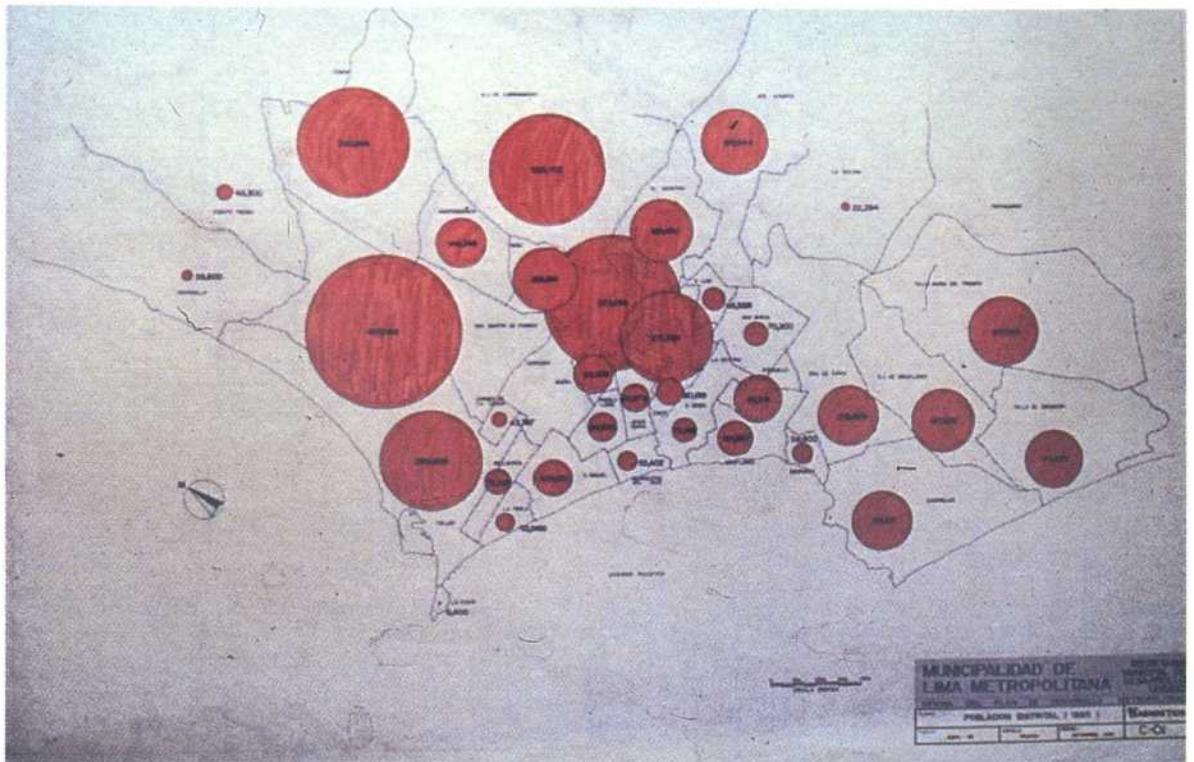


FIG. 9. Diagnóstico; Población distrital. Plan 1986.

