

Creación de nuevas ciudades en el Perú 1960 - 2017: ¿lo planificado fracasa y lo informal perdura?*

Creation of new cities in Peru 1960 - 2017:

¿the planning failed and the informal endure?

Rodolfo Castillo**

Recibido: 25 de junio de 2017
Aceptado: 5 de agosto de 2017

RESUMEN

El objetivo del presente artículo es hacer algunas reflexiones acerca de la paradoja que los esfuerzos de crecimiento planificado de las ciudades en el Perú generalmente fracasan o desaparecen, mientras lo desordenado e informal perdura. Para ello, se hace un somero recuento de algunas experiencias de creación de nuevas ciudades en el país y en qué terminaron, además de cómo se plantea o debería plantearse este tema desde las políticas públicas urbanas, con algunas recomendaciones finales.

Palabras clave: Perú, nuevas ciudades, planificación urbana, informalidad urbana.

ABSTRACT

The objective of this article is to make some reflections about the paradox that efforts of planned growth of cities in Peru usually fail or disappear, while the mess and the informality endure. To do this, we make a brief summary of some experiences of creating new cities in the country and how they finished, also about how it was considered or should be considered this issue from urban public policies, with some final recommendations.

Keywords: Peru, new cities, urban planning, urban informality.

* **Antecedentes del documento.** El presente artículo es producto de las reflexiones teóricas y las experiencias profesionales del autor en el tema de la planificación urbana y en el estudio de casos sobre la creación de nuevas ciudades en el Perú.

** **Rodolfo Francisco Castillo García.** Arquitecto. Maestría en Ciencias con Mención en Planificación urbana y regional (Universidad Nacional de Ingeniería, Perú).

1. Antecedentes de creación de nuevas ciudades en el Perú. 1960 - 2011

En 1960 se colocó la primera piedra de la entonces llamada **Ciudad satélite de Ventanilla**, que los detractores criticaban por la lejanía e inaccesibilidad del lugar. Desde entonces hasta hoy, el asentamiento original creció desordenadamente y perdió todo el concepto inicial para el que fue creado, por culpa propia, por la inexistencia de un plan urbano y por falta de apoyo efectivo de las municipalidades de Lima y del Callao, que gestionara adecuadamente su crecimiento. Empero, esta historia corrió paralela a un sinnúmero de invasiones en Lima y Callao, lo que origina la paradoja que los esfuerzos de crecimiento planificado de las ciudades en el Perú generalmente fracasan y lo informal perdura (Cabrera, 2011). Ventanilla fue declarada distrito por el Decreto Ley 17392 de 1969 y en octubre del año 2015, el Congreso de la República declaró de interés nacional la creación de la Provincia de Ventanilla, dentro de la Provincia Constitucional del Callao.

En 1973 se concretó el intento, técnicamente bien realizado, para la creación de la **Ciudad Bayóvar**, complejo en el que concurrían el puerto, la explotación minera de los fosfatos, el final del Oleoducto Nor Peruano y el propuesto complejo industrial de la petroquímica. En la realidad se vio frustrado principalmente por desavenencias entre líderes del Gobierno Militar, del período 1968 - 1980.

En 1976, el **Centro poblado Lancones** fue reubicado por la construcción de la represa de Poechos, en el marco del Proyecto Chira - Piura, que iba a inundar las tierras donde se localizaba. El reasentamiento fue en las Pampas de Zapallal, jurisdicción en ese entonces del Distrito de Querecotillo, Provincia de Sullana. Los pobladores se instalaron en casetas prefabricadas hasta que en 1978 el Nuevo Lancones fue concluido. Sin embargo, muchos lanconeños emigraron a otras tierras para no volver. Actualmente, la capital del Distrito de Lancones es el Nuevo Lancones, con una población distrital de 13,119 habitantes.

En 1984, el Presidente Fernando Belaunde Terry fundó la **Ciudad Constitución en la selva de Pasco**, en el centro geográfico del país, a orillas del río Palcazú. Una bien estudiada

propuesta urbanística y arquitectónica guió el desarrollo de esa nueva ciudad. La idea no fue convertirla en la nueva capital del Perú, sino en una ciudad importante en el desarrollo de la selva central, propósito que no se ha cumplido. Hoy esa ciudad planificada está en abandono y lo único que sobrevive como asentamiento informal, cerca al puente sobre el río, es lo que fue el campamento de los obreros que construyeron la ciudad formal. En el 2010, mediante la Ley N° 29541, fue creado el Distrito de Constitución, perteneciente a la Provincia de Oxapampa, en la Región Pasco.

