

ORIGINAL ARTICLE / ARTÍCULO ORIGINAL

THE METROPOLITAN PLANNING INSTITUTE (IMP) OF THE MUNICIPALITY OF LIMA 1991 - 2020: 29 YEARS OF HISTORY NOT TOLD

EL INSTITUTO METROPOLITANO DE PLANIFICACIÓN - IMP DE LA MUNICIPALIDAD DE LIMA 1991-2020: 29 AÑOS DE LA HISTORIA NO CONTADA

En homenaje a todos los que compartimos la lucha y el logro de la creación del IMP

Rodolfo Francisco Castillo-García^{1, 2}

1 Pontificia Universidad Católica del Perú.

2 Escuela de Posgrado de la Universidad Ricardo Palma. Santiago de Surco, Lima, Perú.

Author for correspondence: rofrancast@yahoo.com

ABSTRACT

The objective of this article is to make an unpublished chronicle of the history and the future of the Metropolitan Planning Institute (IMP) of the Metropolitan Municipality of Lima (MML), as a permanent local development planning agency for urban and territorial development of the Province of Lima, since its creation in 1991 thanks to the management of young technicians; until 2020, when 29 years of its creation will be completed, and when it would have to face the challenge of formulating a new *Metropolitan Urban Development Plan for the Lima Callao Megalopolis with Vision by 2050*. This should be the propitious occasion for the *relaunching of the institutional image and the role of the IMP in the conduct, orientation and regulation of the planning of sustainable urban development of the Lima Callao Megalopolis* with a view to the 200th anniversary of the independence of Peru, to the 500th anniversary of the Spanish foundation of Lima, and the first 50th anniversary of the 21st century.

Keywords: Lima and Callao megalopolis – Metropolitan Planning Institute – Sustainable Urban Development

RESUMEN

El objetivo del presente artículo es presentar una crónica inédita de la historia y el futuro del Instituto Metropolitano de Planificación (IMP), de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), como organismo permanente de planificación del desarrollo local, urbano y territorial de la Provincia de Lima, desde su creación en 1991, gracias a la gestión de jóvenes técnicos; hasta el 2020, en que se cumplirán 29 años de su creación, y cuando tendría que afrontar el reto de la formulación de un nuevo *Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para la Megalópolis Lima Callao con Visión al año 2050*. Ello debería ser la ocasión propicia para el *relanzamiento de la imagen institucional y del rol del IMP en la conducción, orientación y regulación de la planificación del desarrollo urbano sostenible de la Megalópolis Lima Callao* con miras al ducentésimo aniversario de la independencia del Perú, al quingentésimo aniversario de la fundación española de Lima, y al primer cincuentenario del siglo XXI.

Palabras clave: Desarrollo urbano sostenible – Instituto Metropolitano de Planificación –Megalópolis Lima y Callao

INTRODUCCIÓN

El *Instituto Metropolitano de Planificación (IMP)* fue creado como entidad asesora del Concejo Metropolitano de Lima y de la Alcaldía de Lima Metropolitana, para conducir, la planificación del desarrollo local (urbano y territorial) dentro del ámbito de la Provincia de Lima. Fue una propuesta central del *Plan de Desarrollo Metropolitano Lima Callao 1990-2010* (más conocido por sus siglas como PLANMET). Gracias a la creación del IMP en 1991, y con la actualización, publicación y puesta en vigencia del PLANMET en 1992, la Capital del Perú contó con un plan urbano oficial y con el organismo municipal permanente responsable de su seguimiento y realimentación; a fin de adecuarlo a las eventualidades de su curso de acción (Castillo, 2005).

A partir de esas condiciones inéditas, se generó un *proceso permanente de planificación* entre 1991 hasta 1996, que se expresó en planes urbanos provinciales, distritales y especiales, estudios urbanísticos, programas, normas e informes técnicos, con la finalidad de orientar y racionalizar la toma de decisiones vinculadas con el desarrollo urbano metropolitano. Asimismo, se generó un *proceso permanente de planificación, preinversión y obras* que se expresó en estudios de preinversión y estudios definitivos de ingeniería, que finalmente devenían en obras, las cuales constituyen los mecanismos más eficaces para implementar un plan de desarrollo urbano (Castillo, 2005).

Sin embargo, *a partir de 1996 se*

inició un proceso de decaimiento de la planificación urbana de Lima y Callao que es necesario revertir a partir de hoy, a fin que no devenga en una causa perdida, sino que se convierta en el reto posible que demanda el área urbana más importante del país (Castillo, 2013).

El objetivo del presente artículo es presentar una crónica inédita de la historia y el futuro del IMP, de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), desde su creación en 1991 hasta el 2020, en que se cumplen 29 años de su creación, a partir de experiencias profesionales directas, investigaciones académicas y propuestas con visión de futuro.

MATERIALES Y MÉTODOS

Para ello, se hace una revisión normativa de las funciones generales y objetivos primigenios del IMP; un recuento de los antecedentes de la creación del IMP y de las primeras acciones luego de su creación; y una revisión de las decisiones y acciones de gestión municipal y de formulación de planes de desarrollo local (regionales, territoriales, urbanos, ambientales y específicos) de las posteriores gestiones municipales, hasta la actualidad.