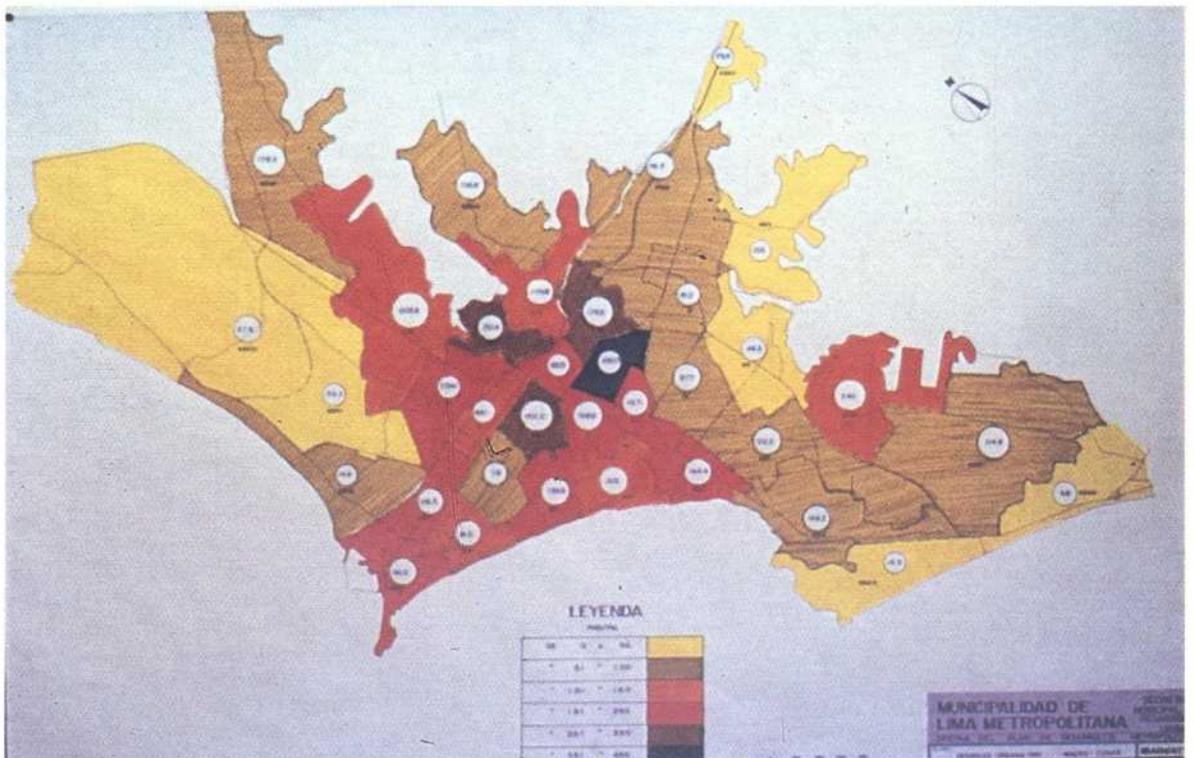


FIG. 10. Diagnóstico; Densidad urbana. Plan 1986.

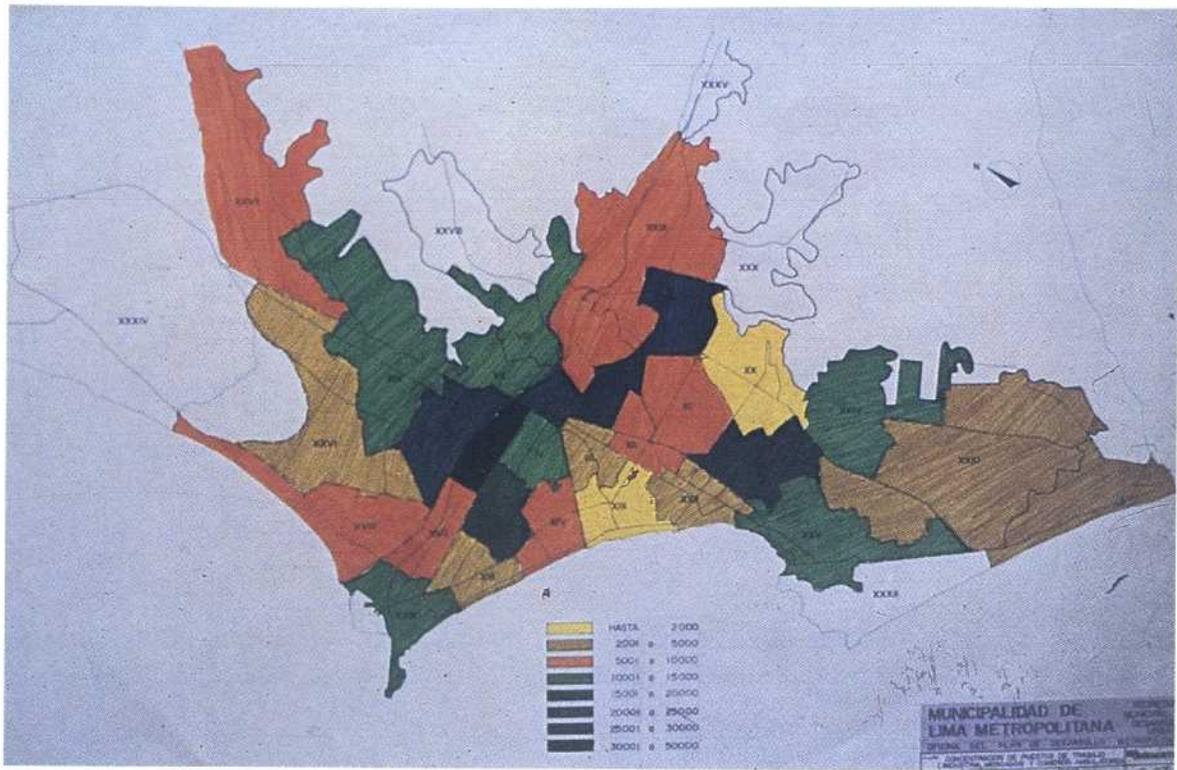


FIG. 11. Diagnóstico; Concentración de puestos de trabajo. Plan 1986.

