

*No es en los nombres, sino
en las cosas mismas, donde
es preciso buscar la verdad.*
Platón (Crátilo)



Tres momentos y una sola identidad de la planificación urbana de Lima en el siglo XX

Juan de Dios
Salas
Canevaro

La planificación urbana nace y se desarrolla como categoría operacional del Estado en el Perú durante el siglo XX y ha mantenido su soporte conceptual, de manera relativamente estable, a lo largo de su existencia. Aunque con naturales variantes, los alcances y enfoques metodológicos de su producto emblemático: el Plan Urbano, sostuvieron sus códigos genéticos normativos durante el lapso aproximado de 40 años. El presente ensayo discute en conjunto tres importantes y trascendentes planes de desarrollo urbano de Lima, en el afán de confirmar su identidad normativa en también tres significativos momentos de planificación de la ciudad.

Genes y crisis existencial de la disciplina

Por supuesto, es difícil determinar la existencia de un acta de fundación disciplinar del urbanismo en el Perú, no obstante, tal como lo reseña Wiley Ludeña, es en la década de los cuarentas cuando se articula el consenso social necesario que da origen a las primeras instituciones del urbanismo peruano (Ludeña, 2003: 163). En 1946 se crea la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo y la Corporación Nacional de la Vivienda; dos años antes, en 1944, había aparecido la primera institución académica especializada: el Instituto de Urbanismo de Lima. Es a partir de este período que se sientan las bases institucionales para el desarrollo de las actividades propias de la planificación de ciudades en el país, principalmente expresadas en la formulación de planes.

En la actualidad, la planificación urbana sufre los embates de la desconfianza y el descrédito por causa de una matriz de opinión institucional que sostiene la falta de efectividad de los planes urbanos. La vieja broma que define a un planificador como aquel profesional que pasa seis meses al año formulando un plan y los otros seis meses explicando porqué no funcionó, está aún vigente. En efecto, los organismos de gobierno local y metropolitano parecen estar más interesados, en el momento actual, en conducir un proceso de toma de decisiones en la coyuntura, antes que elaborar complejos y extensos planes. Se tiende a enfocar el desarrollo urbano, ya no desde el dominio abstracto de los planes, sino a partir de procesos dinámicos de ejecución y gestión de acciones. En ocasiones, de manera "inmediatista", es decir bajo un cálculo intuitivo y asistemático de actuación cotidiana y, en otras, bajo una actuación en el día a día enlazada con objetivos de mayor alcance en el tiempo. En todo caso, es aparente que quienes gobiernan nuestras ciudades consideran los aspectos normativos derivados de los planes, como procedimientos estranguladores de la espontaneidad y la improvisación creativa necesaria para afrontar los problemas urbanos actuales.

Por sus frutos los conoceréis

Los planes que han servido para sostener la tesis arriba planteada son representativos de 3 momentos históricos del desarrollo urbano de Lima. El primero, representado por el documento: Plan Piloto de Lima de 1949, debe ser indudablemente considerado el primer producto documental de la institucional contemporánea del urbanismo peruano. El segundo, expresado en el documento: Esquema Director del Plan de Desarrollo Metropolitano Lima-Callao de 1967-1984, es a juicio de los estudiosos locales de la materia un instrumento que ha determinado la actual estructura metropolitana. El tercero, el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima-Callao, 1990-2010, es aún hoy el documento oficial vigente que dirige la dirección y velocidad del desarrollo metropolitano.

Si bien es cierto que discutir el tema de la planificación de Lima únicamente sobre la base del análisis de los mencionados documentos, es una sustancial limitación, también lo es que dentro de su concepción teórica normativa, la orientación al producto es definitoria de su identidad. Son estos productos los que nos permiten conocer la visión de un futuro urbano para Lima extrapolado a partir del deseo de su existencia.

Plan Piloto de Lima

La creación de instituciones como la Oficina Nacional de Planeamiento Urbano; la Corporación Nacional de la Vivienda y el Instituto de Urbanismo de Lima, en la década de los cuarentas, fueron resultado de un creciente consenso social de la necesidad de promover y orientar el desarrollo urbano en el Perú; uno de sus primeros productos fue el Plan Piloto de Lima, aprobado en 1949 y concebido como primera piedra de la elaboración de un Plan Regulador para Lima.

El interés por el urbanismo en el ámbito nacional coincidió con el esfuerzo de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM) de difundir su doctrina a lo largo del continente. La presencia y actuación de reconocidos arquitectos y urbanistas europeos en algunas ciudades de Sudamérica en años anteriores, abonaron la tierra para la aparición de movimientos intelectuales y programas e instituciones gubernamentales vinculados al urbanismo. En el Perú, la presencia de José Luis Sert y Paul L. Wiener, hacia 1948, contratados por la

*L'amour pour
principe;
l'ordre pour
base,
et le progrès
pour but*

Comte

Corporación Peruana del Santa para realizar el Plan Regulador de Chimbote, fue la versión local de la penetración efectiva de los modelos de análisis y acción del urbanismo de la Carta de Atenas. Así mismo, la aparición y aporte de la Agrupación Espacio, conformado por jóvenes arquitectos nacionales durante estos años, contribuyó a la difusión y aplicación de los manifiestos doctrinarios de los CIAM en el Perú.

Contenidos y metodología

Debido a las circunstancias en que se elabora el Plan Piloto de Lima, éste debe ser entendido en los términos en que el movimiento moderno concebía el urbanismo y su instrumento más conspicuo: el plan urbano. Naturalmente, es un producto de la planificación urbana por composición de la forma presentada por la modernidad como paradigma funcionalista de desarrollo. Sin embargo, la presencia de Sert (asesor de la ONPU) y la influencia de sus ideas, incluidas sus preocupaciones por la escala regional, sus inquietudes ecológicas y el manejo de incipientes técnicas de investigación empírica, en materia de población urbana, supusieron un particular marco operacional para la elaboración del trabajo de la ONPU.

En efecto, el Plan Piloto de Lima utilizó como base cartográfica el Plano Básico de Lima y alrededores levantado por la Subdirección de Obras Sanitarias del Ministerio de Fomento en 1944. Empleó los datos estadísticos del Censo de Población de 1940 y la estimación de población elaborada por la Dirección Nacional de Estadística, que establecía que la ciudad de Lima tendría una población de 900,000 habitantes hacia 1949. Adicionalmente, generó información propia a partir de datos proporcionados por otros organismos públicos.

El plan concibió cuatro escalas de análisis y propuestas.

- **La región alimenticia.** Se clasificó el origen de los alimentos que se consumían en la ciudad, utilizando información suministrada por la Oficina del Ferrocarril Central y el Mercado Mayorista, del año 1947. Se analizaron las cantidades y calidades de las tierras de cultivo de Lima, el Callao y las de los valles del Chillón; Rímac y Lurín. Se estudiaron las interrelaciones de Lima con los departamentos de Junín e Ica, que fungían como abastecedores natos de alimentos a la ciudad. Desde este análisis se fundamentó el trazado vial de primera jerarquía de la ciudad, las vías férreas, las redes de servicio público y los usos principales del suelo urbano.
- **La región suburbana.** Esta área era una extensión inmediata de los límites del perímetro urbano; correspondía a lo que es el área metropolitana en la actualidad. Por medio de su identificación se propuso una distribución y organización de actividades urbanas y rurales.
- **La región urbana.** En esta escala del plan propuso una estructura urbana basada en células básicas, denominadas: Unidad de Barrio.
 - Las Unidades de Barrio estaban provistas de escuelas, parques, centros de compras y lugares de reunión pública. Como es evidente, la Unidad de Barrio era semejante a la Unidad Vecinal,

célula básica de la estructuración urbana del urbanismo moderno.

