

El Congresista de la República ARTURO CASTILLO CHIRINOS, que suscribe, Representante de la Nación y miembro del Grupo Parlamentario Acción Popular-CODE, ejerciendo el derecho de iniciativa que le confiere el artículo 107º de la Constitución Política, presenta el

PROYECTO DE LEY

Considerando:

Que, la modalidad de enfrentar los problemas que parten de la concentración de la población en asentamientos humanos influyen en el desarrollo integral del país, si conceptualizamos a un centro urbano como una aglomeración que permite a su población captar las economías de la concentración espacial de sus actividades y optimizar socialmente los beneficios. La inversión de estos excedentes le permitirán ampliar su infraestructura y equipamiento urbano para desarrollar su base económica y así ofertar más empleo urbano a su creciente población.

Que, los centros urbanos que se desarrollan en el territorio nacional, se sitúan en un espacio físico, social y económico; su existencia está condicionada a las relaciones con otros centros poblados así como con las áreas rurales comprendidas en su hinterland, no pudiendo producir dentro de sus límites la totalidad de los bienes y servicios que requiere, ni los productos alimenticios esenciales para su existencia; por lo que su desarrollo efectivo depende de una perspectiva articulada integralmente.

Que, en las últimas décadas, el Perú se ha transformado de un país con predominio de población rural a un país eminentemente urbano. En 1940 la población urbana apenas representaba el 27% de la población nacional; en 1972 alcanzó el 47%; en 1981 la población urbana superó el 65%; en 1993 ya superaba el 70% y; se estima que en el año 2000 ésta será aproximadamente del orden del 75%, lo que nos indica que si no afrontamos desde ahora los problemas de

nuestras ciudades como un reto nacional, y no solamente local, el pronóstico para los comienzos del próximo siglo serán funestos para el desarrollo urbano del país.

Que, el intenso crecimiento de las ciudades del país en las últimas décadas, han traído como consecuencia la aparición de los problemas típicos de los crecimientos urbanos desordenados: la especulación con la tierra urbanizable; el encarecimiento de la vivienda; la tugurización en grandes sectores del asentamiento; la insuficiencia y deficiencia de la infraestructura básica y del equipamiento más necesario, la degradación del medio ambiente.

Que, frente a la realidad descrita en el considerando anterior, no se cuenta, en todos los centros urbanos, con gobiernos locales consolidados, con capacidades técnicas calificadas, recursos materiales, económicos y financieros , que le permitan una autonomía efectiva y la posibilidad de solución integral de sus problemas urbanos.

Que, los enfoques teóricos-metodológicos y aspectos institucionales de la planificación urbana en el Perú revisados desde la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo ONPU hasta la actualidad, han tenido el carácter de "importados", sin que, en algún periodo se creara y aplicara enfoques mucho más compatibles con nuestra realidad.

Que, ésta situación se agrava cuando no existe, ni ha existido un plan de desarrollo de los asentamientos humanos a nivel nacional, que incorpore objetivos, políticas y estrategias como contrapartida consistente al desarrollo económico y social del país, elaborado de manera que permita una implementación efectiva, determinando específicamente criterios de: gestión del suelo urbano; estructuración, normatividad y control urbano; formulación, programación y gestión de proyectos de inversión locales, y; los roles de las instituciones sectoriales y municipales.

Que, la elaboración de los planes urbanos a nivel local ha estado a cargo paradójicamente, de instituciones a nivel nacional o regional como el MFOP, la ONPU, el MVC , las ORDES y a partir de 1981 el INADUR como Institución técnica en apoyo a los gobiernos locales, dejando siempre de lado la perspectiva de desarrollo urbano nacional.

Que, los planes urbanos elaborados hasta la fecha, se han convertido en simples documentos de investigación, siendo en el mejor de los casos instrumentos de referencia, por no contar con dispositivos claros, homogéneos, compatibilizados y difundidos de manera que en cualquier ciudad del país se respeten los instrumentos básicos de la promoción y control urbano como son: los dispositivos técnicos-normativos y la programación de inversiones.

Que, a pesar de estas experiencias, desde 1981 a la fecha, es el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano-INADUR la institución que ha venido brindando asistencia técnica y capacitación a los órganos de gobierno local en el desarrollo de sus planes urbanos, llegando a formular un total de 146 de los mismos, lo que le ha permitido acopiar la información y formar las capacidades técnicas sobre el tema, insumo fundamental para el análisis y formulación de cualquier plan de desarrollo urbano a nivel nacional.

Que, la participación de las municipalidades en el desarrollo urbano ha estado relegada a la administración de servicios públicos de menor importancia como la limpieza pública, registros civiles, mercados, sin participar directamente en la planificación de un desarrollo sostenido, siendo la causa inicial, el no contar dentro de un contexto nacional, con objetivos, lineamientos, roles, funciones y criterios compatibilizados para la elaboración de sus respectivos planes.