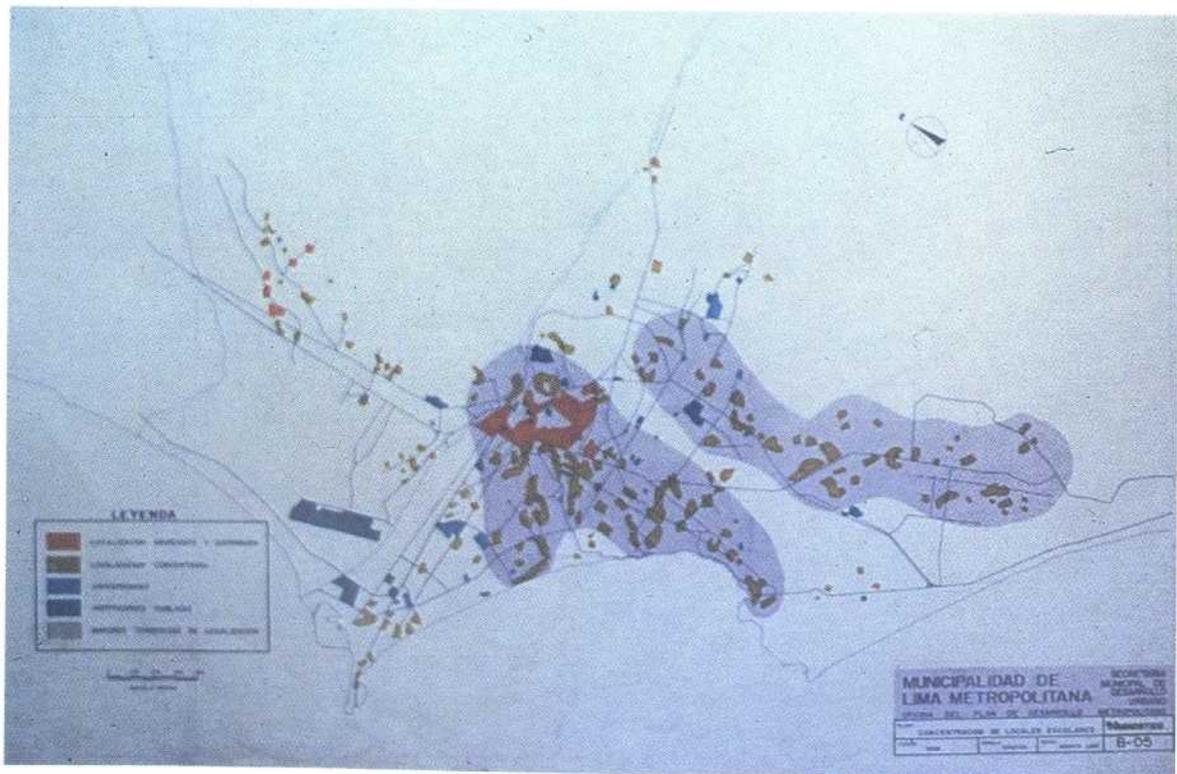


FIG. 12. Diagnóstico; Concentración de locales escolares. Plan 1986.

5. Planeamiento como empresa social objetiva

En una ciudad como Lima, en la cual el 60 por 100 o más de los procesos urbanos no se registran formalmente, sino que se consolidan de facto, es fundamental conseguir no sólo que la administración se transforme en el ejecutor válido, sino que las distintas instancias representativas de la voluntad vecinal se expresen en y a través del Plan. La Autoridad Metropolitana debe sustentarse en la participación ciudadana, entendida como la capacidad de intervención en el proceso de desarrollo metropolitano que tienen las comunidades involucradas en todos los niveles. La función de los gobiernos locales es la promoción de la participación.

6. La planificación debe ser integral

La planificación no puede restringirse a la organización del espacio, los usos del suelo y del equipamiento. La acción planificadora municipal debe intervenir en el desarrollo económico social, mediante políticas de generación de empleo, abastecimiento alimentario y fomento a las inversiones, así como en el tratamiento ambiental y la atención a la salud y la educación.

7. Reconceptualización de los plazos de la planificación

Metodológicamente, se reconceptualizan los denominados largos plazos o imágenes metas. Se asume que el dinamismo de nuestras formaciones sociales, así como el peso estructural de los factores externos al desarrollo urbano, le restan seriedad a los esfuerzos por construir una supuesta imagen formal en el largo plazo. La revalorización de los cortos plazos y de la atención a los problemas inmediatos, se inscriben en una perspectiva de contenido hacia el futuro de la ciudad, recusándose la metodología de planificación que no fuera capaz de suministrar orientación para atender de forma inmediata los problemas más críticos de la ciudad.

OBJETIVOS

1. Como punto de partida se propone la configuración definitiva de una Autoridad Metropolitana con jurisdicción sobre Lima y Callao, con poder sobre la dirección estructural de los instrumentos y recursos claves para el desarrollo metropolitano.

2. Establecer una estrategia de modificación del esquema radial y concéntrico de la ciudad, orientándola progresivamente hacia una estructura de subregiones urbanas de autonomía relativa, en términos de producción y servicios.

3. En concordancia con lo anterior, producir una efectiva descentralización en la administra-

ción del desarrollo urbano con niveles de jurisdicción claramente definidos entre la autoridad metropolitana, las unidades subregionales de planificación y los gobiernos distritales. Una ciudad de seis millones de habitantes no puede conducirse y orientar la aplicación del desarrollo, concentrando todas las decisiones. La descentralización puede garantizar una mayor efectividad en la participación de la población organizada en el proceso de desarrollo y, en general, de los programas que operen en la ciudad. Se propone la creación de un Sistema de Planificación y Administración urbana, estableciendo las diferentes atribuciones y responsabilidades del gobierno metropolitano, gobiernos distritales, Juntas Interdistritales de Planeamiento y oficinas locales de planificación comunal (Junta de vecinos, agencias municipales, comités vecinales).

4. Dotar a los gobiernos locales de la capacidad de intervenir en el mercado de suelo, indirectamente regulando el contenido del derecho de propiedad y la intervención directa, formando el patrimonio público de suelo. Este control constituye una manera de afrontar la especulación urbana, entendida como fenómeno consustancial en la formación de la ciudad, con apropiación privada de la renta del suelo.