- El plan extendió la estructura urbana de Lima para cubrir una población de 1'800,000 habitantes, es decir el doble de la cantidad estimada para 1949.
 - Propuso elevar la densidad bruta urbana de 188 hab./ha. a 250 hab./ha.
 - Debido que para el momento de elaboración del plan se detectó que la región urbana comprendía 4,200 has. totalmente edificadas y 2,000 has. parcialmente edificadas, propuso completar su desarrollo elevando la densidad a 225 hab./ha. "El análisis del proceso de desarrollo de las diferentes urbanizaciones de Lima y sus distritos indicó la existencia de altos porcentajes de lotes sin construir. "Algunas urbanizaciones estaban rodeadas por terrenos agrícolas de reducida superficie conformando así las llamadas islas rústicas, esto llevó a establecer la conveniencia de edificar dichos lotes vacantes para lo cual era indispensable proceder a la habilitación urbana de estos predios rústicos".
 - Planteó completar el proceso de urbanización en los espacios libres entre urbanizaciones terminadas y las vías principales; en particular se propuso el desarrollo de la franja entre la Av. Colonial y la Av. Venezuela.
 - Reservó los terrenos de la Av. Argentina para nuevas plantas industriales manteniendo el trazo inicial de Meiggs, de fines del siglo XIX.
 - Puso especial atención al sistema vial y particularmente el trazado de la Av. Circunvalación, que uniría las vías nacionales que convergían en Lima, además de proponer un sistema arterial jerarquizado. (fig. 1)
- **El Sector Central y el Proyecto del Centro Cívico.** El plan incluía un esbozo del tratamiento del sector central de Lima, comprendido entre las Av. Tacna, Wilson, Bolivia y su prolongación hasta la Av. Abancay y el futuro Malecón en la margen izquierda del río Rímac hasta la Av. Tacna (parte importante del llamado Damero de Pizarro). Su principal preocupación fue resolver los problemas de tránsito y transporte de la obsoleta estructura vial. "El esquema vial planteado para solucionar el mencionado problema circulatorio del Sector Central consistió en suprimir el tránsito de vehículos que lo atraviesa de sur a norte y de este a oeste, estableciendo una circunvalación interna... Mediante este sistema se podría dedicar exclusivamente las calles céntricas al tránsito de acceso local y a la circulación de peatones en las mejores condiciones de comodidad y seguridad". (Dorich, 1996: 93). Asimismo, bajo la dirección técnica de Sert, se propuso al Consejo Nacional de Urbanismo el proyecto de formación del Centro Cívico de Lima, que disfrazaba a juicio de los entendidos un amplio proyecto de renovación urbana de un gran sector del Centro Histórico de la ciudad. En definitiva, el proyecto aprobado, más nunca ejecutado, se delimitó en el rectángulo conformado por las avenidas Grau,

Bolivia, Abancay y Paseo de la República.

"El Centro Cívico propuesto albergaba a los ministerios que no poseían local apropiado. Además tendría un Centro Cultural con teatro, museo y sala de conciertos; un hotel, un centro panamericano con embajadas e instituciones afines; y el nuevo edificio de correos y telégrafos" (Dorich, 1996: 95). (fig. 2).

Es posible afirmar que la concepción positivista del Plan Piloto de Lima expresó valores de progreso y orden bajo criterios técnicos de composición espacial, como pretendida respuesta eficaz a los problemas de Lima. Pero, además, el plan fue pionero en intentar relacionar las diferentes escalas comprometidas en los problemas urbanos limeños. Cabe resaltar la creación conceptual de la región alimenticia que, por su carácter visionario, significó un extraordinario avance para la época.

En la escala urbana, la ciudad fue vista en la forma de un manto de retazos monofuncionales de territorio, débilmente calificados alrededor de un área central administrativo-comercial que debía ser ampliamente renovada. Tal óptica expresa con claridad el paradigma del funcionalismo urbano. Sobre las relaciones entre habitar, recrear, circular y trabajar (actividades urbanas básicas) se estableció una estructura conceptual de descripción, explicación y proposición de la ciudad de Lima. Por extensión, el proyecto de Centro Cívico de Lima (1950) fue concebido, esencialmente, como un proyecto de diseño de su forma. En él se estableció una definición formal completa del espacio urbano a ordenar, siguiendo las reglas de organización del evangelio urbanístico moderno.

No es temerario sugerir entonces, que a través de este primer producto de planificación formal de la ciudad de Lima, se entronizó profundamente la doctrina funcionalista en la práctica de la planificación urbana peruana, al punto de fusionarse con ella.

Plan de Desarrollo Metropolitano Lima-Callao. Esquema Director 1967-1980

En el año 1967, la Oficina Nacional de Planificación y Urbanismo inició el proceso de elaboración y formulación del primer plan de escala metropolitana para Lima. El llamado Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima-Callao, pretendía convertirse en un instrumento analítico de los problemas urbanos de Lima para servir de base a la formulación de políticas generales de acción pública en el largo plazo (1980) y, consiguientemente, hacer factible formular un plan de acción quinquenal. El autodenominado "estudio" fue dividido en su origen en dos fases: la elaboración del Esquema Director y la formulación del Plan Quinquenal de acción; no obstante, sólo se completaría operativamente la primera de las dos fases. Por esta circunstancia, el Esquema Director cumpliría la misión de convertirse, a juicio de algunos estudiosos de la materia, en el instrumento normativo más trascendente del urbanismo limeño de la segunda mitad del siglo XX.

Efectivamente, el Esquema Director es el producto más divulgado y más utilizado de esta etapa del proceso de planificación de Lima Metropolitana y de él se

derivaron documentos específicos por sectores de planificación, como los de vialidad y transporte y equipamiento de servicios, entre otros. Tuvo por finalidad inmediata ofrecer las pautas generales para normar la autorización y el control de los nuevos desarrollos periféricos (durante el proceso de formulación del Plan), provocados por importantes presiones inmobiliarias de la época. Además, pretendió establecer los criterios globales a que debían someterse las decisiones municipales en materia de transporte público.

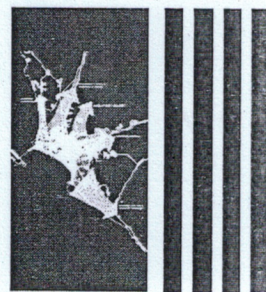
Su misión central, sin embargo, era sentar bases sólidas para formular el Plan Quinquenal (segunda fase del proceso de planificación de Lima), para lo cual declaraba la necesidad de una ampliación significativa de los trabajos de investigación específica, en áreas como: recreación; transporte; estructura del empleo; migraciones; barriadas; tugurios; vivienda y comercio y, adicionalmente, proponía abrir nuevas líneas de investigación en temas tales como: el sistema administrativo y de gobierno; el financiamiento; la estructura social metropolitana; el equipamiento de servicios sociales y de infraestructura, entre otros. Es fácil advertir a partir del ambicioso propósito y los objetivos propuestos por el Esquema Director, que el proceso de planificación del Lima Metropolitana fue concebido en términos de un conjunto de investigaciones específicas en áreas que configuraban, para el momento, el estado del arte de la planificación de ciudades.

A pesar de que en apariencia el alcance del Esquema era limitado, no obstante su elaboración significó la primera concepción de Lima a escala metropolitana, al definir sus principales ejes de desarrollo físico-espacial y sus consiguientes áreas de expansión futuras. Por otra parte, dio origen a trascendentes documentos oficiales posteriores: Plano de Zonificación de 1971; Reglamento de Zonificación de 1977 y, años más tarde (1979), sobre la base de la concepción de desarrollo de Lima propuesta por el Esquema Director; se promulgaría la Resolución Suprema 045-79VC-5500 que comprende el Reglamento de Zonificación para Lima Metropolitana, que hasta la fecha, con las inevitables actualizaciones, norma su desarrollo urbano. Treinta y cuatro años después de su puesta en ejecución luce evidente que el Esquema Director del Plandemet, ha dejado huellas imborrables en la estructura urbana de la actual Lima.