En 1986, el Presidente Alan García Pérez anunció su intención de trasladar **la Capital de la República al valle del Mantaro**, señalando que la nueva sede política y administrativa de la nación debía simbolizar la imagen de un nuevo Perú que no diera la espalda a su realidad histórica y agraria. Una nueva capital ubicada en el centro geográfico del país, que pueda reforzar la identidad andina de la nación y que termine de una vez por todas con la nociva atracción que representa Lima para quienes vienen por un nuevo futuro y solo encuentran pobreza y esteras. En tal virtud, se realizaron algunos estudios preliminares, pero la idea no prosperó por improvisada y por carecer de un sustento urbano - territorial consistente.

En el 2008, la Ley N° 29293 declaró de necesidad pública e interés nacional el **desarrollo urbano sostenible y la reubicación de la ciudad de Cerro de Pasco**, para lo cual fue creada una comisión interinstitucional a fin de proponer las medidas para reducir el impacto ambiental, proteger la salud de la población, definir el proceso de reubicación de la ciudad y alcanzar su desarrollo urbano sostenible. Cerro de Pasco constituye un insólito caso en el que una mina a tajo abierto carcome la ciudad desde adentro. En la primera mitad del año 2015, la Comisión interinstitucional para la reubicación de la ciudad de Cerro de Pasco, recién había recibido el estudio previo para identificar alternativas de sitios para la ciudad cerreña, lo que significa que varios años después el Estado no ha decidido la localización definitiva de dicha reubicación, ni se ha logrado resolver una dramática situación.

Sin embargo, estas historias corrieron paralelas a un sinnúmero de invasiones en las principales ciudades del país. Esto origina la paradoja enunciada en el sentido que, generalmente, los esfuerzos de crecimiento planificado fracasan y lo desordenado e informal perdura.

2. Política pública de creación de nuevas ciudades en el Perú. 2012 - 2017

Una ciudad no es solamente una expresión urbanística y arquitectónica desconectada de otras variables. Es también el eje económico que le da vida y sostenibilidad en el tiempo y un conjunto de normas de convivencia. Esencialmente, es una entidad dinámica, donde la calidad de vida que ofrezca a sus habitantes marcará su destino. Todos buscan esta calidad de vida y pretenden hallarla solamente en nuestras actuales ciudades, sin imaginar que ahora estamos en la posibilidad de crear nuevas y mejores ciudades. Pero no basta solamente con la voluntad de crearlas. (Cabrera, 2011).

En el Perú, las carreteras interoceánicas y longitudinales y los grandes proyectos de irrigación dan la gran oportunidad de localizar, con las ventajas que da hoy la tecnología y las fuentes de información, el lugar adecuado para crear nuevas ciudades, con una política pública de desarrollo urbano sostenible, en el marco de un ordenamiento territorial nacional o regional, donde se resalten los sistemas urbanos como componentes estructuradores importantes del territorio y se esclarezcan las ventajas de localización de espacios apropiados para crear nuevos asentamientos que refuercen dichos sistemas urbanos y contribuyan a su consolidación y desarrollo.

Estas nuevas ciudades deben desarrollarse en base a planes de desarrollo urbano sostenible y a sus fundamentos económicos, sociales, culturales, institucionales, físicos, territoriales y ambientales. Estos tres últimos fundamentos son determinantes del emplazamiento y de los principios orientadores del diseño y de un sistema de accesibilidad favorable a su inserción regional. Sin estos fundamentos previos y orientadores del proceso de creación, conducción, impulso, poblamiento, gobierno y desarrollo de una ciudad, con previsión de desajustes y

correcciones en el proceso, no es posible un modelo de ciudad nueva exitoso. Y menos si no se dan las consideraciones necesarias respecto a una gestión eficiente y transparente relacionada con las instituciones de gobierno vigentes.