Asimismo, se hace una revisión bibliográfica sobre conceptos de desarrollo sostenible (Mersal, 2016) desarrollo urbano sostenible, ciudad sostenible, y en función de ello, se ensayan los alcances teóricos de lo que debería entenderse por *desarrollo urbano sostenible* y por *planificación del desarrollo urbano sostenible* en el Perú, identificando sus componentes

básicos, de modo que permita su conjugación y aplicación concreta a la realidad de la Megalópolis Lima Callao.

Finalmente, se plantean algunas propuestas y retos que el IMP debería asumir para su relanzamiento institucional, y para revertir el proceso de decaimiento de la planificación urbana de Lima Callao, que empezó en 1996 hasta hoy, a fin que no devenga en una causa perdida, sino que se convierta en el reto posible que demanda el área urbana más importante del país, con miras al 2050.

Aspectos éticos

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

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Los resultados de esta primera aproximación a la historia y el futuro del IMP, desde su creación en 1991 hasta el 2020, año en que se cumplirán 29 años de su formación, y de sus retos con miras al 2050, es lo que se presenta a continuación en este artículo; a fin de generar un debate sobre el rol actual y futuro del IMP en la planificación de la Megalópolis Lima Callao.

La historia no contada del IMP

El *Instituto Metropolitano de Planificación (IMP)* fue creado mediante el Acuerdo de Concejo Metropolitano de Lima N° 032 del 07 de febrero de 1991, como entidad asesora del Concejo Metropolitano de Lima y de la Alcaldía de Lima Metropolitana, con la finalidad de conducir, orientar y organizar integralmente la planificación

del desarrollo local (urbano y territorial) dentro del ámbito de la Provincia de Lima.

La creación del IMP fue una propuesta central del *Plan de Desarrollo Metropolitano Lima Callao 1990-2010 - PLANMET*, aprobado por Acuerdo de Concejo Metropolitano de Lima N° 287 de diciembre de 1989; y fue creado en una coyuntura política particularmente difícil, ya que, al poco tiempo, en 1992, el Gobierno Central disolvió el Instituto Nacional de Planificación - INP.

El Estatuto del IMP fue aprobado por Acuerdo de Concejo Metropolitano de Lima N° 119 de mayo de 1991. Posteriormente, se han efectuado modificaciones al Estatuto que no han representado mayor aporte a la consolidación institucional de la institución. Dicho Estatuto de 1991 señalaba como funciones generales del IMP, las siguientes:

- Promover, formular, conducir, supervisar y evaluar permanentemente la gestión, ejecución y/o actualización de los Planes de Desarrollo Local, en coordinación con los órganos municipales pertinentes.

- Asesorar y asistir técnicamente con un sentido de desarrollo integral, al Concejo Metropolitano, a la Alcaldía de Lima, a las Municipalidades Distritales y a los demás órganos municipales, en materia de planificación del desarrollo local.

- Identificar, programar, promover y/o desarrollar los estudios de preinversión de interés metropolitano, durante el periodo de implementación

de los planes de desarrollo local aprobados, en coordinación con los órganos de las Municipalidades de Lima y Callao.

- Representar a la Municipalidad de Lima en los convenios de cooperación técnica, nacional e internacional, relacionados con la planificación del desarrollo local.

Es decir, desde el principio estaba plasmada la intención de *vincular la planificación, la preinversión y la cooperación técnica internacional y nacional, con las obras urbanas que debían gestionarse y ejecutarse en beneficio de la urbe*. Y los objetivos del IMP eran los siguientes:

- Promover el desarrollo local del Área Metropolitana Lima Callao en forma integral, equilibrada y armónica, contribuyendo al mejoramiento constante de la calidad de vida de su población, de las condiciones del hábitat y de su entorno ecológico.

- Organizar el Sistema Metropolitano de Planificación para el desarrollo local en el ámbito de la Provincia de Lima, en coordinación con la Municipalidad del Callao, y articulando las diferentes instancias de planificación municipal, regional y nacional que actúan sobre dicho ámbito.

- Organizar un Sistema Metropolitano de Administración para la planificación del desarrollo local, en función de los planes y programas vigentes, articulando iniciativas, orientando inversiones y estableciendo las pautas para formular los planes operativos de nivel provincial y distrital.

- Institucionalizar la coordinación

entre la Municipalidad de Lima Metropolitana, las Municipalidad Provincial del Callao y las reparticiones pertinentes de la administración pública y privada, a fin de concertar, formular, actualizar y evaluar los planes de desarrollo local que corresponden a los ámbitos provinciales de Lima y Callao.

Asimismo, desde un inicio los objetivos del IMP estuvieron vinculados con el desarrollo urbano de la Metrópoli, con la organización en el largo plazo de un *sistema metropolitano de planificación para el desarrollo local (urbano y territorial)*, de un *sistema de administración para articular inversiones urbanas*; y con la *institucionalización de la coordinación metropolitana Lima - Callao*.

Con respecto a los antecedentes del IMP, en 1987, durante la gestión municipal 1987-1989 del Alcalde Jorge Del Castillo Gálvez, se creó el *Proyecto Especial Plan de Desarrollo Metropolitano - PLANMET*, a cargo del Arq. Estuardo Díaz Delgado, con la finalidad de elaborar el Plan de Desarrollo Metropolitano y de supervisar la labor de la Consultora Transurb-Class, encargada de formular el Plan de Transporte Metropolitano para Lima - Callao. Tenía una misión específica y una duración temporal hasta que se culminara la formulación de dichos planes.