Contenido y metodología

Los contenidos y supuestos metodológicos más significativos del Esquema Director pueden esquematizarse en los términos siguientes:

- Se concibió operacionalmente el proceso de planificación de Lima dentro de una escala metropolitana.
- Se reconoció y calificó el rol nacional de Lima como centro industrial de primer orden, lo que iba a condicionar significativamente la concepción de su desarrollo urbano.
- Se formuló una hipótesis de expansión urbana de usos diferenciados del suelo, sobre la base de una proyección global, en paralelo con otra más detallada, basada en la proyección por patrones de asentamiento. La posterior comparación de los resulta-



CLAVE

	AREAS EDIFICADAS	} HABITACION
	AREAS A MEDIO CONSTRUIR	
	AREAS EN PROYECTO	
	AREAS DE INDUSTRIAS EXISTENTES	
	AREAS PARA FUTURAS INDUSTRIAS	
	AREAS VERDES Y RURALES	

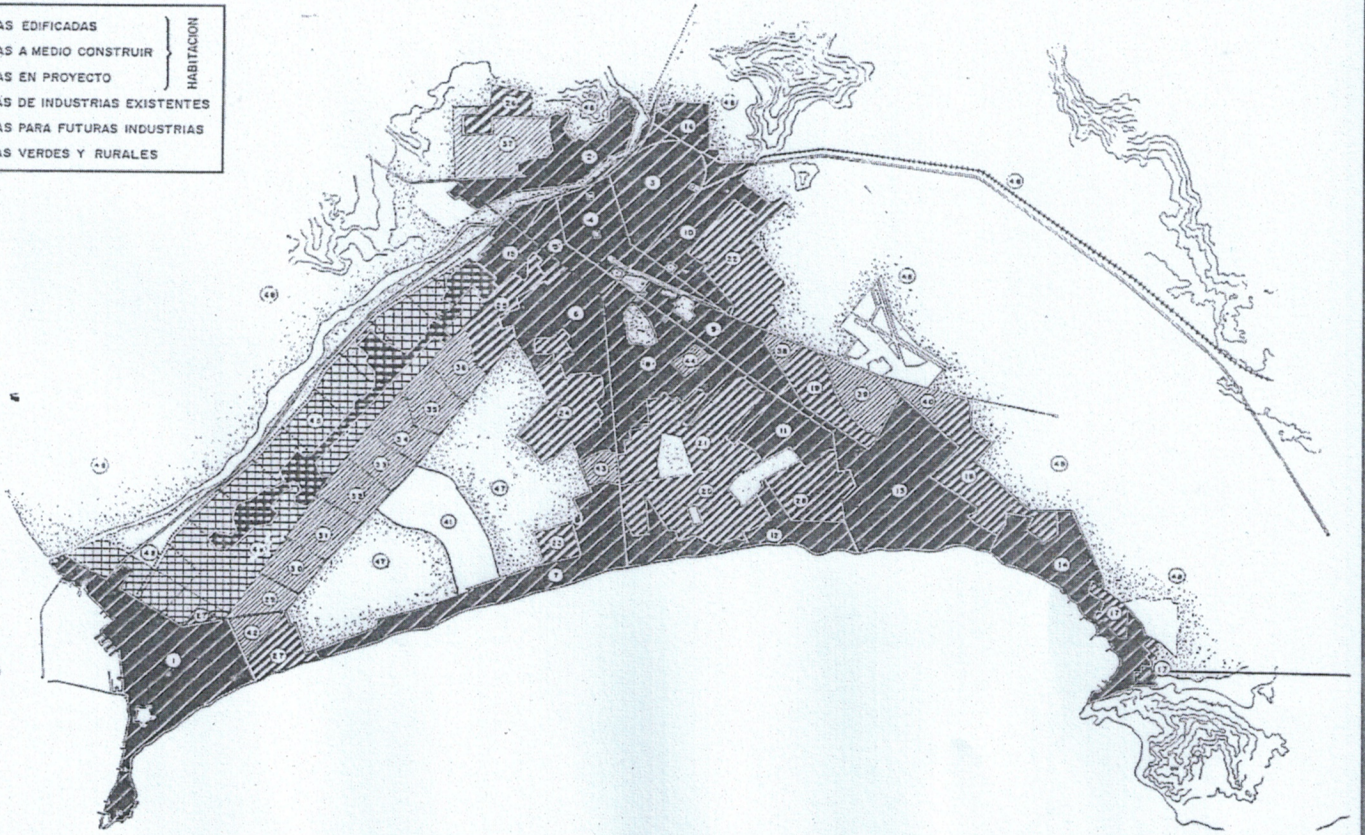


figura 1

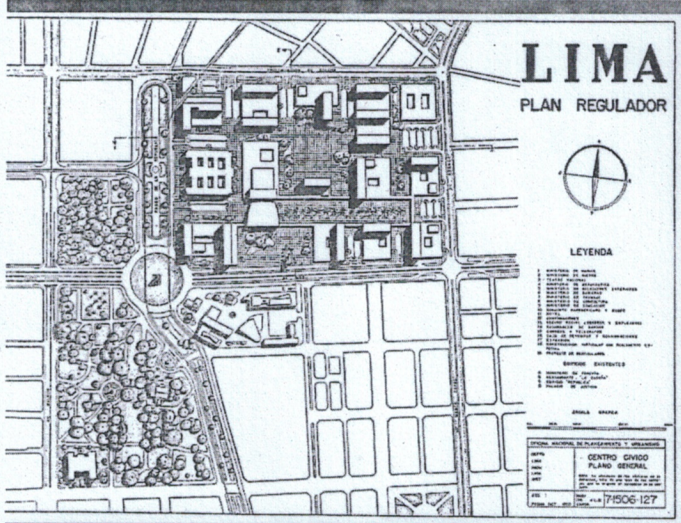


figura 4

figura 2

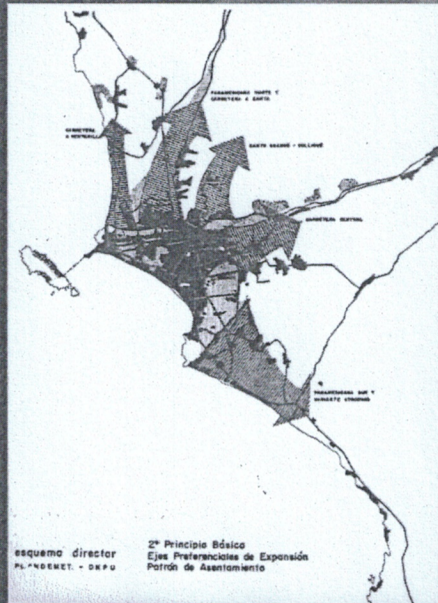
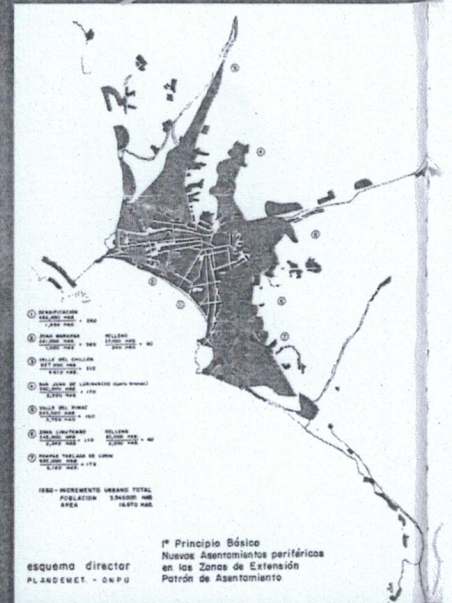


figura 3



dos de ambas fueron notablemente similares, lo que aumentó la fe en su validez y utilidad.