La creación de nuevas ciudades en el país puede constituir un reto y una oportunidad para procurar una mejor calidad de vida, en lo económico, humano y ecológico, con la autonomía para desarrollar medidas innovadoras que puedan ser replicadas. Hemos dicho que una ciudad no es solamente una expresión urbanística, es también el eje económico que le da vida y un conjunto de normas de convivencia. Es una entidad dinámica, donde la calidad de vida marca su destino. Por supuesto, existe la posibilidad de crear nuevas y mejores ciudades.

En el Perú, la alternativa de proyectar nuevas ciudades en el territorio no solo requiere de una decisión política, que es indispensable para dictar las medidas que permitan su implementación, sino también de políticas públicas coherentes y de recursos suficientes, así como del concurso de profesionales e instituciones especializadas en las diversas materias que se necesitan para desarrollar con éxito este tipo de proyectos.

En el 2012, el Gobierno del Perú decidió la construcción y promoción de las siguientes nuevas ciudades en el país (Castillo, 2013), enmarcadas en la concepción del desarrollo urbano sostenible:

Nueva ciudad de Olmos, como parte del Proyecto de irrigación e hidroenergético de Olmos, en la Región Lambayeque. Se ha propuesto la construcción de una nueva ciudad con una población de 62,500 habitantes para el año 2021, como un centro dinamizador secundario, con funciones urbanas residenciales, agroindustriales y de servicios a las actividades agropecuarias del referido proyecto de irrigación.

Nueva ciudad de Belén, como reasentamiento poblacional por el muy alto riesgo de desastres del actual barrio de Belén, en la ciudad de Iquitos, en la Región Loreto. La Ley N° 30291 declara en emergencia y de necesidad pública la reubicación de los pobladores de la zona baja del distrito de Belén, considerando que en este sector se producen constantes

inundaciones del río Itaya y que las actuales condiciones de salubridad no son las adecuadas. En ese contexto, se está construyendo la Nueva ciudad de Belén, con una población de 16,000 habitantes en el 2015, en el kilómetro 13,5 de la carretera Iquitos - Nauta, en el predio El Varillalito.

Nueva ciudad de Chavimochic, como parte de la tercera etapa del proyecto de irrigación e hidroenergético de Chavimochic, en la Región La Libertad. La construcción de esta etapa permitirá la irrigación de 63 mil hectáreas de tierras nuevas y mejorará el riego de otras 48 mil hectáreas; además de contribuir a potencializar la producción de otras 40 mil hectáreas que se encuentran en plena actividad. Esta nueva ciudad servirá para acoger a los 150 mil puestos de trabajo que se van a generar tras cumplirse lo previsto.

Para que una ciudad sea base de las estrategias de sostenibilidad urbana debe integrar calidad de vida y vitalidad económica mediante una mejor distribución y lucha contra la exclusión; optimizar su relación con el territorio circundante para reducir su huella ecológica; definir fórmulas innovadoras de gobierno urbano, de participación público-privada y de cooperación interinstitucional; utilizar herramientas políticas, legislativas y financieras, así como medidas para influir en el mercado y las conductas (Ortega, 2001).

En este contexto, el desarrollo urbano sostenible debe ser entendido como un proceso de cambio integral, multisectorial y positivo en los centros urbanos o en los lugares destinados a nuevas ciudades (Castillo, 2010), que involucra los siguientes componentes:

- La complementariedad urbano - territorial, como el conjunto de relaciones de complementariedad productiva y funcional entre el centro urbano y su territorio de influencia; la reducción de la huella ecológica de aquél en cuanto a recursos, consumos y emisiones; y la interdependencia existente entre las diferentes escalas y espacios del territorio nacional, regional y local.
- La competitividad urbana, como el proceso de generación y difusión de capacidades, competencias, y de un entorno físico, tecnológico, social, ambiental e institucional propicio en un centro urbano,

para actuar exitosamente en un mundo globalizado, facilitar actividades económicas, atraer inversiones, generar empleo y ofrecer mejor calidad de vida a su población y visitantes. Es la capacidad que tiene una ciudad para actuar, ofertando bienes y servicios requeridos por el mercado con eficiencia, escala, oportunidad, calidad y buenos precios, ofreciendo mejor calidad de vida.