Se propone:

a) Implementar los sistemas legales y normativos (Ley de Suelo y Ordenamiento Urbano y Ley de Control Urbano) que posibilitaran la acción municipal para establecer plazos obligatorios en el proceso de habilitación de construcción en los suelos urbanos y urbanizables programados. Esto permitiría orientar y ordenar el crecimiento bajo una programación de suelo que defina plazos, metas y factibilidad de servicios.

b) Constituir un Banco de tierra (Empresa Inmobiliaria de Lima) para que permita diseñar e implementar los mecanismos de intervención directa municipal en el mercado de tierras: i) ampliando la oferta de suelo y controlando la especulación del suelo habilitado; ii) garantizar la reserva de suelo para la implementación del equipamiento metropolitano.

POLITICAS GENERALES DE DESARROLLO

Política de suelo

Reorientar el modelo actual del patrón de asentamiento, mediante programas y acciones concordadas que permitan:

1. Propiciar una mayor utilización de la infraestructura, incrementando el potencial de construcción sobre territorios urbanos consolidados y el proceso de consolidación:

— Instrumentando la estructuración urbana a través de dispositivos legales como la Ley de Alquileres y la modificación del Reglamento Nacional de Construcción, que promuevan un uso más intensivo del suelo al incrementar su densidad.

— Modificando las normas referentes al coeficiente de edificación y a los usos del suelo, homogenizándolos y condicionándolos exclusivamente al tamaño del lote y no a su localización.

— Facilitando normativamente el uso mixto del territorio urbano, con el fin de reducir la especialización de áreas.

— Desarrollando nuevos patrones de asentamiento en los sectores de menores ingresos, a través de la cogestión, incorporando inversiones para la generación de empleo y modificación progresiva del tamaño del lote incrementando la densidad en baja altura.

— Alentando mediante la normativa, crédito y tributación, la participación de la actividad privada en la intensificación del uso del suelo.

2. Producir un reforzamiento de las tendencias de localización y desarrollo de las áreas económico-marginales, en las áreas de expansión, que deberían ingresar a un proceso de formalización. De este modo, se revalorizaba el capital invertido, estimulando el aumento de inversión, reteniendo y ampliando los puestos de trabajo, modificando gradualmente el carácter de alojamiento dormitorio de dichas áreas.

3. Localizar equipamiento metropolitano en los corredores norte y sur que promuevan el desarrollo de actividades afines al sector comercial y de servicios.

4. Recuperar los espacios urbanos deteriorados y en proceso de deterioro, desarrollando programas de saneamiento en áreas de concentración de tugurios a través de sistemas de cogestión con participación de propietarios e inquilinos.

5. Restringir y controlar el incremento de actividades y funciones de carácter metropolitano en el área del casco monumental.

6. Preservar y potencializar, económicamente, las áreas agrícolas de borde, desarrollando proyectos de inversión que permitan incrementar la producción y productividad de las actuales áreas de cultivo y la ampliación de la frontera agrícola. Alentar la producción de productos alimenticios, orientando el mercado a través de sistemas alternativos que ligen al pequeño productor agropecuario con las organizaciones de consumidores, mediante sistemas concertados de comercialización.

Política de vías y transporte

1. Potenciar la red vial existente complementándola, con el fin de crear un sistema que homogenice la accesibilidad al conjunto del territorio urbano. Priorización de programas de inversión en las vías arteriales y colectoras que estén comprometidas con el sistema de transporte público, tendentes a integrar las áreas periféricas de la ciudad.

2. Orientar la utilización de vías de acuerdo con la jerarquización de las necesidades de servicios públicos, de manera de contribuir a com-

plementar el equipamiento en las áreas deficitarias.

3. Utilizar la programación de la implementación del sistema vial como parte de la estrategia de incorporación de nuevos territorios y la de los procesos de consolidación de los suelos parcialmente ocupados.

4. Dar 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 la futura demanda prevista.

5. En coordinación con ENAFER (Empresa Nacional de Ferrocarriles) desarrollar alternativas de utilización de la ruta de ferrocarril este-oeste para el servicio público de pasajeros, integrándolo al Sistema de Transporte Metropolitano.

Políticas de equipamiento urbano

1. Impulsar la constitución de empresas municipales y/o comunales, para la implementación de los servicios públicos complementarios, preferentemente referidos a las Estrategias Populares de Subsistencia.

2. Priorizar las reservas de áreas de equipamiento en las nuevas zonas de expansión, tratando de disminuir los déficits existentes en las áreas alejadas consolidadas e integrándolas adecuadamente a la red vial.

3. Localización de la red de mercados, micromercados y Centros de acopio en los conos norte, este y sur, integrados a una red de transporte público, instrumentando a través de EMI-LIMA, la reserva de áreas para su implementación.

Políticas de infraestructura de servicios

1. Preservar los recursos hídricos de las cuencas de la región Lima, conformando para el efecto una autoridad única metropolitana.

2. Elaborar programas de emergencia que involucre acciones y nueva tecnología para resolver el problema de eliminación de excretas y aguas servidas en las áreas de expansión.

Políticas de Vivienda

1. Conducir progresivamente el desarrollo e implementación de Proyectos Municipales Cogestionarios de Habitación Progresiva hacia un patrón de desarrollo urbano que configure un nuevo modelo de expansión.

2. Desarrollar y proponer modelos de organización de Empresas Populares Augestionarias para la satisfacción de los problemas de vivienda en cogestión con el municipio.

3. Constituir un Banco Municipal de Vivienda para el apoyo financiero y crediticio a los programas de autogestión.

Políticas de apoyo a la generación de empleo y estrategias de subsistencia

1. Incorporar los distintos tipos de servicios y/o áreas de producción autogeneradas en el marco de las Estrategias de supervivencia, a la estructura y normatividad urbana.