- Las proyecciones de las demandas de suelo urbano suponían la casi duplicación de las magnitudes existentes de la superficie de Lima; es decir, Lima pasaría de ocupar una superficie de 16,363 has. en 1967, a 32,709 has. en 1980. Tal estimación se basó en mantener la intensidad de uso del suelo existente, estimada en una densidad bruta aproximada de 172 hab./ha.
- Las proyecciones de expansión suponían el mantenimiento de un patrón de crecimiento histórico de Lima: el crecimiento por extensión a lo largo de ejes viales y de servicios. No hubo consideraciones de patrones alternos o complementarios de densificación o agregación.
- Se trató de mantener un esquema de tendencias sin plantear ninguna acción normativa que pudiera significar la alteración significativa de las mismas.

En resumen, las proyecciones generales del área metropolitana hechas por el Esquema Director suponían el cambio de escala ante la considerable variación de sus principales indicadores de crecimiento.

Por otra parte, el Esquema Director fue planteado en los términos tradicionales de los procesos metodológicos de la planificación físico-espacial normativa del momento:

- Obtención de información básica en aspectos como la evolución histórica urbana, la población, el empleo, la vialidad, el transporte, la vivienda, entre otros.
- Realización de proyecciones y estimaciones básicas de población y empleo para el año horizonte del plan (1980).
 - La población se multiplicaría por 2.5 en el lapso de 15 años, a partir de 1965.
 - Aproximadamente, se triplicarían los empleos industriales en el lapso comprendido entre 1963 y 1980 (115,000 x 2,7).
 - Los empleos de servicio se multiplicarían por 2.2 en el lapso entre 1965 y 1980.
 - Los empleos residuales se triplicarían en el mismo lapso.
- Establecimiento de estimaciones derivadas como:
 - Necesidades de espacio para uso urbano.
 - Demanda de espacio para uso residencial. El suelo para uso residencial se multiplicaría por 2.2, al pasar de 11,000 has., a 24,360 has.
 - Demanda de espacio para localización industrial. El suelo para uso industrial se triplicaría en su extensión, al pasar de 1,116 has. a 3,092 has.
 - Parque automotor. Los vehículos particulares se triplicarían en cantidad.
 - Demanda actual y futura de vivienda. El número de viviendas se multiplicaría en 2.2 veces entre 1967 y 1980 (540,000 viviendas a 1'190,000 viviendas).

Bajo estos supuestos y procedimientos metodológicos, el Esquema Director planteó un modelo de trasposición de los patrones analíticos de uso residencial detectados, a otros patrones normativos que harían posible asimilar con racionalidad, el incremento de población.

"Para ello se parte del proceso histórico infiriendo

de él pautas o tendencias para el crecimiento futuro del crecimiento metropolitano. La primera asignación de áreas de expansión se hace en base a una consolidación del casco urbano en términos de densificación de corredores y relleno de la periferia y zonas intermedias". Luego se procede a asignar los requerimientos restantes en forma de "nuevos asentamientos periféricos en las zonas de extensión", según "ejes preferenciales de expansión" para llegar al concepto de 'región metropolitana integrada'. Finalmente, se presenta una 'alternativa' del patrón de asentamiento propuesto para la expansión metropolitana al año 1980. (ONPU, 1967: 313).

- En tal sentido, las principales líneas normativas se traducirían en las siguientes propuestas:

1. **Consolidación del casco urbano** por medio de la densificación de corredores y el relleno de la periferia inmediata y zonas intermedias.

El análisis de la evolución histórica de Lima mostró que su crecimiento se había producido por agregación, a lo largo de ejes de expansión radiales (Lima-Callao; Lima-Magdalena y Lima-Barranco), que luego de un tiempo saturaban las áreas intermedias. En tal sentido, se consideraba viable la eventual consolidación de núcleos múltiples como Miraflores, El Callao y el Mercado Mayorista.

Para 1967 se había consolidado totalmente el sector Sur-Suroeste (corredores Av. Arequipa y Av. Brasil) y se había cubierto, considerablemente, el sector Oeste (Lima-Callao y Miraflores-Callao). Asimismo, se había iniciado el crecimiento hacia el Este siguiendo ejes tangenciales (Av. Javier Prado; Av. Primavera y Av. Benavides). Por otro lado, se observaba un sostenido proceso de crecimiento informal sobre los corredores regionales de la carretera a Canta; la carretera Central y la carretera Panamericana Sur. Adicionalmente, se advertía un proceso natural de densificación sobre los corredores Sur, de la Av. Arequipa y Suroeste, de la Av. Brasil.

Sobre este superficial pero evidente diagnóstico se propuso la densificación de corredores y el relleno de la periferia inmediata y zonas intermedias (Limatambo y Maranga, fig. 3).

2. **Creación de nuevos asentamiento urbanos en la periferia**, por agregación de corredores de expansión.

Nuevos asentamientos fueron propuestos en las áreas de extensión.

- Valle del río Chillón.
- San Juan de Lurigancho.
- Valle del Rímac.
- Pampas Tablada de Lurín.

Se consideró que las zonas Norte Este y Sur en conjunto, debían absorber más de la mitad del incremento poblacional del plan. En cada uno de estas zonas se propuso áreas de desarrollo industrial que, presumiblemente, contribuirían a ofrecer nuevas zonas de empleo metropolitano.

- Carretera Ventanilla (Valle del Chillón y El Callao). 121,000 empleos. 1,510 has.
- Panamericana Norte (Valle del Chillón).

- 43,000 empleos. 540 has.
 - Cantogrande (San Juan de Lurigancho). 18,000 empleos. 230 has.
 - Carretera central (Valle del Rímac). 65,000 empleos. 810 has.
 - Panamericana Sur (Pampas Tablada de Lurín). 28,000 empleos. 350 has.
3. Canalización de la extensión espacial según ejes preferenciales sobre los que se produjera el crecimiento progresivo de los nuevos asentamientos, con el objeto de crear condiciones eficientes de accesibilidad (circulaciones vivienda-trabajo; vivienda-servicios y vivienda-recreación). Los ejes preferenciales de expansión propuestos fueron los siguientes:
- Carretera a Ventanilla.
 - Panamericana Norte y carretera a Canta.
 - Cantogrande-Collique.
 - Carretera central.
 - Panamericana Sur y variante Atocongo.
- Como eje principal longitudinal del Esquema Director se destacó el que vinculaba, por una parte, los asentamientos del Norte con los del Sur, en el nivel urbano (Valle del Chillón y Pampas Tablada de Lurín) y, por la otra, los centros urbanos de Chancay y Ancón con los de Lurín, San Bartolo, Pucusana hasta Mala, en el nivel regional. (fig. 4)

4. Organización de la región metropolitana integrada de Lima.

Se intentó facilitar las interdependencias entre estructura urbana existente y la futura expansión; entre antiguos y nuevos asentamientos (fig. 5). Los párrafos anteriores grafican apropiadamente los postulados sobre los que se asentó todo el proceso de elaboración del plan; luego de analizar el contenido del Esquema Director estamos en condición de realizar las siguientes observaciones.