- La funcionalidad urbana, como la organización físico - espacial de las actividades económicas, sociales y administrativas en el centro urbano, así como la promoción de un racional y equilibrado uso del suelo urbano, de modo que pueda contribuir a su eficiencia funcional y productiva.
- La calidad urbanística y paisajística, como el conjunto de características estéticas y culturales de la arquitectura, los espacios públicos y las áreas verdes de una ciudad y su entorno ecológico, que permiten brindar una imagen urbana atractiva para los habitantes y visitantes, una adecuada calidad de vida para la población y las mejores condiciones de competitividad urbana de la ciudad.
- La sustentabilidad ambiental, como el manejo equilibrado de la interacción entre desarrollo urbano y medio ambiente, a fin de garantizar la satisfacción de las necesidades fundamentales de la población en un espacio geográfico, a través del aprovechamiento racional de los recursos naturales y del tratamiento adecuado de los impactos ambientales que genera el centro urbano, sin destruir los ecosistemas y el hábitat social.
- La gestión de riesgos de desastres, como el proceso de estimación, prevención y reducción de los factores de riesgo y la preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción ante situaciones de desastre, generadas por la ocurrencia de fenómenos de origen natural y/o antrópico.
- La equidad social urbana, como la situación de bienestar y el acceso inclusivo de la población de una ciudad al suelo, a la vivienda, a los servicios básicos y a la distribución adecuada de los beneficios y las cargas derivados del uso del suelo urbano.

- La identidad cultural, como el conjunto de valores, creencias, costumbres, tradiciones, símbolos y modos de comportamiento de los grupos sociales que genera sentimientos de pertenencia a un centro urbano, territorio, historia, nación y/o país. Es un elemento clave en la gestión urbana porque facilita el respeto de las leyes, las normas urbanísticas y ambientales y la solidaridad entre pueblos en casos de emergencia.
- La gobernanza urbana, como la gestión institucional y social de los procesos de transformación del desarrollo urbano, mediante un gobierno eficiente y acuerdos entre los actores económicos, sociales e institucionales involucrados, a fin de procurar la corrección progresiva de los principales problemas que afectan la evolución de las ciudades.

Así, una ciudad sostenible es la que está integrada funcional y económicamente con su territorio de influencia y es competitiva para atraer inversiones y producir bienes y servicios. Es ordenada y eficiente en su funcionamiento, atractiva urbanística y culturalmente, así como saludable por su adecuado manejo ambiental y gestión de riesgos de desastres. Es equitativa y socialmente inclusiva, y gobernable por su administración eficaz, gestión participativa y seguridad ciudadana. Todo con la finalidad de proporcionar mayor bienestar a sus habitantes y visitantes. (MVCS - PNC, 2013).

Asimismo, una ciudad sostenible requiere de estrategias de competitividad urbana, a través de medidas reguladoras y fiscales (incentivos económicos); de provisión de equipamientos, servicios e infraestructura urbana (carreteras, aeropuertos, energía, servicios públicos, centros de servicios a empresas); de impulso a la educación, investigación, innovación y desarrollo tecnológico (nuevas ciudades científicas o modernas tecnópolis); y de promoción de gobernanza urbana, es decir, generación de voluntades colectivas y establecimiento de consensos que configuren una nueva institucionalidad urbana. (Castillo, 2011).

En este marco conceptual, en varias partes del mundo y en el Perú, se viene vislumbrando una ruptura crítica con la concepción

tradicional de la planificación urbana, ligada al urbanismo funcionalista, siendo una posición emergente repensarla desde la sostenibilidad urbana.