El Proyecto Especial PLANMET fue producto de un convenio con el Banco Mundial suscrito durante la gestión municipal 1981-1983 del Alcalde Eduardo Orrego Villacorta; que reunió a profesionales nacionales y extranjeros, unos con mucha experiencia y

otros profesionales jóvenes que ahora se desempeñan en su especialidad en instituciones nacionales y en el extranjero.

En 1990, durante la gestión municipal 1990-1992 del Alcalde Ricardo Belmont Cassinelli, se creó la *Oficina Metropolitana de Urbanismo, Planificación, Programas y Proyectos - PROURBE*, a cargo del Arq. Augusto Ortiz de Zevallos Madueño, sobre la base del Proyecto Especial PLANMET, con la finalidad de elaborar programas y proyectos urbanísticos de carácter metropolitano. Sin embargo, PROURBE tuvo una duración de sólo algunos meses, porque en la reestructuración del organigrama de la Municipalidad de Lima Metropolitana de diciembre de 1990, PROURBE fue eliminada.

En este contexto, el personal del ex PLANMET Y PROURBE, conformado principalmente por jóvenes profesionales y técnicos, elaboró una fundamentación técnica para la creación del IMP, de conformidad con las propuestas del Plan de Desarrollo Metropolitano Lima Callao 1990-2010, la misma que fue presentada a las autoridades municipales de ese entonces.

Empero, las 3 autoridades más importantes de la Municipalidad de Lima en el periodo municipal 1990-1992: el Alcalde de Lima, Sr. Ricardo Belmont Cassinelli, el Teniente Alcalde, Ing. Alberto Espantoso Pérez, y el Secretario Municipal de Desarrollo Urbano, Arq. Cesar Díaz González, no estaban de acuerdo con la creación del IMP.

En esa situación, el personal del ex PLANMET y PROURBE tomó la decisión de conversar y convencer

a los otros 37 Regidores del Concejo Metropolitano de Lima para que apoyen la propuesta de creación del IMP. Se logró que los Regidores de la oposición, Ing. Oswaldo Morán Márquez y Sra. Aída García Naranjo, apoyaran la moción e ingresaran la propuesta al orden del día del Concejo Metropolitano, y generaran una Sesión Extraordinaria del mismo para tratar el tema. Posteriormente, el Arq. Enrique Espinosa Bellido y el Ing. Luis Morante Alvarado, también Regidores Metropolitanos, se sumaron al apoyo de la propuesta de creación del IMP.

Así, en *Sesión Extraordinaria del 07 de febrero de 1991*, gracias a la gestión de jóvenes técnicos, el Concejo Metropolitano de Lima adoptó el mencionado Acuerdo N° 032, decidiendo la creación del IMP, en base a los recursos humanos y técnicos del ex PLANMET y PROURBE, con el voto casi unánime de sus integrantes; y encargando a una Comisión Especial Multipartidaria, presidida por el Alcalde de Lima, e integrada por los Sres. Regidores Carlos Caamaño Castro, Enrique Espinoza Bellido, Miguel Azcueta Gorostiza y Oswaldo Morán Márquez, la definición de las funciones específicas y las relaciones funcionales del IMP, así como su adecuada incorporación a la estructura municipal.

A partir de allí, se preparó entre febrero y mayo de 1991, un *proyecto de convenio interinstitucional IMP-INVERMET y los términos de referencia de 32 estudios de preinversión*, los mismos que fueron desarrollados en 1991, y en los siguientes años varios más, hasta 1996, en función

de las previsiones y el programa de inversiones del PLANMET 1990-2010; muchos de los cuales se concretaron posteriormente en obras urbanas en beneficio de Lima Metropolitana.

Luego, en mayo de 1991 el Concejo Metropolitano de Lima nombró oficialmente al Consejo Directivo del IMP, presidido por el Arq. Enrique Espinosa Bellido; y se designó al Arq. Armando García Campos como Director Técnico del IMP, a propuesta del personal técnico de la institución. El Arq. Rodolfo Castillo García fue designado Director de Planificación Local; el Arq. Raúl Quiñones Huldisch, Director de Preinversión y Proyectos; y el Arq. Diódoro Acosta Villar, Director de Asistencia y Cooperación Técnica.

Asimismo, por Acuerdo de Concejo Metropolitano de Lima N° 167-1991 se le encargó al IMP, la *actualización y publicación del Plan de Desarrollo Metropolitano Lima Callao 1990-2010 - PLANMET*; el mismo que fue actualizado en 1991 y puesto en vigencia por el Decreto de Alcaldía de Lima N° 127-1992, y ratificado por la Ordenanza Municipal de Lima N° 099-1996.

Así, gracias a la creación del IMP en 1991, y con la actualización, publicación y puesta en vigencia del PLANMET 1990-2010 en 1992, la Capital del Perú contó con un plan urbano oficial y con el organismo municipal responsable de su seguimiento y realimentación; a fin de adecuarlo a las eventualidades de su curso de acción.