2. Implementar sistemas alternativos de abastecimiento popular, ligando las organizaciones vecinales con los pequeños productores agrícolas en sistemas concertados de mercado.

IMPLEMENTACION DEL PLAN

La propuesta de intervención urbana de la Gestión 1984-86, buscaba implantar una acción planificadora en una ciudad donde la planificación no tenía el peso que debiera y donde la urgencia y gravedad de los problemas hacían parecer que ninguna planificación era posible.

Para llevarla a cabo, fue necesario combinar la actividad de la planificación con el enfrentamiento inmediato a los problemas más urgentes, dando lugar al llamado Programa de Emergencia cuya ejecución se realizó en los tres años de gestión del Dr. Alfonso Barrantes Lingán.

Este programa, contenido en la presentación de la imagen objetivo a medio plazo, definió las prioridades allí establecidas, delineando acciones que fueron estructuradas en las siguientes áreas:

1. Area de Gestión y Administración Urbana

Los objetivos inmediatos de la Municipalidad de Lima inscritos en el Programa de Emergencia, fueron, por un lado, el reforzamiento de la autoridad del gobierno local en la orientación del desarrollo y, por otro, la consolidación de un Sistema de Gestión y Administración Urbana que concertara las acciones de los gobiernos distritales, incorporando la participación de la sociedad civil.

Acciones

a) Reestructuración del aparato municipal, reorientando la conformación de secretarías y oficinas en función de las necesidades de planificación y orientación del desarrollo de la ciudad, modificando radicalmente el anterior esquema operativo que se orientaba a la atención de problemas puntuales.

b) Descentralización y transferencias de funciones.

— Instalación de las Juntas Interdistritales de Planeamiento como organismos asesores y de coordinación del alcalde metropolitano, en la planificación del desarrollo. Las Juntas conformadas por las autoridades distritales y representan-

tes de las organizaciones de base fueron aprobadas por Acuerdo de Concejo el 17-12-85. En el actual proceso de estructuración del nuevo gobierno metropolitano, se mantienen las Juntas Interdistritales como órganos descentralizados de planificación.

— Descentralización de funciones a los Concejos Distritales. Se transfirieron las siguientes funciones:

- Control Urbano.
- Otorgamiento de licencias de construcción.
- Saneamiento físico-legal de los asentamientos humanos marginales.

c) Capacitación para la gestión.

Se puso en ejecución un programa de capacitación a 16 distritos que conforman las áreas periféricas, para que asumiesen las funciones anteriormente mencionadas.

2. Area de emergencia urbana

a) Programa de titulación

En coordinación con los gobiernos distritales, se completó el saneamiento legal de todos los asentamientos espontáneos. Paralelamente a la titulación se comenzaron a legalizar las construcciones de estos asentamientos, agilizando y simplificando los trámites para el otorgamiento de la Declaración de Fábrica. Sin embargo, el saneamiento de los asentamientos existentes no podía resolver la presión popular por demanda de suelo. Era necesario iniciar un proceso de reversión de las tendencias de los procesos urbanos informales, mediante alternativas concretas que se adelantaran a la invasión. Esto dio origen al siguiente programa.

b) Programas Especiales de Vivienda

Los Programas Especiales de Vivienda surgen con el objetivo de implementar políticas y acciones alternativas a las demandas de suelo de los sectores de escasos recursos, planificando su localización y ordenamiento físico, bajo programas de habilitación progresiva con participación de la comunidad organizada. En coordinación con los gobiernos locales se realizó un empadronamiento de excedentes de suelo en áreas tugurizadas, poniendo en ejecución los siguientes programas cogestionarios:

— Programa Especial Huaycán-Distrito Ate-Vitarte (cono este). Población 50.000 habitantes.

— Laderas de Chillón-Distrito Puente Piedra (cono norte). Población 15.000 habitantes.

— Frente Unico del Chillón-Distrito San Martín de Porres (cono norte). Población 5.000 habitantes.

— Pampas de San Juan-Distrito San Juan de Miraflores (cono sur). Población 25.000 habitantes.