En tal virtud, la planificación del desarrollo urbano sostenible debe ser entendida como un proceso técnico, social y político que se concreta en un instrumento técnico y de gestión orientado a prever, orientar, procurar, promover y regular la conjugación equilibrada de los siguientes componentes del desarrollo urbano sostenible en los centros urbanos o en los lugares destinados a nuevas ciudades (Castillo, 2012):

- La complementariedad urbano – territorial, vinculada a la implementación de propuestas de acondicionamiento territorial sostenible y de crecimiento urbano.
- La competitividad urbana, vinculada a la implementación de propuestas de generación y difusión de ventajas competitivas en la ciudad y en su territorio de influencia, a fin de atraer inversiones, desarrollar actividades económicas generadoras de riqueza y empleo, para ofrecer mejor calidad de vida a su población, en el contexto del mercado nacional, internacional y del mundo globalizado.
- La funcionalidad urbana, vinculada a la implementación de propuestas de zonificación urbana, movilidad urbana sostenible y equipamiento urbano.
- La calidad urbanística y paisajística, vinculada a la implementación de propuestas de mantenimiento, recuperación o acondicionamiento físico de espacios públicos, patrimonio urbanístico monumental, patrimonio arqueológico y del entorno de la ciudad; de acuerdo a sus potencialidades recreativas, turísticas, ecológicas, paisajísticas y culturales.
- La sustentabilidad ambiental, vinculada a la implementación de propuestas de ordenamiento, recuperación y acondicionamiento del medio ambiente natural y construido, resguardando la capacidad de soporte del ecosistema, a fin de aminorar la huella ecológica y las consecuencias ambientales negativas significativas de la ciudad.
- La gestión de riesgos de desastres, vinculada a la prevención, reducción y control

permanente de los factores de riesgo de desastre en la sociedad, así como a la adecuada preparación y respuesta ante situaciones de peligro.

- La equidad social urbana, vinculada a la implementación de propuestas de dotación y mejoramiento de servicios básicos, de acceso al suelo y a programas de vivienda y de regeneración urbana para estratos sociales bajos en la ciudad.
- La identidad cultural, vinculada a la implementación de programas de educación vial, educación ambiental, educación ciudadana, cultura urbana, revaloración de la identidad cultural local e interculturalidad.
- La gobernanza urbana, vinculada a la implementación de propuestas de modernización institucional, promoción de mecanismos de concertación interinstitucional, participación y seguridad ciudadana, seguimiento y evaluación de planes urbanos y territoriales.

3. A manera de conclusión

En este contexto, las condiciones básicas que se tendrían que garantizar para el éxito de estas nuevas ciudades sostenibles en el Perú (Cabrera, 2011), entre otras, deberían ser las siguientes (los añadidos entre paréntesis son nuestros y se refieren a los componentes del desarrollo urbano sostenible):

- Disponibilidad de un espacio seguro y habitable, con acceso fácil a suficientes fuentes de agua de calidad y de energía (funcionalidad urbana).
- Existencia de base económica sostenible (competitividad urbana).
- Organización funcional y tecnológica para negocios (competitividad urbana).
- Capacidad de articulación e intercambio de prácticas innovadoras con otras ciudades y comunidades (complementariedad urbano - territorial y sistemas urbanos).
- Usos y ocupación de suelo de acuerdo a una estructura funcional (funcionalidad urbana).
- Garantía de movilidad y accesibilidad a partir de sistemas de transporte público (funcionalidad urbana).

- Valoración de atractivos urbanos e identidad, calidad ambiental y disponibilidad de espacios públicos (sustentabilidad ambiental, calidad urbanística y paisajística).
- Preparación para vivir en comunidad, con recalificación de diseño urbano, universalización de servicios y participación ciudadana (equidad social urbana e identidad cultural).
- Participación comunitaria en decisiones (gobernanza urbana).
- Acuerdos entre sector público, empresarial y comunitario (gobernanza urbana).
- Planificación continuada y gestión transparente, dentro de un marco de normas municipales vigentes (gobernanza urbana).

Una opinión consistente con relación a las ciudades nuevas frustradas, explica que antes de llegar a sus límites de inoperancia, ciudades y pueblos atraviesan por procesos que inevitablemente conducen a la insostenibilidad. Tales procesos incluyen ausencia de una conducción o guía responsable permanente, el azar, la espontaneidad, la escasez de información, el afán de lucro de algunos o la simple inercia frente a la realidad (Mertins, 2005). Algunos de estos procesos son los siguientes, entre otros:

- Selección equivocada del emplazamiento.
- Sobreestimación injustificada sobre la bondad de lugar.
- Aumento acelerado de población, a veces suscitado por imagen de sobreestimación.
- Corrupción de algunos actores.
- Descapitalización de fundadores y consecuente empobrecimiento.
- Exclusión de algunos grupos.
- Disminución de la calidad de vida como resultado de los anteriores factores.