A partir de estas condiciones inéditas, se generó un *proceso permanente de planificación* desde

la creación del IMP en 1991 hasta 1996, que se expresó en programas, normas, informes técnicos, planes urbanos provinciales (como el Plan Urbano Director de la Provincia Constitucional del Callao 1995-2010), planes urbanos distritales (como el Plan Urbano del Distrito de Miraflores 1996-2010, ratificado por Ordenanza Municipal de Lima N° 143-1999; y el Plan Urbano del Distrito de Santiago de Surco 1996-2010, ratificado por Ordenanza Municipal de Lima N° 199-1999), planes urbanos especiales (como el Plan Maestro de Desarrollo de la Costa Verde de Lima Metropolitana 1995-2010, aprobado por Acuerdo de la Autoridad del Proyecto Costa Verde N° 79 de 1995), estudios urbanísticos y convenios de cooperación internacional. Todo ello, dirigido a orientar y racionalizar la toma de decisiones vinculadas con el desarrollo urbano metropolitano (Castillo, 2005).

Además, dicho proceso permanente de planificación estuvo asociado indisolublemente con el *desarrollo de la preinversión*, que constituye la *factibilización de la planificación*; lo que generó a su vez, un *proceso permanente de planificación, preinversión y obras*, que se expresó en perfiles de proyectos de inversión, estudios de factibilidad y estudios definitivos de ingeniería, *que finalmente devenían en obras, las cuales constituyen los mecanismos más eficaces para implementar un plan de desarrollo urbano*.

Así, la aplicación del concepto de *vincular la planificación, la preinversión y las obras* es lo que les

permitió ejecutar obras en beneficio de la ciudad a las siguientes gestiones municipales, sobre la base de los más de 200 estudios específicos que el IMP identificó y desarrolló en el período 1991-1996, como las siguientes, entre otras (Castillo, 2012):

- Construcción de Av. Universitaria, que forma parte del Anillo Vial de Desconcentración N° 3.

- Construcción de Intercambio Vial Norte Av. Universitaria - Carretera Panamericana Norte, que integra el Anillo Vial de Desconcentración N° 3.

- Construcción de Intercambio Vial Sur Av. Javier Prado - Vía de Evitamiento - Carretera Panamericana Sur, que forma parte de los Anillos Viales de Desconcentración N° 3 y N° 5.

- Construcción de Intercambio Vial Este Av. Riva Agüero - Av. Próceres de la Independencia, que forma parte del Anillo Vial de Desconcentración N° 2.

- Mejoramiento de Paso a Desnivel Av. Primavera - Carretera Panamericana Sur, que forma parte del Anillo Vial de Desconcentración N° 4.

- Revalorización de Plaza de Armas, Plaza San Martín, Parque Universitario, y otros espacios públicos, que forman parte del Centro Histórico de Lima.

- Mejoramiento de Trébol de Caquetá, que forma parte del Anillo Vial de Desconcentración N° 5.

- Construcción de Paso a Desnivel Av. Universitaria - Av. Perú, que forma parte del Anillo Vial de Desconcentración N° 3.

- Construcción de Intercambios Viales Av. Universitaria - Av. Argentina,

Av. Universitaria - Av. O. R. Benavides (ex Av. Colonial) y Av. Universitaria - Av. Venezuela, que forman parte del Anillo Vial de Desconcentración N° 3.

- Construcción de Paso a Desnivel Av. El Derby - Av. San Borja Norte.

- Construcción de Vía Expresa e Intercambios Viales de Av. Javier Prado, que forma parte del Anillo Vial de Desconcentración N° 3.

- Construcción de la Vía Expresa Av. Grau, que forma parte del Anillo Vial de Desconcentración N° 1.

- Promoción de terminales terrestres interprovinciales en Lima Norte, Lima Sur y Lima Este.

- Ciclovías como las de las Avenidas Arequipa, Universitaria, Salaverry, entre otras.

No obstante, con el ingreso de la gestión municipal 1996-1998 del Alcalde Alberto Andrade Carmona, que después fuera reelegido para el periodo municipal 1999-2002, dicho *proceso permanente de planificación se interrumpió a partir de 1996*, encargándosele al IMP la formulación de un indefinido *Plan Integral de Desarrollo Metropolitano de Mediano Plazo de la Provincia de Lima 1998-2002*, plan que nunca se culminó. Además, se abandonó la tarea de *instrumentación económico - financiera del PLANMET* a través de los estudios de preinversión.

Por otro lado, la *instrumentación técnico - normativa del PLANMET* no se asumió decididamente, a pesar que hubo avances hasta 1996, para formular ordenanzas sobre: acondicionamiento territorial (la aprobación de la Ordenanza de Lima

N° 228-1999 fue un avance meritorio pero insuficiente); ordenamiento ambiental; sistema vial metropolitano (las Ordenanzas de la Municipalidad Metropolitana de Lima N° 127-1997, N° 341-2001, N° 459-2003, N° 488-2003 y siguientes, cumplieron y cumplen en gran parte con este requerimiento, porque el monitoreo de la aplicación de dicha reglamentación vial es una labor permanente y necesaria); así como términos de referencia listos para la elaboración de un nuevo Reglamento de Zonificación Urbana de Lima.