- Aún hoy se reconoce la trascendencia de sus concepciones; políticas y propuestas específicas de ubicación y formas de expansión de Lima. Tal trascendencia se debe, muy probablemente, a su declarada renuncia a alejarse de las tendencias históricamente observadas en la configuración de la ciudad. Una de las características más notables del Esquema, entonces, es la afirmación de sus propuestas sobre las tendencias históricas.
 - Significó el primer intento práctico de concebir el desarrollo de Lima en términos propios de desarrollo metropolitano; es el primer plan no regulador con el que la ciudad contó.
- "El patrón de asentamiento del esquema Director debe entenderse, esencialmente, como un **esquema estructural** que contiene los **lineamientos básicos que orientarán la expansión metropolitana**. Esquema estructural, porque se apoya en un análisis de las "partes" — entendidas como la localización de las actividades urbanas diversificadas— y de sus interrelaciones o interacciones que constituyen el "todo", es decir, el Área Metropolitana.
- "Por lo tanto, el patrón de asentamiento propuesto para el Esquema Director no debe

interpretarse bajo el concepto tradicional de un "Plan Regulador" urbanístico, ni como un programa de equipamiento urbano o un plan de inversiones públicas" (ONPU, 1967: 314).

- También, resulta inocultable la capacidad institucional mostrada por la ONPU para convocar un gran número de organismos de la administración pública como participantes de la elaboración del Esquema Director.
- El objetivo central del plan de proponer áreas de expansión metropolitana a largo plazo, lo convirtió en efectivo elemento estructural de una imagen-objetivo que perduraría por largo tiempo.

Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima-Callao. 1990-2010

En el período comprendido entre la puesta en ejecución del Plandemet (1967) y el año 1992, hubo una importante actividad de producción de estudios relacionados con planes urbanos para Lima que, pese a no haberse consolidado como instrumentos jurídico-administrativos efectivos, sirvieron para ir configurando las posibilidades de desarrollo de la ciudad. En correspondencia con el ejercicio de diferentes gobiernos municipales, se deben mencionar los esfuerzos de planificación realizados entre 1981 y 1983; el Plan de Estructuración Urbana de Lima Metropolitana de 1986 y, por supuesto, el Plan de Desarrollo Metropolitano PLANMET de 1988.

En 1992, finalmente se pone en vigencia, según Decreto de Alcaldía N° 127, el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima-Callao 1990-2010, plan que aún hoy funge como documento rector del desarrollo urbano de Lima. En realidad, lo que se aprueba es una actualización del proyecto producido por el organismo especial de la Municipalidad de Lima Metropolitana, PLAN MET, iniciado en 1987 y finalizado en diciembre de 1989. Dicho proyecto fue compatibilizado con los estudios del sistema vial y de transporte realizados por el consorcio peruano-belga Transurb Class.

Contenidos y metodología

El Decreto de su puesta en vigencia señala taxativamente el contenido del plan en los términos siguientes:

1. Los objetivos globales, las políticas generales y específicas y las estrategias del Plan de Desarrollo Metropolitano.
2. Las propuestas generales del Plan de Desarrollo Metropolitano referidas al Ordenamiento Físico-Espacial metropolitano.
3. Las propuestas específicas del Plan de Desarrollo Metropolitano referidas al acondicionamiento territorial, la zonificación general de usos del suelo y el sistema vial.
4. El programa de inversiones del Plan de Desarrollo Metropolitano. (Municipalidad de Lima Metropolitana, 1992).

El documento define el desarrollo urbano como "un proceso dinámico de concentración de población y actividades en centros poblados y ciudades... Proceso que comprende el crecimiento físico de las ciudades

en cuanto a sus usos del suelo, infraestructura básica, vivienda, servicios públicos y equipamiento comunal que demanda la población concentrada; y la elevación de los niveles de vida de la población asentada en estas ciudades". (Municipalidad de Lima Metropolitana, 1992). Por otra parte, la planificación urbana es definida como una estrategia para administrar la ciudad. Define la Planificación-Acción: vinculación entre la planificación, la preinversión y las obras. Define la planificación-Gestión, detecta las tendencias urbanas e incentiva la intervención de los actores sociales y agentes económicos que las producen.

Las situaciones críticas fundamentales de la situación que afrontaría el plan fueron resumidas de la manera siguiente: Crecimiento urbano monocéntrico y desorganizado de la metrópoli, agudizado por la desarticulación funcional de la estructura urbana, llevada al límite de su economía de escala. Fragilidad orgánica y desarticulación institucional de las Municipalidades del Área metropolitana, tanto del nivel provincial como distrital. Desaprovechamiento del potencial de participación de la sociedad civil en las acciones locales de mejoramiento de su hábitat y calidad de vida.

El horizonte temporal del plan fue estructurado en tres momentos: 1990-1993 (corto plazo); 1990-1996 (mediano plazo) y 1990-2010 (largo plazo); mientras que sus objetivos centrales estaban orientados al logro de:

- El ordenamiento urbano del Área Metropolitana (ordenamiento físico-espacial orientado a la gestación de una Ciudad Policéntrica).
- El fortalecimiento de las funciones municipales vinculadas con el desarrollo urbano (lineamientos institucionales para la planificación y gestión urbanas).
- Promoción de la participación del sector privado y el aporte de las organizaciones sociales, incorporando las experiencias de participación vecinal en el desarrollo urbano (modulación espacial urbana).

En tal sentido, la elaboración del plan se concretó en dos grandes fases: la investigación y la de proposición.

Fase de investigación

Planteamiento de la hipótesis central: "La estructura físico-espacial monocéntrica y desordenada del área metropolitana, es el modo particular de asentamiento y de crecimiento poblacional y urbano que se ha producido históricamente en el área geográfica configurada por los valles de los ríos Rímac, Chillón y Lurín; teniendo en cuenta los factores geográficos, sociales, económicos y políticos del país y de la metrópoli que inciden en ella". (Municipalidad de Lima Metropolitana, 1992).

Para comprobar esta hipótesis se definieron 5 unidades de análisis: la caracterización socio-económica; la socio-demográfica; la económico-financiera; la físico-espacial y la político-administrativa. Se utilizaron los resultados obtenidos por el Plan de Estructuración Urbana, realizado entre los años 1984 y 1986. Según el plan los resultados del análisis confirmaron la hipótesis de trabajo inicial.

Fase de proposición

Se propuso una imagen-objetivo metropolitana y se intentó vincular el Plan con Planes-acción y Planes-gestión. En tal sentido, el Plan incluye un Programa de Inversiones Metropolitanas y lineamientos para su estrategia financiera. Asimismo, incluye un conjunto de Ordenanzas Municipales de reglamentos específicos y de dispositivos legales necesarios para concretar las propuestas del Plan.

La mencionada imagen-objetivo metropolitana tomó cuerpo en la formulación de objetivos, políticas y estrategias de desarrollo urbano a corto, mediano y largo plazos. El Plan fue concebido como un neutralizador de las tendencias negativas del crecimiento de la metrópoli.

1. Desconcentración funcional-territorial metropolitana.
2. Descongestión del centro histórico.
3. Elevación de la densidad urbana.
4. Incorporación selectiva y programada de las áreas de expansión (fig. 6).

"Las políticas generales del Plan se refieren a lo siguiente: acondicionamiento territorial y usos del suelo, vialidad, servicios urbanos por redes, servicios urbanos por equipamientos, medio ambiente, planificación y gestión urbana, y apoyo a la generación de empleo y al desarrollo socio-económico. Las políticas específicas del Plan se refieren a los siguientes ámbitos: Centro Histórico de Lima, Área Central Metropolitana, Áreas Territoriales Inmediatas y Áreas Territoriales Mediatas". (Municipalidad de Lima Metropolitana, 1992).