Que, según la Ley Orgánica de Municipalidades N° 23853, y anteriormente con el decreto legislativo N° 051, las municipalidades, sobretodo las provinciales, se convierten en las instituciones principales en el desarrollo urbano local, especialmente en la planificación y el control urbano, con las que deberían coordinar las demás instituciones de nivel nacional y regional. Estas coordinaciones no han sido operativas o no se han efectivizado por la falta de planes y políticas coherentes en los niveles de planificación nacional y regional y por la falta de una mayor precisión de las disposiciones acerca de los mecanismos de coordinación y de los plazos para establecerlos.

Que, la Constitución Política del Perú en su Capítulo XIV, Artículo 192, Inciso 5, atribuye a las municipalidades "Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, y ejecutar los planes y programas correspondientes", sin embargo, la misma Carta Magna establece en su Artículo 58 que "el Estado orienta y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.", así mismo, en el artículo 67 se estipula

que "El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales." , lo que se debe entender que, si bien las municipalidades tienen autonomía en la planificación del territorio de su jurisdicción, ésta debe estar enmarcada dentro de los objetivos y estrategias nacionales.

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con el numeral 1 del artículo 102 de la Constitución del Estado.

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA,

HA DADO LA LEY SIGUIENTE :

Artículo 1º.- Declárese de necesidad nacional la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el mismo que tendrá como objetivo general el promover, orientar, y regular la formulación e implementación de planes urbanos en el territorio de la República.

Artículo 2º.- Son objetivos específicos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano:

- a. Establecer los objetivos, políticas, lineamientos, estrategias y metas nacionales para el desarrollo de los asentamientos humanos en el país.
- b. Determinar el Sistema Urbano Nacional por niveles y jerarquías, en base a las tendencias , perspectivas y objetivos de estructuración de relaciones productivas y/o socio-económicas de los centros urbanos en el país.
- c. Establecer los parámetros, criterios, instrumentos y mecanismos generales de planificación del desarrollo urbano metropolitano, regional y local, a fin de homogenizar y articular los planes urbanos a nivel nacional.

- d) Establecer el Código de Desarrollo Urbano, el mismo que deberá determinar objetivos, derechos, deberes, infracciones y sanciones correspondientes, las que serán incorporadas a la legislación civil y penal vigente.

- e. Formular un banco de proyectos de infraestructura básica que contribuya al fortalecimiento y consolidación del sistema urbano nacional.

- f) Institucionalizar los objetivos, políticas, estrategias y mecanismos que orienten el desarrollo urbano a nivel nacional a través de la creación e implementación de un órgano de coordinación y asesoramiento permanente a los gobiernos locales en la formulación y ejecución de sus planes urbanos.

Artículo 3º.- Para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano se considerará como alcance temporal máximo los próximos 20 años, contados a partir de la culminación y aprobación del mismo.

Artículo 4º.- El Plan Nacional de Desarrollo Urbano tendrá como contenido básico los siguientes aspectos:

- a) Establecimiento del Esquema de Acondicionamiento territorial a nivel nacional, a fin de definir las tendencias y perspectivas de organización espacial de las inversiones y las actividades.

- b) Estructuración Urbana Nacional; determinación de la red metropolitana, de ciudades y centros urbanos menores, según los niveles, rangos, jerarquías, roles y funciones urbanas.

c) La identificación y delimitación de los ámbitos de los centros poblados menores cuya organización sea necesaria.

d) Formulación de tipologías de planes urbanos de acuerdo a rangos y características de centros poblados, su complejidad, alcance territorial y temporal.

e) Formulación, conceptualización y caracterización de instrumentos técnicos-normativos que deban ser planteados y desarrollados a nivel local, de forma que permitan un control efectivo del proceso del desarrollo urbano; esto es, establecer los parámetros para fijar las normas técnicas urbanísticas básicas para la promoción y orientación del uso racional del suelo y el gradual acondicionamiento del espacio urbano.

f) Estructuración, organización y sistematización de la institucionalización del Plan de Desarrollo Urbano Nacional; determinando su ley orgánica, reglamento y manual de organización y funciones, y sus cuadros operativos.

g) Elaboración de perfiles técnico-financieros de los programas y/o proyectos que permitan consolidar el desarrollo sostenido de un proceso urbano consecuente con los objetivos nacionales de calidad de vida de los ciudadanos.

h) Evaluación de deberes y derechos urbanos, así como determinación de las infracciones y sus respectivas sanciones.

i) Recomendaciones para la estructuración municipal para el desarrollo urbano de acuerdo a las dimensiones, jerarquías y tipologías de las áreas técnicas de los diversos municipios de la República.