Además, mediante la Ordenanza Municipal de Lima N° 134-1997 se le encomendó al IMP el control administrativo de los expedientes de cambios de zonificación, lo que distrajo aún más los escasos recursos humanos y técnicos del proceso de instrumentación, seguimiento y realimentación del PLANMET.

A pesar de ello, en este periodo 1996-2002 el IMP logró puntuales avances como:

- El Plan Maestro del Cercado y del Centro Histórico de Lima.

- Los Planes Urbanos Distritales de La Molina y San Isidro.

- Los Lineamientos para el Plan de Cuencas de los Ríos Chillón, Rímac y Lurín.

- El Plan de Recuperación Ambiental de los Pantanos de Villa.

- El Plan de Recuperación Urbanística Las Malvinas, entre otros.

Y en las gestiones municipales 2003-2006 y 2007-2010 del Alcalde Luis Castañeda Lossio, *no se retomó el proceso permanente de planificación en base al IMP y al PLANMET*, con

coherencia, visión estratégica e integración institucional, generándose las siguientes situaciones erráticas: (Castillo, 2005).

- El Plan de Desarrollo de la Región Lima Metropolitana 2003-2006 fue elaborado por la Oficina de Planificación y Presupuesto de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

- La Ordenanza N° 620-2004 le encargó al IMP la formulación del *Plan Metropolitano de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano - PLAM Lima*, tomando como base el vigente Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima-Callao 1990-2010, sus estudios y planes complementarios, así como toda la información sectorial disponible sobre el ámbito provincial. No obstante, este encargo no se cumplió.

- Las Ordenanzas N° 620-2004 y N° 719-2004 le restituyeron a la Dirección Municipal de Desarrollo Urbano las funciones de control y seguimiento administrativo de los cambios de zonificación; reservando para el IMP los informes técnicos definitivos sobre la *Propuesta de Reajuste Integral del Plano de Zonificación General de Lima Metropolitana*, el Reglamento de Zonificación y el Índice de Usos de la Provincia para la Ubicación de Actividades Urbanas.

- La Ordenanza N° 732-2004 aprobó la creación del *Instituto Metropolitano Protransporte de Lima*, entidad encargada de llevar a cabo y/o supervisar los estudios técnicos y la implementación del Sistema de Corredores Segregados de Buses de Alta Capacidad, incluyendo su infraestructura y actividades vinculadas.

- La *Actualización de los Planos Distritales de Zonificación Urbana* y de las normas de zonificación para los 42 distritos de Lima, a partir de las ideas rectoras del PLANMET, de las propuestas de zonificación de las Municipalidades Distritales, y de una evaluación de la dinámica urbana de Lima, considerando proyectos públicos y privados; para responder mejor al crecimiento urbano.

Es decir, en este periodo 2003-2010 las funciones de planificación del desarrollo local terminaron cada vez más fragmentadas entre los diferentes órganos de la Municipalidad Metropolitana de Lima, con las superposiciones, contradicciones, vacíos y duplicaciones que ello conlleva; debilitando al IMP como órgano vigente encargado de conducir, orientar y organizar integralmente la planificación del desarrollo local (urbano y territorial) dentro del ámbito de la Provincia de Lima.

En la gestión municipal 2011-2014 de la Alcaldesa Susana Villarán de la Puente, se elaboró el *Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima Metropolitana 2012-2025*, dirigido por el Dr. Henry Pease García, con el apoyo de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP, y *con una participación complementaria del IMP*; el mismo que fue aprobado por la Ordenanza Municipal de Lima N° 1659-2013.

Además, se prorrogó la vigencia del PLANMET mediante las Ordenanzas Municipales de Lima N° 1505-2011, N° 1604-2012 y N° 1702-2013, hasta la culminación y aprobación

del nuevo *Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao al 2035*; el mismo que fue formulado por la Municipalidad de Lima en el 2014, como un Proyecto Especial con consultores externos y nacionales, y con una *participación formal y marginal del IMP*, pero que no fue aprobado por Ordenanza Municipal.

Asimismo, en diciembre del 2014 se publicó un documento técnico denominado *Plan Maestro del Centro Histórico de Lima al 2025*, formulado por el Programa Municipal para la Recuperación del Centro Histórico de Lima - PROLIMA, *sin la participación del IMP*, el cual tampoco fue aprobado por Ordenanza Municipal.

La gestión municipal 2015-2018 del Alcalde Luis Castañeda Lossio no evaluó, socializó, debatió, complementó, corrigió ni aprobó el mencionado *Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao al 2035* ni el referido *Plan Maestro del Centro Histórico de Lima al 2025*. Sólo aprobó el *Plan de Desarrollo Local Concertado de Lima Metropolitana 2016-2021* por Ordenanza Municipal de Lima N° 1972-2016, elaborado por la Gerencia de Planificación de la Municipalidad de Lima, *sin la participación del IMP*, como una supuesta “primera aproximación al ordenamiento y sistematización de los instrumentos de gestión relacionados con el planeamiento con visión de desarrollo de la ciudad”. Pero en realidad, es un plan integral, no urbano, con un excesivo énfasis en obras viales.