Propuestas generales

La propuesta de ordenamiento físico-espacial metropolitano se basa en el cumplimiento de condiciones:

- La estructuración física e implementación gradual de un modelo policéntrico con base en un sistema de 4 grandes áreas urbanas, complementarias entre sí y sin que el conjunto pierda su condición de área metropolitana integrada: **área central metropolitana**; y áreas urbanas desconcentradas **Lima Norte, Lima Este y Lima Sur**.
- La estructuración y consolidación del **Centro de Servicios Metropolitanos**, de nivel metropolitano y regional constituido por el Centro Histórico de Lima y por los ejes Lima-Miraflores; Lima-Callao y Costa Verde.
- La implementación y consolidación de los **Centros de Servicios Integrales** como centros de desarrollo de nivel interdistrital, que polaricen y estructuren las Áreas Urbanas Desconcentradas.
- La estructuración del **Sistema Vial Metropolitano** mediante una red vial jerarquizada, que comprenda los Anillos Viales de Desconcentración y las rutas del Sistema de Transporte Rápido Masivo.
- La implementación de los **Asentamientos con Actividades Productivas** ligadas a actividades agropecuarias y agroindustriales en las áreas de expansión más alejadas de la metrópoli (fig. 7).

La propuesta de Lineamientos Institucionales para la Planificación Urbana implica un conjunto de pautas y



recomendaciones que fortalecieran las funciones municipales relativas al proceso de planificación del desarrollo urbano, con mayor vinculación con los procesos de gestión y administración de la metrópoli. En particular, la propuesta de Modulación Urbana se perfiló como un instrumento técnico innovador para la planificación y gestión del desarrollo urbano porque permitiría apoyar la participación vecinal (fig. 8).

Propuestas específicas

La propuesta de Acondicionamiento Territorial Metropolitano desagrega las áreas de tratamiento de la forma siguiente: Central (ACM); Territoriales Inmediatas (ATI); Territoriales mediatas (ATM) y Extra-urbanas (AEU), de acuerdo con la vocación de suelo, el tipo de ocupación y la programación del crecimiento.

- Área Central Metropolitana, definida como aquella área urbanizada que contará con los servicios básicos de agua, alcantarillado, electrificación, transporte, vialidad y equipamiento de servicios sociales, etc. En ella se propone, tal como se hizo históricamente desde 1949, la densificación en el corto y mediano plazos.
- Áreas Territoriales Inmediatas que comprendían las siguientes áreas.
 - Las ocupadas pero en proceso de consolidación no incluida en la primera categoría, cuya saturación implicaba el uso más intensivo del suelo.
 - Las urbanizables en el corto plazo por ya contar con proyectos o con factibilidad de servicios de infraestructura.
 - Las de expansión en el mediano plazo, que por su proximidad con las urbanizables a corto plazo serían sujetas a presiones inmobiliarias.
- Áreas Territoriales Mediatas que se dividían en dos tipos:
 - Las de expansión a largo plazo, más alejadas del ACM y que dependerían de nuevas inversiones en servicios de infraestructura y vialidad.
 - Las de asentamientos con actividades productivas en condiciones de convertirse en zonas de producción agropecuaria y agroindustrial intensiva.
- Áreas Extra-urbanas no urbanizables que contenían áreas agrícolas intangibles; de protección ecológica; de recreación metropolitana y las no aptas para urbanización en general.

Se declara la intención de darle un carácter flexible y general a la norma, promover las inversiones en lugar de controlar restrictivamente el uso del suelo y propiciar un proceso participativo.

La propuesta del sistema vial se define en términos de:

- Clasificación funcional de vías regionales (Panamericana Norte, Vía de evitamiento y la Panamericana Sur conectadas por la Autopista Ramiro Prialé); sub-regionales (incluya el proyecto de una nueva vía de evitamiento peri-urbana que uniría las cuencas de los tres valles de la región cruzando los cerros que las separan); expresas y semi-expresas (Paseo de la República, Circuito de Playas, Av. Javier Prado, Av. Universitaria, etc.); arterias (anillos viales); colectoras (interdistritales y distritales) y, por supuesto las locales.

- Estructuración de un conjunto de Anillos Viales Metropolitanos: anillo vial del Centro Histórico y anillos de Desconcentración.
- Estructuración de la Red Metropolitana de Corredores Viales de Transporte.

Programación de Inversiones Metropolitanas

Identificación de proyectos por programas específicos de Acondicionamiento del Área Central Metropolitana; Desconcentración Metropolitana; Recuperación del Centro Histórico; Vialidad; Transporte; Ecología y Medio Ambiente; Servicios Públicos y Administración Urbana. Base para la futura Cartera de Oportunidades de Inversión Metropolitana.

La filosofía detrás de la concepción del Plan suponía, por una parte, la superación de las expectativas desarrollistas (vía sustitución de importaciones) de los años cincuenta y, por otra, las generadas por la acción del pretendido Estado central y fuerte de las décadas de los sesenta y setenta, ya agotado. Adicionalmente, se desvalorizó el concepto tradicional de Estado paternalista e intervencionista y se propuso articular su acción sobre la base de una economía moderna de mercado y de producción competitiva. En este sentido, el estado se reservaba un rol promotor de apoyo a la inversión privada.

Dentro de este nuevo contexto de transición de los cimientos de la economía nacional, el plan dirigió sus esfuerzos a la implementación de proyectos urbanos, bajo la responsabilidad directiva de la Municipalidad de Lima. Los resultados esperados eran los siguientes:

- Nuevo ordenamiento físico-espacial metropolitano.
- Acondicionamiento del área central.
- Recuperación del Centro Histórico.
- Desconcentración funcional-territorial metropolitana.
- Dotación de servicios básicos a la metrópoli.
- Estructuración de un sistema vial acorde al ordenamiento propuesto.
- Racionalización del transporte público.
- Protección de la ecología y recuperación del medio ambiente.
- Mejoramiento y reforzamiento institucional en materia de planeación, ejecución de proyectos de inversión y administración urbana.

La Identidad Normativa

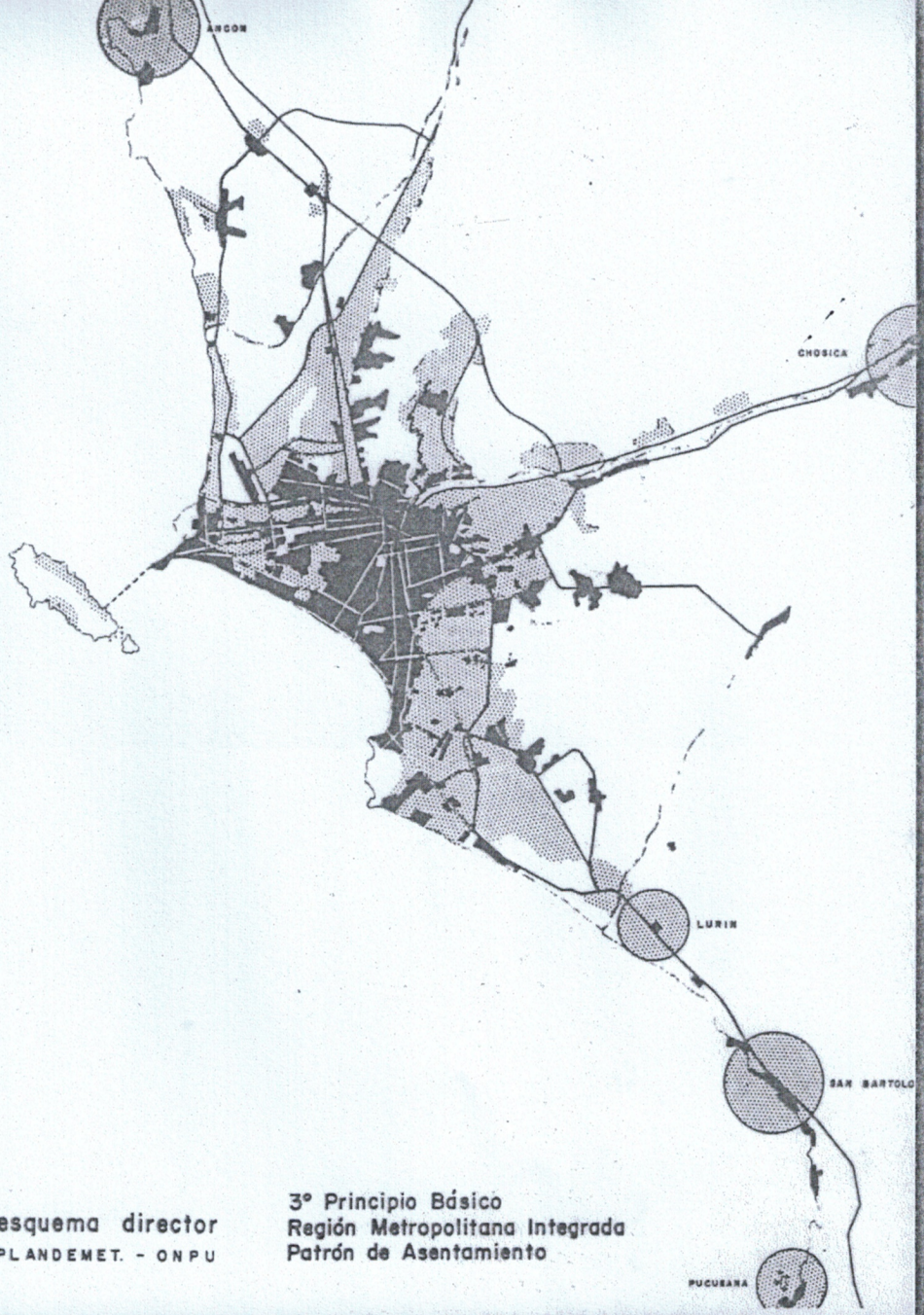
Y la ciudad, ahora, es como un plano de mis humillaciones y fracasos; ...Aquí el incierto ayer y el hoy distinto me han deparado los comunes caos de toda suerte humana; aquí mis pasos urden su incalculable laberinto...