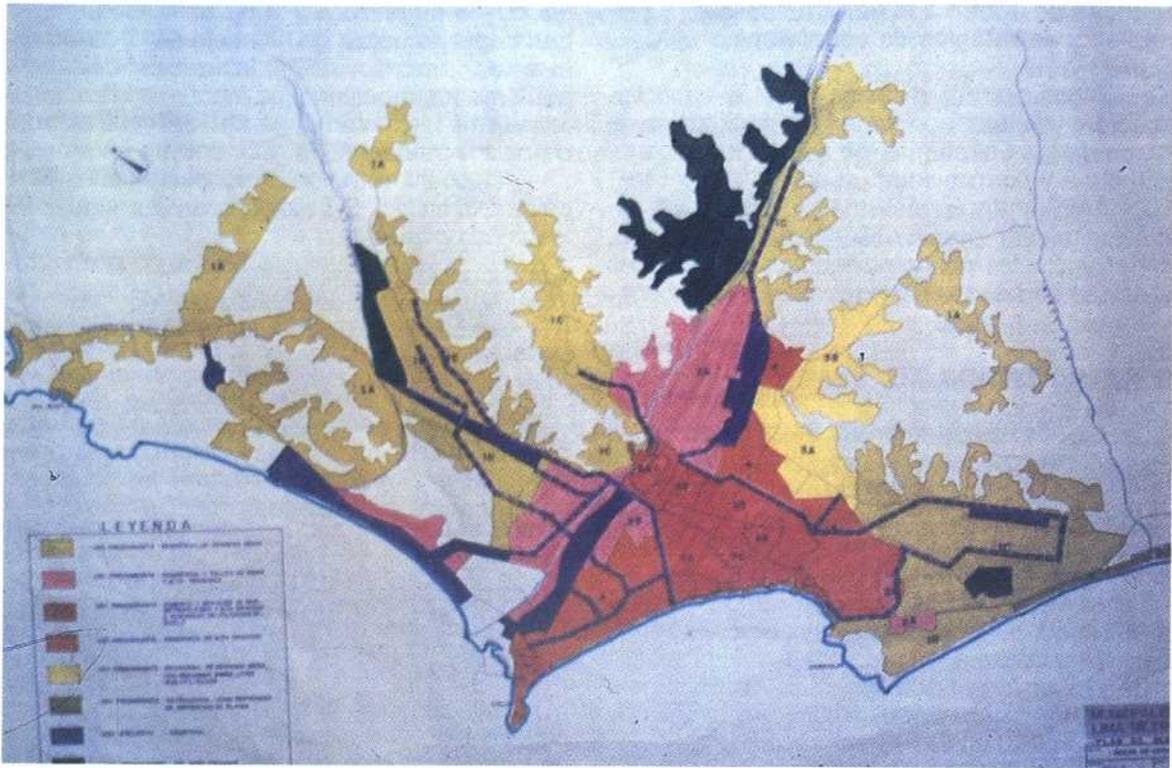


FIG. 13. Propuesta; Esquema de acondicionamiento provincial Plan 1986.

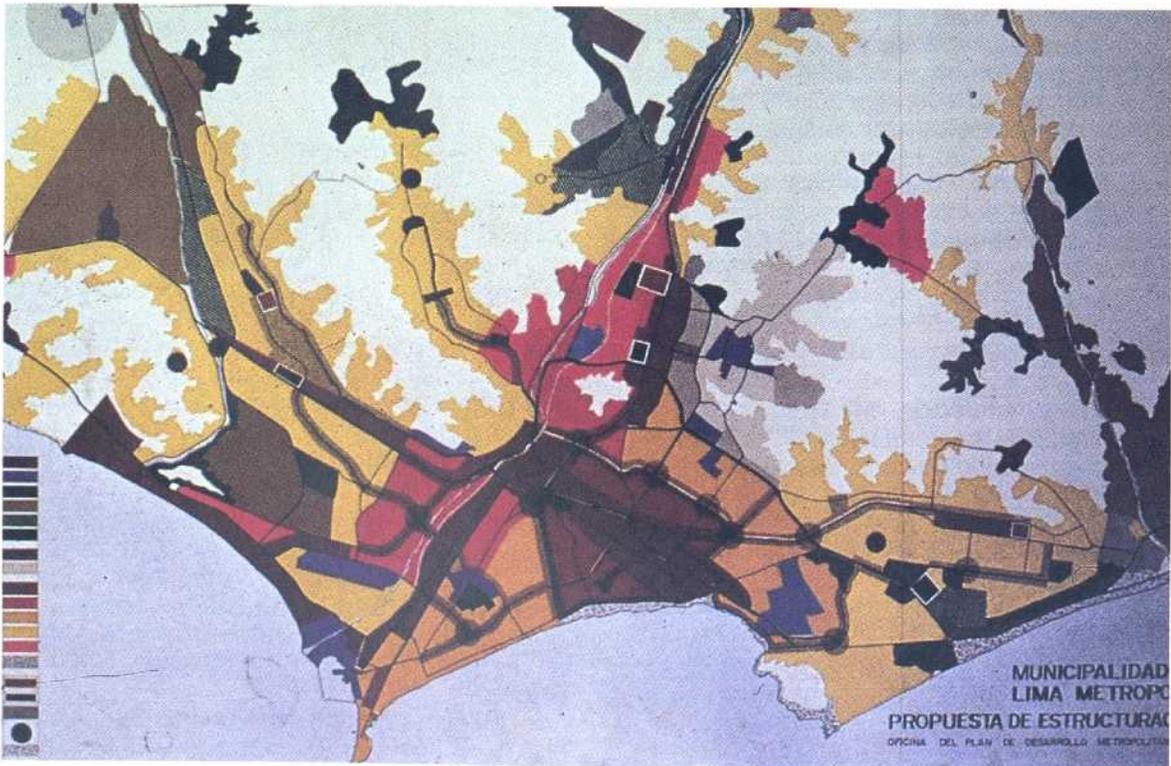


FIG. 14. Propuesta; Usos del suelo. Plan 1986.