- j. Otros, que se consideren en el proceso de formulación del Plan.

Artículo 5º.- Para la formulación de tipologías y criterios en la elaboración de Planes Urbanos se deberán desarrollar el siguiente contenido específico:

- a. Control y supervisión del uso de la tierra: Zonificación del uso del suelo urbano, índice de usos para la ubicación de actividades urbanas, licencias de construcción, licencias de funcionamiento, procesos de acumulación y procesos de subdivisión.
- b. Determinación y delimitación de zonas de expansión urbana: áreas de crecimiento urbano en función a su disponibilidad, tenencia, seguridad y protección ambiental; procesos de urbanización y habilitación.
- c. Regulación de los nuevos asentamientos humanos, y la promoción de construcción de viviendas económicas.
- d. Promoción del saneamiento integral de la propiedad individual y del saneamiento físico-legal de los asentamientos humanos marginales.
- e. Administración de la propiedad fiscal.
- f. Organización y mantenimiento de los sistemas del transporte y el tráfico.

g) Prestación de los servicios públicos básicos: agua potable, drenajes, alcantarillado, energía eléctrica, comunicaciones y saneamiento ambiental.

h) Establecimiento de normas de prevención y mitigación de desastres.

i. Promoción del saneamiento de áreas tugurizadas y la renovación de áreas inhabitables.

j. Promoción de la protección, conservación y custodia del patrimonio histórico.

k. Establecimiento de normas de ornato público.

l. Promoción de la participación directa de la comunidad en el desarrollo urbano.

m. Formulación, priorización, programación y gestión de proyectos de inversión urbana.

n) Perfiles, Términos de Referencia y Expedientes Técnicos de los proyectos programados.

Artículo 6º.- El plazo máximo para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano es de un (01) año ó doce (12) meses, contados a partir de la primera transferencia de los fondos establecidos, terminado el plazo, el Plan deberá ser expuesto a todos los Sectores del Poder Ejecutivo, a la Comisión respectiva del Poder Legislativo, a

la Asociación de Municipalidades del Perú-AMPE, para posteriormente someterse a aprobación.

Artículo 7º.- La aprobación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano será mediante Resolución Legislativa, la misma que deberá contener los dispositivos pertinentes para la Institucionalización del Plan, a fin de que se inicie el proceso de implementación y actualización permanente. Es requisito previo para la aprobación el dictamen favorable de la Comisión respectiva.

Artículo 8º.- Encárguese al Instituto Nacional de Desarrollo Urbano - INADUR, Institución Pública Descentralizada del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, para lo cual deberá elaborar en un plazo no mayor de 30 días, los documentos preliminares donde se establezcan los requerimientos técnico-económicos respectivos, los mismos que deberán ser aprobados por Resolución Ministerial.

Artículo 9º.- La fuente de financiamiento para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano será las transferencias del Tesoro Público consignados en el Presupuesto General de la República.

Artículo 10º.- Deróguense, modifíquense o déjense en suspenso, según sea el caso, todas las disposiciones legales que se opongan a la presente ley.

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. MARCO CONCEPTUAL DEL DESARROLLO URBANO

Considerando el intercambio económico como uno de los principales dinamizadores del desarrollo de los

asentamientos humanos, se puede conceptualizar a un centro urbano como una aglomeración que permite a su población captar las economías de la concentración espacial de sus actividades y optimizar socialmente los beneficios. En todo centro urbano, la población procurará obtener los mayores excedentes de la venta de los bienes y servicios que produce y de la compra de los que consume. La inversión de estos excedentes le permitirán ampliar su infraestructura y equipamiento urbano para desarrollar su base económica y así ofertar más empleo urbano a su creciente población.

Los beneficios logrados, normalmente deben expresarse en términos de mejor ordenamiento de su estructura urbana, para lograr un medio ambiente más adecuado, y estimulante para su desarrollo social. Así, posibilitará también un mayor acceso a los bienes y servicios necesarios para el mantenimiento y ampliación de su base económica. De lo contrario, reproducirá el estancamiento de un centro urbano, y por lo tanto de su base económica, originará la reducción de la oferta de empleo estable y la desocupación acelerada de su población económicamente activa y, consecuentemente, la reducción de la demanda por los bienes y servicios que produce, así como de las oportunidades de inversión productiva; esta situación agravará las contradicciones internas del centro poblado.