La actual gestión municipal 2019-2022 del Alcalde Jorge Muñoz Wells ha aprobado el *Plan Maestro del Centro*

Histórico de Lima al 2029 con Visión al 2035, por Ordenanza Municipal de Lima N° 2194-2019, el cual incluye un *Reglamento Único de Administración*, señalando que “ambos documentos técnicos normativos buscan promover la recuperación integral, sostenible y humana de esta parte importante de la capital”. Asimismo, ha decidido la formulación del *Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima 2021-2040*, para lo cual “se utilizará parte del contenido del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao al 2035”, que fue descartado por la gestión municipal 2015-2018 del Alcalde Castañeda.

En suma, considerando que el año 2019 ha sido un año de cambio de autoridades regionales y locales, y que el 2020 será un año de formulación y aprobación de planes, debe quedar claro para las actuales autoridades municipales que *el desarrollo urbano de Lima y Callao no puede estar sujeto a la improvisación técnica, a la imposición política, ni a la supuesta genialidad de los Alcaldes*.

Megalópolis Lima Callao y desarrollo urbano sostenible

Por otro lado, hay que tener presente que hoy las *Provincias de Lima y Callao constituyen una Megalópolis*, que es la conurbación de áreas metropolitanas y la superposición de sus áreas de influencia, con una población superior a los 10 mill de habitantes, y con influencia inmediata en las Provincias de Huaral, Canta, Huarochirí y Cañete.

Por tanto, se requiere una

visión estratégica de largo plazo, para la planificación, promoción, implementación y regulación del desarrollo urbano sostenible de la *Megalópolis Lima Callao*, con miras al Bicentenario de la Independencia del Perú (2021), al 500° aniversario de la fundación española de Lima (2035), y a la segunda mitad del Siglo XXI (2050).

Cabe señalar que la Organización de las Naciones Unidas - ONU aprobó en el 2015 la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Esta estrategia regirá los programas mundiales y nacionales de desarrollo hasta al año 2030. Y los Estados se han comprometido a formular *políticas públicas* para su implementación (ONU, 2015).

Y en el 2016, la ONU aprobó la *Nueva Agenda Urbana*, en la Conferencia Internacional sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible - Hábitat III, donde se reafirma el compromiso mundial con el *desarrollo urbano sostenible* (ONU, 2016).

En el Perú, el *desarrollo sostenible* está legalmente establecido y ratificado desde el año 2002. Además, el país ha asumido el compromiso de cumplir con la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* de la ONU, que incluye el objetivo de *Ciudades y Comunidades Sostenibles*; y con la *Nueva Agenda Urbana* que reafirma el compromiso mundial con el *desarrollo urbano sostenible* como un paso decisivo para el logro del *desarrollo sostenible* de manera integrada y coordinada a nivel mundial, nacional, regional y local.

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

En este contexto general, el concepto emergente de *desarrollo urbano sostenible* requiere de una construcción teórica más elaborada y de una aplicación operativa en la planificación urbana (Tang & Lee, 2016); ya que equivocadamente se le suele constreñir sólo al manejo adecuado de la interacción entre *desarrollo urbano y medio ambiente* (Castillo, 2012).

En ese sentido, la Estrategia Territorial Europea (ETE), adoptada por los Estados miembros y la Comisión Europea en 1999, establece objetivos territoriales para la Unión donde las ciudades ocupan un lugar central. En efecto, propone el objetivo de un sistema urbano equilibrado y policéntrico como pieza clave para la cohesión territorial europea (MMA, 2001).

Para ello, establece pautas como el reforzamiento de las estructuras urbanas como factores de calidad de vida y competitividad económica, otorgando un papel a los distintos tipos de ciudades; el mejoramiento de su accesibilidad y conexión; y la aplicación de criterios de *sostenibilidad en la ciudad* y en su relación con el territorio circundante, para reducir los efectos y poner en valor el patrimonio natural y cultural (Ortega, 2001).

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

En esa perspectiva, es necesario precisar que el *desarrollo urbano sostenible* debe ser entendido como un proceso de cambio integral, multisectorial y positivo en los centros urbanos, que involucra 09 componentes básicos: complementariedad urbano - territorial, competitividad urbana, funcionalidad urbana, calidad urbanística y paisajística, sustentabilidad ambiental, gestión de riesgos de desastres, equidad social urbana, identidad cultural y gobernanza urbana

(Castillo, 2010; MVCS, 2015):

- 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 de ciudad para actuar en mundo globalizado, facilitando actividades económicas y oportunidades de negocios, atrayendo inversiones, generando empleo, ofertando bienes y servicios requeridos por mercado con eficiencia, escala, oportunidad, calidad y buenos precios, y ofreciendo mejor calidad de vida.

- La *funcionalidad urbana*, como la organización físico - espacial de las actividades económicas, sociales y administrativas en el centro urbano, y la promoción de un racional y equilibrado uso del suelo urbano, de modo de contribuir a su eficiencia funcional y productiva.

- La *calidad urbanística y paisajística*, como el conjunto de característi-

cas estéticas y culturales de la arquitectura, los espacios públicos y las áreas verdes de 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 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 emergencias.

- La *gobernanza urbana*, como la gestión institucional y social de los procesos de transformación del desarrollo urbano, mediante un gobierno eficiente y acuerdos entre los actores económicos, sociales e institucionales involucrados, a fin de procurar la corrección progresiva de los principales problemas que afectan la evolución de las ciudades.