En ese contexto, las comunidades, el sector empresarial y los gobiernos han reconocido en muchos países la gravedad de estas situaciones, existiendo numerosas propuestas para rectificar estos procesos conducentes a la insostenibilidad (Mertins, 2005). Las recomendaciones pueden agruparse en los siguientes tipos de soluciones:

- Aumento concertado de la competitividad y la calidad de vida en ciudades específicas.

- Adecuación de las instituciones a las exigencias de la nueva ciudad.
- Inversión en vivienda de interés social.
- Inscripción de los proyectos en el marco de las políticas para la creación de nuevas ciudades y aplicación estratégica de las acciones proyectadas.

En suma, en el Perú, la alternativa de crear nuevas ciudades requiere de decisión política, del pleno entendimiento de la sostenibilidad, de políticas públicas urbanas coherentes, de la formulación e implementación de planes de desarrollo urbano sostenible, de recursos suficientes, del concurso de profesio-

sionales e instituciones especializadas en las diversas materias que se necesitan para desarrollar con éxito este tipo de proyectos, así como de un modelo de gestión urbana público - privado.

En el mejor de los casos, el Estado ha logrado en el Perú construir y consolidar ciudades dormitorio. La planificación de nuevas ciudades en lugares adecuados del territorio nacional sería un anhelo, esencial y decisivo, de desmentir la histórica paradoja que los esfuerzos de crecimiento urbano planificado generalmente fracasan o desaparecen, frente a lo desordenado e informal que perdura. ■

Referencias bibliográficas

- Cabrera, J. (2011). Ciudades modelo en el Perú, ¿por qué no? Revista *Constructivo*. Lima, Perú: abril - mayo.
- Castillo, R. (2005). *La planificación urbana del área metropolitana Lima Callao 1988 - 2004: ¿causa perdida o reto posible? Una aproximación desde una perspectiva emergente y proactiva*. Santiago, Chile: Tesis de Magíster en Asentamientos humanos y medio ambiente, Instituto de Estudios urbanos y territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Castillo, R. (2010). Desarrollo urbano sostenible: una aproximación teórica y una propuesta operativa. Revista *PAIDEIA XXI*, Vol. 1 / n° 1. Lima, Perú: Escuela de Posgrado de la Universidad Ricardo Palma.
- Castillo, R. (2011). Competitividad urbana y áreas industriales. Revista *ARQUITEXTOS* 26. 98-105. Lima, Perú: Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Ricardo Palma.
- Castillo, R. (2012). *La planificación urbana en el Perú 1947 - 2011: ¿del urbanismo mágico a la planificación del desarrollo urbano sostenible? Apuntes para una biografía y una propuesta*. Lima, Perú: Tesis de Maestría en Planificación urbana y regional. SPGSE, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Artes, Universidad Nacional de Ingeniería.
- Castillo, R. (2013). Creación de nuevas ciudades en el Perú: ¿lo planificado fracasa y lo informal perdura? Revista *Teo Adriá*, Lima, Perú: setiembre - octubre.
- Mertins, G. (2005). Ciudades nuevas - Ciudades privadas. Transformaciones recientes en las metrópolis latinoamericanas y repercusiones espaciales". En: Luzón, J.L./ Stadel, C./ Borges, C. (Editores): *Transformaciones regionales y urbanas en Europa y América Latina*. Barcelona, España: dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3265763.pdf.
- MVCS - PNC (2013). *Plan de desarrollo urbano sostenible de ciudades en zonas de frontera 2013 - 2021*. Aprobado por la Comisión Multisectorial de ciudades en zonas de frontera, creada por Decreto Supremo N° 083-2012-PCM, mediante el Acta N° 007-2014. Lima, Perú: Programa Nuestras Ciudades - PNC. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS.
- Ortega, M. (2001). *Bases para un desarrollo urbano sostenible*. Madrid, España: Jefatura del Área de la Unidad de desarrollo territorial, Ministerio de Medio ambiente.



Villa El Salvador. Lima. Fotos Elio Martuccelli, 2007.