En todo centro poblado existen tensiones urbanas provocadas por la competencia y la concentración en torno a las mayores ventajas comparativas en la localización y en las relaciones de la actividad económica. El crecimiento del centro urbano, y por lo tanto de su población, significará la incorporación de nuevas áreas urbanas cada vez más distantes y con menores niveles de equipamiento y servicios. Estas tensiones podrían alcanzar niveles críticos cuando al crecimiento poblacional vegetativo se acumula la población migrante, en forma explosiva, con una gran demanda social por los bienes y servicios, y carente de posibilidades de inversión. El incremento de las tensiones se expresará en el desorden de la estructura urbana, en el mayor desgaste de la

infraestructura y equipamiento, en el incremento de las fricciones espaciales y en la pauperización de las condiciones ambientales del centro urbano. La disminución de la base económica se comprobará en su incapacidad para reproducir los niveles apropiados del habitat humano.

Entendiendo el desarrollo como el proceso mediante el cual la población urbana obtiene simultáneamente un mayor ingreso y un mejor nivel de satisfacción de sus necesidades y bienestar, en términos de calidad de vida; el desarrollo de un centro poblado está condicionado por su economía, así como por la definición de sus necesidades y la interpretación de su bienestar.

Un centro urbano se sitúa en un espacio físico, social y económico; su existencia está condicionada a las relaciones con otros centros poblados así como con las áreas rurales comprendidas en su hinterland. Ningún centro urbano puede producir dentro de sus límites la totalidad de los bienes y servicios que requiere, ni los productos alimenticios esenciales para su existencia.

La localización de un centro poblado puede atribuirse a múltiples razones; sin embargo, estará relacionado con espacios rurales, próximos o lejanos, que le proveerá productos agrícolas y pecuarios para su alimentación y consumirán los bienes y servicios que produce, normalmente con exclusividad; generándose de esta manera el intercambio económico entre las áreas urbanas y las áreas rurales. Frecuentemente estas relaciones económicas están caracterizadas por un intercambio desequilibrado en desmedro de las áreas rurales, cuya producción reporta escasos márgenes sobre los costos de producción, mientras los productos urbanos incluyen un considerable valor agregado que normalmente es reinvertido en las áreas urbanas.

El intercambio económico entre las áreas rurales y las áreas urbanas debe ser, en consecuencia, reorientado de manera que se permita a las áreas rurales formar excedentes económicos en sus relaciones con los centros urbanos, que les permitan mejorar sus tecnologías para incrementar su productividad y obtener mayores beneficios para elevar el nivel de la calidad de vida de la población rural, que en estas condiciones se verá desalentada a migrar a las ciudades en busca de mejores oportunidades. Resulta, pues, necesario que las políticas y estrategias de desarrollo nacional se orienten hacia el estímulo de las actividades productivas complementarias y equilibradas, en base a organizaciones espaciales coherentes en sus relaciones y afines en su evolución económica.

2. LOS ENFOQUES DE ANALISIS E INTERPRETACION DEL PROCESO URBANO EN EL PERU

En cuanto a los enfoques teóricos de análisis e interpretación del proceso urbano en el Perú, estos se pueden analizar de acuerdo a los estudios de sociología urbana, y los estudios urbanísticos o planes urbanos.

La sociología urbana en el Perú, ha estudiado sobre todo al proceso de crecimiento urbano, esto es a los "Barrios Marginales" o "Pueblos Jóvenes" y los tugurios, sin embargo, el enfoque teórico ha ido variando a través de las últimas décadas, así tenemos que:

Hasta la década del 60 se impuso la influencia de la sociología norteamericana, a través del Ecologismo Urbano de los años 20, el Estructural Funcionalismo en la década de los 30 y el Empirismo, todos estos enfoques desarrollados en Norteamérica.

Posteriormente, a mediados de la década del 60 se produce un importante desarrollo de las ciencias sociales en Latinoamérica que se forja en torno a la problemática específica de los países latinoamericanos.

Este enfoque teórico, habla de los niveles de dominación, utilizando términos geográficos como, "La ciudad domina al campo", "La Metropoli a la periferie", etc., siguiendo el curso de la escuela de dominación y dependencia de aquellos años, donde se considera a las ciudades latinoamericanas como factores de transmisión de poder socio-económico y político hacia el exterior (centro y periferia).

Sin embargo, en la década de los 70, estos enfoques teóricos se tornan insuficientes para estudiar y explicar la problemática urbana, es así como a partir de estos años se va consolidando una tendencia teórica y metodológica en las ciencias sociales, en busca de la reintegración del saber social en torno a una concepción histórica del hombre y la sociedad surgiendo como método de análisis e interpretación de la realidad, el Materialismo Histórico.

Con esta nueva tendencia teórica, se toma a los problemas del crecimiento urbano, como manifestaciones del proceso de reproducción de la mano de obra en una sociedad capitalista subdesarrollada.