En este sentido, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) define que el *desarrollo urbano sostenible* es el proceso de transformación política y técnica de los centros poblados urbanos y rurales, así como de sus áreas de influencia, para brindar un ambiente saludable a sus habitantes, ser atractivos cultural y físicamente, con actividades económicas eficientes, ser gobernables y competitivos, aplicando la gestión del riesgo de desastres y con pleno respeto al medio ambiente y la cultura, sin comprometerla capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades (Jabareen, 2010; MVCS, 2016).

Por tanto, una *ciudad sostenible* es aquella que está integrada funcional y económicamente con su territorio circundante, es competitiva para atraer inversiones y producir bienes y servicios, ordenada y eficiente en

su funcionamiento, atractiva cultural y urbanísticamente, saludable por el manejo adecuado de sus impactos ambientales y por su seguridad ante desastres, equitativa e inclusiva socialmente, y gobernable por su administración eficaz y transparente, su gestión participativa y su seguridad ciudadana; todo ello a fin de proporcionar una mejor calidad de vida a sus habitantes y visitantes (MVCS - PNC, 2013).

Asimismo, una *ciudad sostenible* requiere de estrategias de competitividad urbana, a través de medidas regulatorias 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 educación, investigación, innovación y desarrollo tecnológico (nuevas ciudades científicas o tecnópolis); y de promoción de gobernanza urbana, entendida como la generación de voluntades colectivas y el establecimiento de consensos que configuren una nueva institucionalidad urbana (Castillo, 2011).

Y la *planificación del desarrollo urbano sostenible* debería entenderse como un proceso técnico, social y político que se concreta en un instrumento técnico - normativo y de gestión denominado *plan de desarrollo urbano*, que está orientado a prever, procurar, promover y regular la conjugación equilibrada de los nueve componentes básicos del *desarrollo urbano sostenible* (Castillo, 2012; Sofeska, 2016):

- La *complementariedad urbano - territorial*, vinculada a la implementación de propuestas de acondicionamiento territorial sostenible y de crecimiento urbano.

- La *competitividad urbana*, vinculada a la implementación de propuestas de generación y difusión de ventajas competitivas en la ciudad y en su territorio de influencia, para atraer inversiones, desarrollar actividades económicas generadoras de riqueza y empleo, y ofrecer mejor calidad de vida a su población; en el contexto del mercado nacional, internacional y del mundo globalizado.

- La *funcionalidad urbana*, vinculada a la implementación de propuestas de zonificación urbana, movilidad urbana sostenible y equipamiento urbano.

- La *calidad urbanística y paisajística*, vinculadas a la implementación de propuestas de mantenimiento, recuperación o acondicionamiento físico de espacios públicos, patrimonio urbanístico monumental, patrimonio arqueológico, y del entorno de la ciudad; de acuerdo a sus potencialidades recreativas, turísticas, ecológicas, paisajistas 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, para aminorar la huella ecológica y las consecuencias ambientales negativas que genera la ciudad.

- La *gestión de riesgos de desastres*, vinculada a la estimación,

prevención, reducción de riesgo de desastre en la sociedad, así como a la adecuada preparación, respuesta y rehabilitación ante situaciones de desastre.

- La *equidad social urbana*, vinculada a la implementación de propuestas de dotación y mejoramiento de servicios básicos, de acceso al suelo y a programas de vivienda, y de regeneración urbana para estratos sociales bajos en la ciudad.

- La *identidad cultural*, vinculada a la implementación de programas de educación vial, educación ambiental y gestión de riesgo de desastres, educación ciudadana, cultura urbana, revaloración de la identidad cultural local e interculturalidad.

- La *gobernanza urbana*, vinculada a la implementación de propuestas de modernización institucional; de mecanismos de concertación interinstitucional, participación ciudadana, seguridad ciudadana; y de seguimiento y evaluación de planes urbanos y territoriales.

Propuestas y retos para el IMP

En esa virtud, es urgente y necesario que, para la Megalópolis Lima Callao se formulen, aprueben e implementen progresivamente los siguientes instrumentos de gestión y regulación urbana, con miras al Bicentenario de la Independencia del Perú (2021), al 500° aniversario de la fundación española de Lima (2035), y a la segunda mitad del Siglo XXI (2050):

- El Plan Megapolitano de Desarrollo Urbano Sostenible de Lima y Callao.
- El Plan Maestro de Desarrollo

Sostenible de la Costa Verde de Lima y Callao.

- El Plan de Desarrollo Urbano Sostenible de la Provincia Constitucional del Callao.

- Los respectivos Planes de Desarrollo Urbano Sostenible Distritales.

- Un Sistema Intermodal de Movilidad Urbana Sostenible (Castillo, 2013).

Asimismo, urge la ejecución inmediata y la terminación oportuna de las obras de determinados *Proyectos Estratégicos Prioritarios de Desarrollo Urbano Sostenible*, considerando el Bicentenario de la Independencia del Perú en el 2021.

Este contexto general debería ser la ocasión propicia para el *relanzamiento de la imagen institucional y del rol del Instituto Metropolitano de Planificación - IMP*, en la conducción, orientación y regulación de la *planificación del desarrollo urbano sostenible de la Megalópolis Lima Callao*; a fin de revertir el proceso de decaimiento de la *planificación urbana de Lima y Callao*, que empezó en 1996 hasta la actualidad, *para que no devenga en una causa perdida sino que se convierta en el reto posible* que demanda el área urbana más importante del país, con miras al ducentésimo aniversario de la independencia del Perú, al quingentésimo aniversario de la fundación española de Lima, y al primer cincuentenario del siglo XXI.