Jorge Luis Borges

El análisis por comparación de los tres planes permitió detectar rasgos determinantes de su identidad normativa; una identidad que dejó siempre a la vista su condición de proceso tecnocrático alejado de una compleja realidad social. Algunos de estos rasgos se describen a continuación:

- El proceso de formulación de los tres planes discutidos tuvo como denominador común el carácter secuencial y lineal del clásico procedimiento normativo. En una primera fase, se valoró la situación de

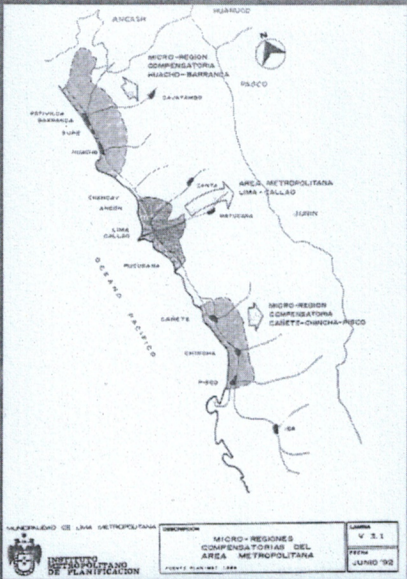
figura 7



esquema director
 PLANDEMET. - ONPU

3° Principio Básico
 Región Metropolitana Integrada
 Patrón de Asentamiento

figura 5



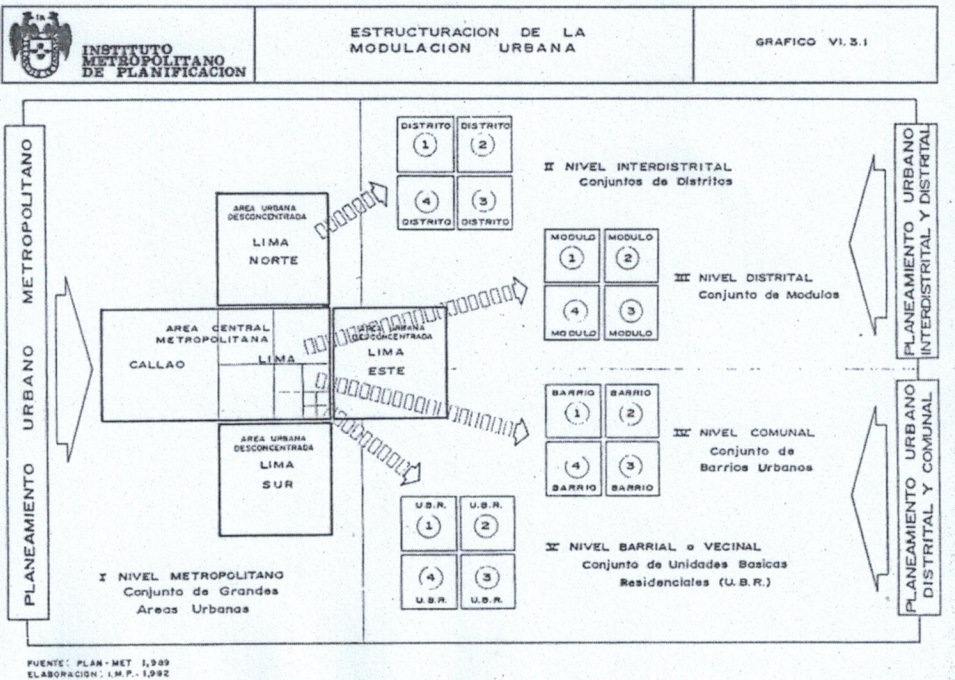
INSTITUTO METROPOLITANO DE PLANIFICACION

MICRO-REGIONES COMPENSATORIAS DEL AREA METROPOLITANA

V. 3.1
 JUNIO 1982



figura 6



Lima y se pronosticó su futuro más probable. En una segunda, el ente planificador decidió acerca del futuro deseable en términos de su "debe ser", para luego responder, con mayor o menor precisión y racionalidad, las preguntas de: ¿qué se quiere? ¿cómo se logra? ¿con qué se logra? ¿quién lo logra? y ¿en cuánto tiempo?

- El empleo de resultados de investigaciones sectoriales propias y de otras instituciones para sustentar la explicación de la situación urbana de Lima, y derivar de ella el diagnóstico de su estructura de problemas, fue común en los planes analizados. Estas investigaciones fueron realizadas desde perspectivas institucionales y sectoriales del conocimiento de la ciudad: sociológicas, geográficas, económicas, políticas, históricas y arquitecturales, entre otras. Por consiguiente, la explicación de los fenómenos urbanos estuvo siempre signada por una compartimentación estanca de la realidad, propia de los supuestos teóricos de cada disciplina.
- En los tres casos analizados se propuso y ejecutó una fase explicativa de la realidad urbana que concluyó en un único diagnóstico. Éste suponía el consenso social colectivo de los reales problemas urbanos. Por supuesto, tal suposición era evidentemente equivocada ante la existencia de ópticas particulares, desde los variados intereses de la gran cantidad de actores urbanos involucrados. Asimismo, se daba por sentado que el conocimiento de la realidad del momento era suficiente para definir objetivos y cursos de acción; en la práctica, la dinámica de los cambios de la situación urbana durante los lapsos de planificación hicieron obsoletos e inoperantes los diagnósticos realizados.
- Los planes considerados contruyeron modelos de evolución a largo plazo que proyectaban con precisión el futuro desarrollo de Lima, sobre la base de una combinación *ad-hoc* de información (consideraciones empíricas) y proposiciones teóricas. Fue evidente la falta de reconocimiento de que la incertidumbre es una faceta estructural de la realidad socio-económica de esta y de toda ciudad, e implícitamente se sostuvo que los actores urbanos eran de conducta predecible. Desde esta plataforma, se propusieron programaciones precisas de su extensión territorial futura empleando estimaciones, proyecciones, conjeturas e hipótesis estadísticas.
- El Modelo explicativo de la ocupación del suelo urbano en Lima no estuvo suficientemente articulado con las diversas dimensiones de los problemas sociales y económicos relacionados. Sólo meras hipótesis sectoriales, basadas en teorías o en información parcial o de otras realidades, sirvieron de apoyo para elaborar modelos explicativos reiterativos, más tarde trasvasados a un plano normativo de patrones de asentamiento. El recurrentemente diagnosticado carácter monocéntrico de la estructura urbana de Lima es uno de los ejemplos más conspicuos de la superficialidad de los modelos explicativos. Probablemente así se explique, también, el cauteloso respeto mostrado por las calidades y magnitudes de presuntas tendencias históricas de la ocupación del suelo, tales como: extensión a lo largo de

ejes preferidos; consolidación por "relleno" de áreas intermedias; y agregación de nuevas áreas de expansión, fortaleciendo asentamientos existentes. Esta generalizada actitud no oculta una visión "fatalista" sobre la incapacidad de orientar el mercado inmobiliario; y de buscar alterar estratégicamente la tendencia de crecimiento poblacional de Lima en relación con el nacional.