Por otro lado los enfoques teóricos-metodológicos y aspectos institucionales de la planificación urbana en el Perú, pueden revisarse desde la creación de la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo (ONPU) en 1947, y desde allí establecerse tres períodos importantes:

- Periodo 1947 - 1969, en el cual la ONPU se encargó de la planificación urbana en el país. En la etapa 1947-1956 existió un enfoque teórico y metodológico incipiente en el estudio del proceso urbano, predominando una versión puramente urbanística de la ciudad como reflejo de la influencia del Urbanismo Funcionalista de Europa en las primeras décadas del siglo XX.

En la etapa 1956 - 1960, se incorporaron en la planificación urbana aspectos antropológicos, económico y social, además del físico-geográfico. Un ejemplo fue el Estudio desarrollado para la ONPU por José María Arguedas sobre la Feria de Huancayo.

En la etapa 1961 - 1967, la planificación urbana siguió enriqueciéndose con aportes del ecologismo urbano, el empirismo de la sociología norteamericana y de la planificación regional. En esta etapa se crea el Instituto de Planeamiento de Lima (IPL) que incorpora el nivel regional en la planificación urbana.

En la etapa 1967 - 1969, la ONPU elabora el Plan de Desarrollo de Lima Metropolitana (PLAN MET) donde se consideran aspectos económicos, físico-espaciales, sociales e institucionales dentro de un enfoque ecléctico con influencia del Urbanismo Funcionalista, del Neo-Ecologismo Urbano y del Empirismo norteamericano.

- En la etapa 1970 - 1980, el Ministerio de Vivienda y Construcción se encargó de la planificación urbana en el país. Los planes se hacen más integrales e interdisciplinarios en su elaboración, pero también más eclécticos ya que recibieron aportes de las ciencias sociales y económicas, pero fueron aportes más de tipo metodológico y operativo que teóricos, ya que los planes urbanos trascendían un

urbanismo pragmático y un empirismo en su concepción.

- **A partir de 1981**, las municipalidades asumen la responsabilidad legal de la planificación urbana según la Ley Orgánica de Municipalidades y se crea el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano (INADUR) como institución descentralizada del sector Vivienda y Construcción, con el objetivo de asistir a los gobiernos locales en la formulación e implementación de sus planes de desarrollo urbano.

En este período, se rescatan las experiencias de los períodos anteriores, pero utilizando conceptos y técnicas económicas relacionadas con los proyectos de inversión. El enfoque teórico, se mantiene en el eclecticismo y pragmatismo con aportes empiristas, ecologistas del urbanismo funcionalista. Se incorporan algunos conceptos y técnicas del materialismo histórico, sobre todo, para la elaboración del diagnóstico del plan urbano.

Como se ha percibido, los enfoques que en los respectivos periodos han influenciado en la manera de abordar la planificación urbana en el Perú, han sido siempre alimentados de concepciones extranjeras y no necesariamente han partido de una propuesta nacional.

3. LA PROBLEMÁTICA URBANA NACIONAL

Para el año 2010, se espera que la población urbana del mundo sea mayor de 2,500 millones , lo cual implicaría un incremento en las ciudades de 600 millones de personas entre hoy y el año 2000, y de 1,300 millones entre hoy y el 2010. Para el año 2020 alrededor de 3,500 millones de

personas vivirán en ciudades, lo que representa el 54% de la población mundial.

En las últimas cinco décadas, el Perú se ha transformado de un país con predominio de población rural a un país eminentemente urbano. En 1940 la población urbana apenas representaba el 27% de la población nacional; en 1972 alcanzó el 47%; en 1981 la población urbana superó el 65%; en 1993 ya superaba el 70% y se estima que en el año 2000 esta será aproximadamente del orden del 75%. La población urbana se ubica preferentemente en la costa, que alberga el 73% de la población urbana, que representa el 48% de la población total, en la sierra alcanza el 22% y en la selva apenas el 5% de la población urbana nacional.

La concentración urbana tiene una serie de causas, todas ellas de orden económico. En las ciudades existen mayores oportunidades de empleo, mejores remuneraciones, servicios básicos que no alcanzan al área rural, concentración de inversiones, entre otras, en marcado contraste con las áreas rurales carentes de recursos y con una creciente pauperización que hace algunos años favoreció el incremento de la subversión y el terrorismo.

La concentración de la población en la zona urbana motiva que las demandas políticas y sociales se intensifiquen en sus áreas, y al no contar los gobiernos locales con los recursos financieros, humanos y técnicos, que le permitan, una autonomía efectiva, la solución de sus problemas, condicionan su desarrollo a las inversiones sustanciales del sector público y privado, así la concentración de las actividades económicas en la ciudad, ocasiona a su vez presión sobre la sociedad en su conjunto, determinando requerimientos específicos de oportunidades de trabajo, creación de las fuentes de energía, la habilitación de la infraestructura económica y de medios de transporte, la provisión de los servicios y del equipamiento social, etc.