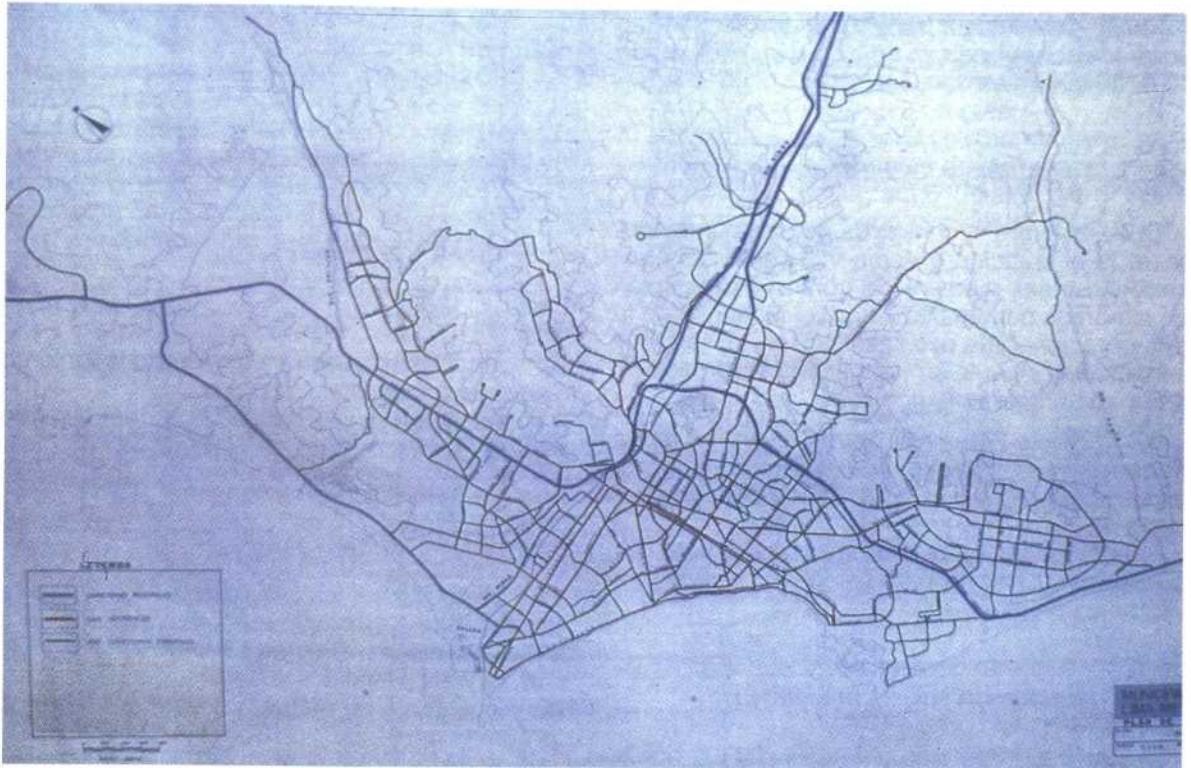


FIG. 15. Propuesta; Plan vial. Plan 1986.

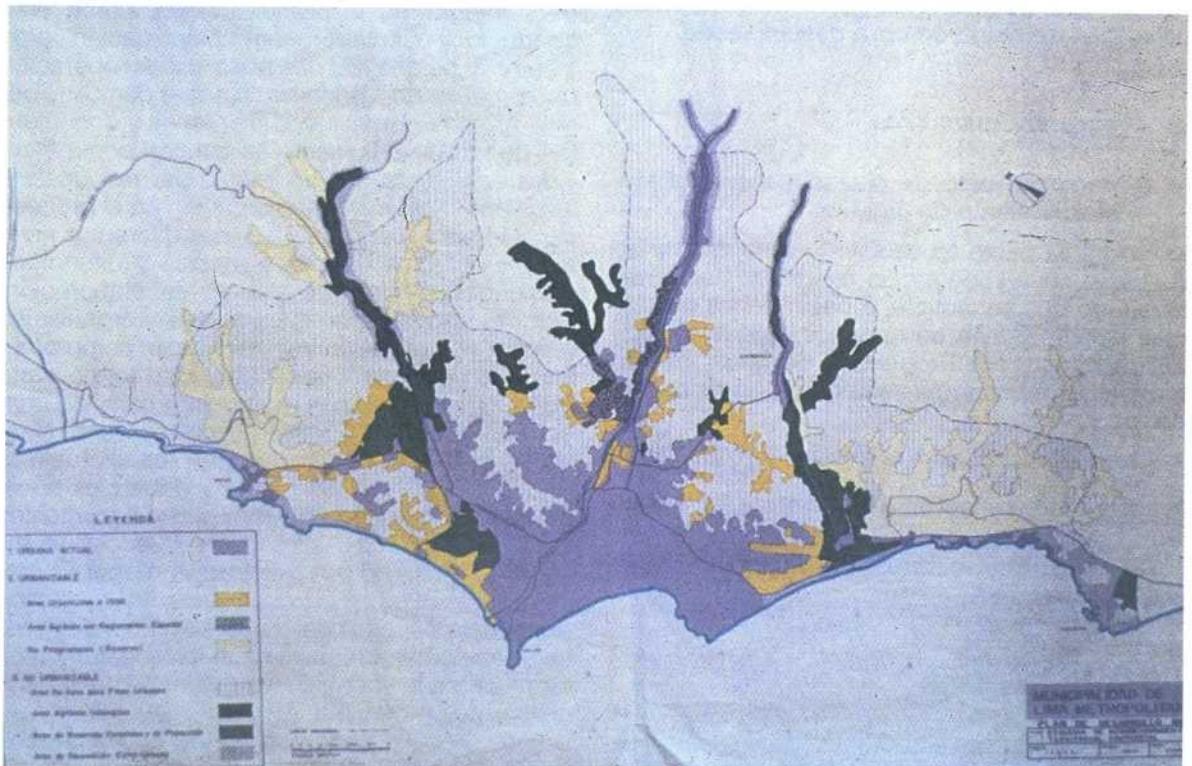


FIG. 16. Propuesta; Áreas de estructuración urbana. Plan 1986.