Todo ello, en el contexto del diseño, implementación, seguimiento y evaluación de una *política pública de desarrollo urbano sostenible en el Perú*, en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible,

de la Nueva Agenda Urbana, y del Plan de Reconstrucción con Cambios. Además, esta política pública debiera ser implementada a nivel local, a través de la formulación e implementación de planes de acondicionamiento territorial sostenible, de desarrollo urbano sostenible, de movilidad urbana sostenible, de acción ambiental, y de

gestión de riesgos de desastres, entre otros; en el entendido que el futuro del desarrollo del país se decidirá en nuestras urbes, si se acepta el reto de convertirlas progresivamente en *ciudades sostenibles* (Yigitcanlar & Kamruzzaman, 2015; Yigitcanlar & Teriman, 2015; Castillo, 2018).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Castillo, R. 2005. *La Planificación Urbana del Área Metropolitana Lima Callao 1988 - 2004: ¿Causa Perdida o Reto Posible? Una Aproximación desde una Perspectiva Emergente y Proactiva*. Tesis de Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.
- Castillo, R. 2010. Desarrollo Urbano Sostenible: Una Aproximación Teórica y una Propuesta Operativa. *Paideia XXI*, 1: 45-58.
- Castillo, R. 2011. *Competitividad Urbana y Áreas Industriales*. Revista *Arquitextos*, 26: 98-105.
- Castillo, R. 2012. *La Planificación Urbana en el Perú 1947 - 2011: ¿Del Urbanismo Mágico a la Planificación del Desarrollo Urbano Sostenible? Apuntes Para Una Biografía y Una Propuesta*. Tesis de Maestría en Planificación Urbana y Regional. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Artes, Sección de Postgrado y Segunda Especialización Profesional, Universidad Nacional de Ingeniería. Lima, Perú.
- Castillo, R. 2013. *Hacia un Sistema Intermodal de Movilidad Urbana Sostenible para la Megalópolis Lima Callao*. Ponencia en Foro Lima Callao 2035. Revista de Resultados de Foro Lima Callao 2035, de la Regional Lima, Colegio de Arquitectos del Perú - CAPLIMA.
- Castillo, R. 2017. *Propuestas Generales con respecto al Territorio, al Desarrollo urbano y la Vivienda en el Perú*. Comisión Regional de Planificación y Habilitaciones Urbanas - CORPHUR. Revista de la Regional Lima, Colegio de Arquitectos del Perú - CAPLIMA, 1:44-46.
- Castillo, R. 2018. Hacia una política pública de Desarrollo Urbano Sostenible en el Perú. *Paideia XXI*, 8: 139-160.

- Jabareen, Y.R. 2010. Sustainable Urban Forms: their typologies, models, and concepts. *Journal of Planning Education and Research*, 26: 38.
- Mersal, A. 2016. Sustainable urban futures: Environmental planning for sustainable urban development. *Procedia Environmental Sciences*, 34: 49–61.
- MMA (Ministerio de Medio Ambiente). 2001. *La Problemática Urbana en España: Bases para la Definición de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible*. Ministerio de Medio Ambiente. Madrid, España.
- MVCS - PNC (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Programa Nuestras Ciudades). 2013. *Plan de Desarrollo Urbano Sostenible de Ciudades en Zonas de Frontera 2013 - 2021*. Aprobado por la Comisión Multisectorial de Ciudades en Zonas de Frontera, creada por Decreto Supremo N° 083-2012-PCM, mediante el Acta N° 007-2014. Programa Nuestras Ciudades - PNC. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS. Lima, Perú.
- MVCS (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento). 2015. *Manual de Operaciones del Programa Nuestras Ciudades*. Resolución Ministerial N° 193-2015-VIVIENDA.
- MVCS (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento). 2016. *Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible*. Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2015. *Agenda 2030 para el Desarrollo Urbano Sostenible*. Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Nueva York, Estados Unidos de América. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2016. *Nueva Agenda Urbana*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible - Hábitat III. Quito, Ecuador. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>
- Ortega, M. 2001. *Bases para un Desarrollo Urbano Sostenible*. Jefatura del Área de la Unidad de Desarrollo Territorial, Ministerio de Medio Ambiente. Madrid, España.
- Sofeska, E. 2016. Relevant factors in sustainable urban development of Urban planning methodology and implementation of concepts for sustainable planning (Planning Documentation for the Master plan Skopje 2001-2020). *Procedia Environmental Sciences*, 34: 140–151.
- Tang, H.T. & Lee, Y.M. 2016. The making of Sustainable Urban Development: A synthesis framework. *Sustainability*, 8: 492.

- Yigitcanlar, T. & Kamruzzaman, M. 2015. Planning, Development and Management of Sustainable Cities: A Commentary from the Guest Editors. *Sustainability*, 7: 14677-14688.
- Yigitcanlar, T. & Teriman, S. 2015. Rethinking sustainable urban development: towards an integrated planning and development process. *International Journal of Environmental Science and Technology*, 12: 341–352.

Received December 7, 2019.