La magnitud y crecimiento de las ciudades, ha dificultado la aplicación oportuna de medidas dentro de los marcos de la planificación, ocasionando que dentro de ellas se registren grandes contrastes. Por otro lado, el sector público no dispone de los recursos financieros e institucionales necesarios para implantar políticas y estrategias nacionales para promover un desarrollo integral.

El intenso crecimiento de las mayores ciudades del país, ha traído como consecuencia la aparición de los problemas típicos de los crecimientos urbanos desordenados: la especulación con la tierra urbanizable; el encarecimiento de la vivienda; la tugurización en grandes sectores del asentamiento; la insuficiencia y deficiencia de la infraestructura básica y del equipamiento mas necesario, la degradación del medio ambiente, etc.

Mientras que en algunas ciudades principales, en plena zona del casco central crecen los tugurios y los barrios decadentes, en otras zonas urbanas se dá un crecimiento horizontal con muy baja densidad, tanto en forma de "asentamientos marginales" como de urbanizaciones. Esto es perjudicial, tanto para la invasión de áreas agrícolas, como para la extensión y dispersión de servicios básicos y del equipamiento, elevándose así, innecesariamente, los costos para la economía de la ciudad en su conjunto.

En los denominados asentamientos marginales, la lentitud para dar soluciones concretas a los problemas de remodelación y titulación, ha ocasionado que estos asentamientos se consoliden desordenadamente, tugurizándose los más antiguos y haciendo más difícil y costoso su saneamiento físico-legal y la provisión de sus servicios básicos.

El proceso de urbanización acelerado y sostenido no ha permitido a las ciudades, la incorporación orgánica de la población migrante que se ha implantado sin la infraestructura básica, servicios públicos, vivienda y equipamiento urbano indispensable, produciéndose de esta manera el crecimiento urbano sin el consiguiente desarrollo, fenómeno éste que caracteriza, de manera inconfundible la involución de las áreas urbanas en el país.

Son todos estos problemas que deben enfrentarse de una manera integral y articulada a nivel nacional y no de forma parcial, de acuerdo a posiciones circunstanciales y/o eventuales.

4. LA GESTION DEL DESARROLLO URBANO EN EL PERU

El análisis histórico de la gestión del desarrollo urbano en el período comprendido entre el año 1940 a la fecha, en sus aspectos de planificación, administración y regulación es sintetizado en lo siguiente:

a. En relación a la Planificación Urbana

No ha existido un plan o política de desarrollo de los asentamientos humanos a nivel nacional, como contrapartida consistente al desarrollo económico y social del país, elaborado de manera que permita su implementación efectiva dentro de una adecuada coordinación intersectorial e interregional. Sin

embargo, han existido experiencias rescatables como el Plan Nacional de Desarrollo Urbano elaborado por la Dirección general de Desarrollo Urbano del MVC en 1975, el que no ha sido convenientemente utilizado en los planes locales de desarrollo y en la actualidad ha perdido vigencia al no considerar el marco en el que se vienen desarrollando los asentamientos en el país.

El desarrollo urbano, que tiene un carácter inconfundiblemente multisectorial, ha sido manejado, desde 1969 hasta la fecha, con organismos de carácter sectorial, generalmente dependientes del sector vivienda y construcción, lo que ha restringido las posibilidades de su planificación e implementación coherentes, entre todos los sectores de la administración pública.

La elaboración de planes urbanos a nivel local ha estado a cargo paradójicamente, de instituciones de nivel nacional o regional como la ONPU, el MVC, las ORDES y el INADUR, en forma sucesiva; mientras tanto las municipalidades nunca han sido capacitadas para elaborar, autónomamente sus planes urbanos; la aprobación de estos planes urbanos ha sido generalmente centralizada, ya que ha estado a cargo del Ministerio de Fomento, Ministerio de Vivienda y los Organismos Regionales de Desarrollo, sucesivamente. Sólo a partir de 1981 con el Decreto Legislativo N° 051 y luego con la ley N° 23853, las municipalidades han asumido esta atribución.

b. En relación a la implementación Urbana

La implementación de acciones y proyectos que han contribuído al desarrollo urbano local han estado a

cargo fundamentalmente, de instituciones de nivel nacional y regional; la participación de las municipalidades en esta tarea ha sido mínima en relación a otras instituciones; los organismos locales de servicios públicos que han participado en la implementación del desarrollo urbano han sido casos muy específicos, generalmente en el caso de las grandes ciudades del país.

c. En relación a la administración y capacitación de recursos humanos para el desarrollo urbano

La participación de las municipalidades ha estado relegada a la administración de servicios públicos de menor importancia como la limpieza pública, registros civiles, mercados, etc. Sin embargo, la calidad de estos servicios ha sido mínima por las limitaciones técnicas y financieras de las municipalidades.