— El Arenal de Canto Grande-Distrito San Juan de Lurigancho (cono este). Población 15.000 habitantes.

c) *Control urbano y reversión de terrenos*

El objetivo era intervenir de modo determinante en la orientación y comportamiento del mercado de suelo, mediante el control y protección de las áreas comunales y agrícolas, así como la recuperación, para uso social, de aquellas áreas eriazas que incumplían con la finalidad para las que habían sido adjudicadas.

— Proyecto Piloto de Control Urbano en áreas agrícolas en el cono norte, paralizando la urbanización clandestina y recuperando aproximadamente 1.000 ha de suelo agrícola.

— Reversión de 900 ha de suelo eriazo, las que fueron utilizadas para la localización de proyectos especiales.

d) *Priorización de inversiones en vías*

— Selección de vías arteriales para la habilitación de corredores exclusivos de transporte público, conformando anillos de articulación de los ejes norte, sur y este.

— Habilitación de vías colectoras en las áreas de expansión urbana, integrándolas a la red vial existente.

— Habilitación progresiva de pistas y veredas en áreas que no cuentan con infraestructura adecuada, a través de tecnología no convencional y utilización de mano de obra desempleada.

e) *Programa Centro Lima*

- Remozamiento de plazas y monumentos.
- Mejoramiento de tugurios.

Programa piloto en seis inmuebles del centro de Lima, cuya importancia residió en haber demostrado que es factible, a pesar de los problemas legales y falta de recursos, que la Municipalidad desarrolle Programas de Mejoramiento Integral en áreas tugurizadas, con participación comunal.

3. **Area legal y normativa**

Se priorizó la elaboración de los siguientes dispositivos legales:

A nivel de ordenanzas

— Bases para la elaboración de un nuevo Reglamento de Construcción para la provincia de Lima.

— Modificación de los trámites de otorgamiento de licencia.

— Simplificación de los trámites para el otorgamiento de la declaración de fábrica en pueblos jóvenes.

— Normas de zonificación.

— Ordenanzas de urbanizaciones populares.

— Ordenanza sobre mejoramiento urbano.

A nivel de leyes

— Anteproyecto de Ley de Arrendamiento de Predios Urbanos.

— Bases de la Ley de Suelo y Ordenamiento Urbano.

CONCLUSIONES

La ejecución de los programas anteriormente mencionados, constituyó la implementación de la primera etapa del Plan de Desarrollo Metropolitano, cuyos contenidos globales, políticas urbanas y propuesta de estructuración fue aprobada por unanimidad por el Concejo Provincial de Lima el 20 de noviembre de 1986. Este Plan de Desarrollo culmina uno de los principios básicos de la gestión municipal 1984-86, es decir el apoyo a una amplia y democrática concertación frente a las necesidades y alternativas de los diferentes sectores y fuerzas sociales de la capital. La propuesta del Plan de Desarrollo Metropolitano se inscribe en un concepto que programa un modo de intervenir planificadamente en la ciudad, integrando la administración, como ente conductor y orientador, con la planificación como instancia de análisis. Se puso así en operación un «proceso de planeamiento» que demostró ser más efectivo que el juego de planos y documentos que tradicionalmente se conoce como Plan.

La base en la que se intentó dar respuesta a los problemas, fue la participación en el proceso de quienes hacen la ciudad. Los diferentes niveles de estudios fueron expuestos y difundidos como documentos de trabajo en elaboración, ante las organizaciones populares y organismos e instituciones cuyas funciones están comprometidas con el problema urbano. Esto formó parte de una manera inédita, en nuestro país, de conceptualizar y realizar el planeamiento urbano. Nunca los problemas de la ciudad y sus alternativas de solución fueron discutidos y debatidos públicamente, constituyendo más bien documentos cerrados de trabajo a los que sólo accedían los sectores vinculados al mercado urbano. El proceso de participación ciudadana en la gestión del desarrollo logró bases de coincidencia y éstas empezaban a constituir un terreno común en términos de la interpretación del fenómeno de la urbanización en Lima.

Este proceso se trunca con la nueva gestión municipal (1987-1989). La Planificación vuelve, como en los años sesenta y setenta, a desvincu-

larse de la administración de los procesos urbanos, haciendo casi ya inmodificable algunas de sus tendencias más críticas. El agravamiento de la crisis y su repercusión en la problemática urbana, hacen necesaria, hoy más que nunca, un compromiso entre las fuerzas políticas y sociales para garantizar la continuidad en las acciones conducentes a enfrentar esta situación. La continuidad que se reclama, significa precisa-

mente la de las formas democráticas en la gestión del desarrollo, incorporando las distintas expresiones de autogobierno y las corrientes de opinión generadas en la ciudad.

El proceso de regionalización del país, recién iniciado, en sus aspectos de descentralización y modificación del aparato Estatal, abre nuevas perspectivas y nuevos retos en la práctica de la Planificación.