- Las imágenes-objetivo de ciudad presentadas en los planes en discusión pueden considerarse borrosas y débiles. Aseveramos tal cosa por las siguientes razones:
 - Sus propuestas no significaron la expresión de las aspiraciones de los muy diversos grupos sociales representativos en la escena del desarrollo urbano limeño. Los mecanismos de participación ciudadana en el proceso de elaboración de los planes no existieron o se limitaron, en pocas ocasiones, a obtener información para justificar hipótesis iniciales.
 - No fueron el resultado de sucesivas aproximaciones entre imágenes preliminares y la comprobación de sus respectivas viabilidades; por el contrario, se ofrecieron como opciones únicas indispensables. La distancia conceptual entre lo deseado y lo posible fue cero.
 - Se confundieron con componentes instrumentales de índole diversa. Esto suponía su orientación simétrica al logro de una lista de objetivos, ignorando la naturaleza estratégica de determinados elementos que definían la dirección del proceso de desarrollo.
 - En ningún caso se buscó que llegaran a la población en la forma de pocos símbolos genéricos, expresivos de los problemas y sus soluciones. No se ejecutaron campañas publicitarias de divulgación y promoción de los planes. Estas limitaciones no permitieron generar una real comunión entre los limeños y su modelo de ciudad.
- Las estructuras morfológicas propuestas en las imágenes-objetivo de los planes tuvieron la rigidez propia de proyectos de urbanismo por composición. No supusieron, en ningún caso, esquemas abiertos de diseño capaces de incorporar variantes formales en permanentes escenarios de incertidumbre. La consideración referencial de las escalas regional y subregional, presente en los tres casos estudiados, fungió como base para la toma de decisiones en las propuestas de ordenación de flujos de transporte intra y extra urbanos y, consecuentemente, la histórica definición de la estructuración vial de Lima. De este modo, a pesar de las limitaciones de recursos para ejecutar proyectos viales de alto costo, se logró mantener una cierta permanencia de criterios para sus ejecuciones posteriores. La inclusiva noción de "barrio-ciudad" enraizada en la teoría de las Unidades Vecinales, ha servido históricamente como fundamental articulador jerárquico de patrones normativos para estructurar niveles de equipamiento de servicios sociales urbanos.
- Existió una suerte de karma normativo en la reiterada propuesta de signar nuevo suelo con fines urbanos en las 3 direcciones físicas posibles de exten-

sión de Lima, con el propósito de incentivar un paradigmático desarrollo equilibrado y desconcentrado de la metrópoli. Esta actitud significó la pérdida de extensas áreas de uso agrícola en las inmediaciones de Lima Metropolitana. Paradójicamente, los tres planes propusieron fracasadas políticas y acciones para aumentar la densidad bruta de la ciudad, pese a reconocerse que, históricamente, ésta no sólo no aumentaba sino que por épocas se reducía.

- A pesar de que hubo siempre la intención de articular estrategias, políticas y acciones con proyectos específicos de desarrollo urbano, esta articulación no se extendió más allá de dimensiones sectoriales. Es decir, un proyecto de vialidad o de transporte, por ejemplo, se concretó exclusivamente en las metas sectoriales que lo formularon, sin la debida sincronía temporal o correspondencia efectiva con otros proyectos sectoriales indispensables para alcanzar metas integrales de desarrollo urbano. Del mismo modo, estos proyectos específicos se tradujeron, en su mayoría, en obras de infraestructura financiadas por el gasto público; poca o ninguna participación del sector privado fue prevista, promovida o impulsada desde la formulación de los planes estudiados.
- El concepto de viabilidad está ausente en la concepción de los tres planes; no existió preocupación explícita para crear posibilidades para que los programas y proyectos que componían los planes pudieran ejecutarse. Se presumió que los recursos de poder, de conocimientos, legales e institucionales eran ilimitados. Se debe hacer la salvedad sin embargo, que en el último de los planes se precisa, por una parte, el interés por demandar los recursos económicos desde un listado de proyectos de inversión y, por otra, producir la infraestructura legal

para el cambio institucional necesario. No obstante, tal interés se circunscribió al plano declarativo y no tuvo consecuencias institucionales efectivas.

- El simple concepto de coordinación entre los niveles de gobierno metropolitano y distrital, lució insuficiente para abordar una compleja relación de dirección del desarrollo urbano de Lima. En efecto, el concepto de gestión de los diversos componentes normativos de los planes tiene poca presencia. La mención de asignación de responsabilidades institucionales y estimación de montos presupuestarios, que en particular son descritos en el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima-Callao 1990-2010, no representan una propuesta significativa de la mecánica operacional necesaria para implementar las acciones de los diversos planes.
- No se establecieron mecanismos de seguimiento, control y evaluación direccionales ni post-operacionales para detectar los resultados de las acciones y planificadas. Las propias estructuras funcionales de los organismos de planificación y gestión del desarrollo urbano no se modificaron para establecer las permanentes relaciones entre decisiones de corto, mediano y largo plazos. La ONPU, el PLANMET y el IMP permanecieron débilmente conectados a la estructura general del proceso de toma de decisiones y de la gestión en la coyuntura.

La superación de las limitaciones sugeridas en este análisis es un paso imprescindible para que la planificación urbana recupere credibilidad y efectividad como categoría operacional del Estado. Sólo alejándose de la rígida concepción normativa y definiendo el desarrollo urbano como caras de una misma moneda, es decir, como producto material y como proceso que conduce a ese mismo producto, será posible que la planificación urbana sea una herramienta socialmente útil. ■

Referencias bibliográficas

- Dorich, Luis. *Al Rescate de Lima*. Instituto de Urbanismo y Planificación del Perú. Lima, 1996.
- Ludeña U., Willey. *Orígenes del Urbanismo Moderno en el Perú. El aporte de la Agrupación Espacio. Aproximaciones*, en *Urbfiles*, Vol. I. Lima: abril 2003.
- Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo. *Plan Piloto de 1949. Centro Cívico de Lima 1950*. Oficina de Publicaciones, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Ricardo Palma. Lima, 1990.
- Oficina Nacional de Planificación y Urbanismo. *Plan de Desarrollo Metropolitano Lima-Callao. Esquema Director 1967-1980*. ONPU. Lima, 1967.
- Municipalidad de Lima Metropolitana. Instituto Municipal de Planificación. *Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima-Callao. 1990-2010*. Municipalidad de Lima. Lima, 1992.
- Municipalidad de Lima Metropolitana. Instituto Municipal de Planificación. *Plan Maestro Centro de Lima. Plan del mercado del Centro Histórico de Lima y su Zona de Influencia al 2010*. Vol. I, II, III. Municipalidad de Lima. Lima, 1997.