La contratación de personal calificado y la capacitación del personal propio en tareas relacionadas con el desarrollo urbano, ha tropezado con limitaciones presupuestales estructurales y con el bajo nivel de las remuneraciones, lo que ha originado deficiencias en este aspecto.

Por otra parte, se ha constatado que, en el caso de las municipalidades, los gastos corrientes en general, constituyen más del 60% del gasto total, y el gasto de remuneraciones significa más del 55% de los gastos corrientes. Sin embargo, sólo un porcentaje reducido del Gasto del Desarrollo Urbano, (profesionales, técnicos).

Una característica general que se ha detectado es la preocupación y la aspiración compartida entre la dirección y el personal de estas instituciones, sobre la necesaria capacitación técnica del personal, no sólo a través de seminarios ocasionales, sino a través de programas de asistencia técnica directa en la aplicación de proyectos reales.

Son solo instituciones a nivel nacional las que han logrado fortalecer capacidades técnicas en la planificación del desarrollo local. Cualquier plan a nivel nacional, deberá incorporar la transferencia tecnológica a los órganos de gobierno local.

d) En relación a la administración de recursos financieros para el desarrollo urbano

Las Instituciones Públicas que han administrado mayor cantidad de recursos financieros para el Desarrollo Urbano han sido las de nivel nacional, las de nivel regional han ido adquiriendo mayor importancia en la distribución de recursos financieros, públicos y en su intervención en el Desarrollo Urbano, mientras que las Municipalidades todavía tienen ciertas limitaciones en la administración y utilización de recursos financieros para el Desarrollo Urbano (para estudios, obras y/o bienes de capital).

Asímismo, entre 1940 y 1996, algunos aspectos del Desarrollo Urbano han recibido prioridad en la asignación de recursos financieros. Así tenemos, que : entre 1940 y 1968 se priorizó la construcción de equipamiento de educación, salud y de viviendas, entre 1968 y 1980, se priorizó la dotación de Servicios Públicos como agua potable y alcantarillado; entre 1980 y 1984 se priorizó la

construcción de viviendas e infraestructura vial; entre 1985 y 1990 se produjo un periodo de estancamiento financiero para el desarrollo local orientando la gestión hacia los servicios administrativos; desde 1990 a la fecha se viene dando prioridad a la rehabilitación vial y a la remodelación de espacios públicos.

e) En relación a la regularización urbana

La normatividad del Desarrollo Urbano a nivel nacional y regional, ha estado compartido por instituciones de nivel nacional como los Ministerios (MVC, MITI, MTC, MEM, ME, MS, etc.), y ocasionalmente por instituciones de nivel regional, (como los ORDES). Sin embargo, faltan mecanismos de compatibilización de estas normas sectoriales específicas de desarrollo

urbano y de canales operativos para su aplicación coherente. El control de los procesos de habilitación urbana, tarea fundamental a nivel local, ha pasado sucesivamente, de instituciones de nivel nacional a instituciones de nivel regional (ORDES), hasta llegar a manos de las Municipalidades recién en 1981.

El otorgamiento de Licencias de construcción y de Permisos de Apertura de Establecimientos (comerciales, industriales y de servicios), es otra tarea inherente al nivel local que si ha sido desempeñada tradicionalmente por las Municipalidades, aunque afectadas por las limitaciones estructurales técnicas y financieras de éstas.

Como nos muestra lo experimentado, la gestión de estos procesos de regulación y control urbano tradicionalmente han seguido modelos de Municipalidades grandes como, la de Lima Metropolitana, y aplicados de manera repetitiva, sin responder a una estrategia y política nacional.

f) En relación a la coordinación y participación interinstitucional en la gestión del desarrollo urbano

Desde 1940, han intervenido en la Gestión del Desarrollo Urbano Local, además de las Municipalidades, instituciones de nivel nacional como : Ministerios, Institutos y/o Empresas Estatales, e instituciones de nivel regional como : Las JOPS, los ORDES, las CORDES, y ahora CORDELICA y los Consejos Transitorios de Administración Regional. Esta Multiplicidad de instituciones ha provocado duplicaciones y contradicciones en esta tarea, quedando las Municipalidades relegadas en cuanto a su rol en la promoción del Desarrollo Urbano - Local.

Según la Ley Orgánica de Municipalidades Nro.23853, y anteriormente con el Decreto Legislativo Nro.051, las Municipalidades, sobre todo las Provinciales, se convierten en las instituciones principales en el Desarrollo Urbano Local, especialmente en la planificación y el control urbano con las que deberían coordinar las demás instituciones de nivel nacional y regional. Estas coordinaciones no han sido operativas o no se han efectivizado por lo siguiente :

- Falta de una mayor precisión de la normatividad a nivel nacional acerca de los mecanismos de coordinación y de plazos para establecer.
- Falta de planes y políticas coherentes en los diferentes niveles de planificación (nacional y local); y/o
- Falta de decisión política para hacerlo

Así tenemos, por ejemplo, que la coordinación entre organismos públicos y las Municipalidades, que señalaba el Decreto Legislativo Nro. 051, no tiene mecanismos institucionales para llevarse a cabo, razón por la que en muchos lugares del país , ésta coordinación, no se ha implementado aún.

Finalmente, es necesario precisar que la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, será el punto de partida de un proceso sostenido de desarrollo de los asentamientos urbanos en el país.

ANALISIS COSTO-BENEFICIO

El desarrollo urbano ha sido un aspecto que no ha sido adecuadamente considerado. No hablemos de aquel "desarrollo urbano" estrictamente físico o de aquel "desarrollo urbano" estrictamente planificado. La actual tendencia mundial del desarrollo urbano es adecuarlo y de manera urgente a los sistemas económicos vigentes. Una de las razones que justifica esto es que en el año 2000 el 80% del

Producto Bruto Interno del mundo se va a producir en las ciudades. Otra de las razones es que nuestras ciudades deben orientarse a mejorar el desempeño macroeconómico, especialmente en países en desarrollo, aumentar la eficiencia de la economía urbana y reducir sus contracciones, así como incrementar la eficiencia del mercado, lo cual dependerá del mejoramiento de la productividad urbana.

La ciudad ha sido en la historia el gran instrumento del progreso humano. No podemos seguir pagando el precio de un medio mal concebido y administrado, pues el costo social y la amenaza que trae consigo la destrucción de los recursos naturales es muy alto.

Es pues un deber del Estado formular las políticas y estrategias del desarrollo urbano y del ordenamiento territorial que se interprete como el inicio de un proceso de desarrollo sostenido de la economía urbana nacional.

NOTA DE PRENSA

CONGRESISTA ARTURO CASTILLO CHIRINOS PRESENTA PROYECTO DE LEY PARA LA FORMULACION DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO.

El congresista Arturo Castillo Chirinos de AP-CODE presentó un importante proyecto de Ley, donde se establece la necesidad de formular un PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO, que tendrá como objetivo general el promover y regular la formulación e implementación de planes urbanos en el territorio de la República.

Castillo Chirinos manifestó que con la dación de dicha ley permitirá establecer los objetivos, políticas, lineamientos, estrategias y metas nacionales para el desarrollo de los asentamientos humanos en el país. De igual manera, será posible determinar el sistema urbano nacional por niveles y jerarquías, en base a las tendencias, perspectivas y objetivos de estructuración de relaciones productivas y/o socio-económicas de los centros urbanos del país.

Asimismo se pretende establecer los parámetros, criterios, instrumentos y mecanismos generales de planificación del desarrollo urbano metropolitano, regional y local a fin de homogeneizar y articular los planes urbanos a nivel nacional.

Castillo señaló que en las últimas cinco décadas, el Perú se ha transformado de un país con predominio de población rural a un país eminentemente urbano. En 1940 la población urbana apenas representaba el 27% de la población nacional, en 1993 ya superaba el 70% y se estima que en el año 2000 ésta será aproximadamente del orden 75% lo que indica que si no afrontamos desde ahora los problemas de nuestras ciudades como un reto nacional, y no

solamente local , el pronóstico para los comienzos del próximo siglo serán funestos para el desarrollo urbano del país.

Mas adelante resaltó que la concentración urbana tiene una serie de causas, todas ellas de orden económico. En las ciudades existen concentración de inversiones, mayores oportunidades de empleo, mejores remuneraciones, servicios básicos que no alcanzan al área rural; en marcado contraste con las áreas rurales carentes de recursos y con una creciente pauperización que favoreció el incremento de la subversión y el terrorismo.

Finalmente el congresista Castillo Chirinos dijo que la Constitución Política del Perú en su capítulo XIV, artículo 192, inciso 5 atribuye a las municipalidades el planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, y ejecutar los planes y programas correspondientes, sin embargo, la misma Carta Magna establece en su artículo 58 que el Estado orienta y actúa principalmente en la áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura., asimismo el articulo 67 estipula que el Estado determina la política nacional del ambiente, lo que se debe entender que si bien las municipalidades tienen autonomía en la planificación del territorio de su jurisdicción, ésta debe estar enmarcada dentro de los objetivos y estrategias nacionales.
