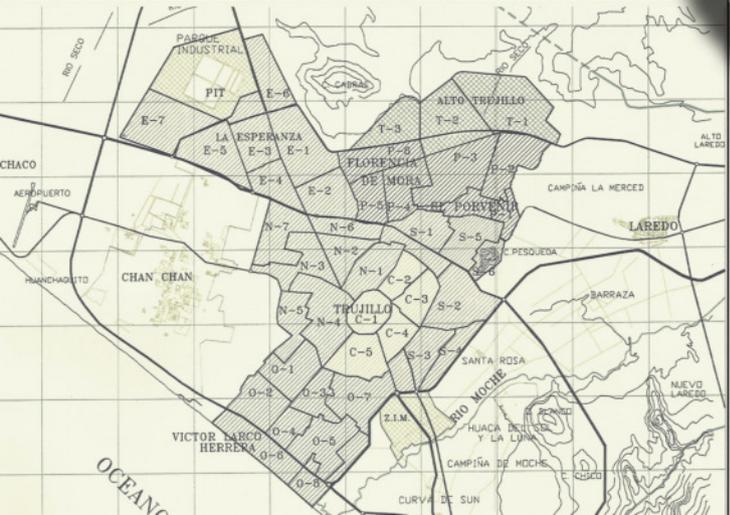




# Planes Urbanos en el Perú 1938-2020 (I)

Piura, Trujillo

## CIUTERRA DIC.2022







**Planes Urbanos en  
el Perú 1938-2020 (I)**  
Piura, Trujillo

CIUTERRA DIC. 2022

---

**Créditos:**

**Coordinador general:**

José Luis Hernández Yaguana

**Editores:**

**Piura:** José Luis Hernández Yaguana

**Trujillo:** Belsy Liliana Gutiérrez Jave  
y Carlos Alfonso Moreno Ahumada

**Diseño gráfico:**

Manuel Flores Caballero

**Diagramación:**

Graficenter Orve E.I.R.L



**CIUTERRA**

**Revista sobre Territorio, Ciudad y Arquitectura**

Año 2 N° 2 diciembre 2022

Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional

Publicación de As. CIUTERRA

Av. Petit Thouars 3980, dpto. 609 - San Isidro, Lima - Perú

ciuterraperu@gmail.com

 Ciuterra Perú

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú  
N°2022-00845

**Portada**

**Composición general:**

Jose Luis Hernandez Yaguana

**Mapa de relieves del Perú**

Miguel Valenzuela

mappdOut on Etsy

IG. Mappdoutofficial

**Imágenes en la composición:**

Fotografía aérea de Piura 1946.

Fuente; Servicio Aerofotográfico Nacional

Plano de plan director de Piura de 1954

Fotografía aérea de Trujillo 1939.

Fuente: W. Runcie. PUCP 2012

Plano de sectores de planeamiento. Trujillo

Fuente: PLANDEMETRU 1995

**AUSPICIADORES**





# ÍNDICE

## PLANES URBANOS EN EL PERÚ 1938-2020 (I) PIURA, TRUJILLO.

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	<b>09</b>
<b>1.1 “EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN URBANA EN EL PERÚ 1946 - 2021 Y RETOS FUTUROS” <i>Rodolfo Francisco Castillo García</i></b> .....	<b>10</b>
<b>PIURA</b> .....	<b>26</b>
<b>2.1 PRESENTACIÓN</b> .....	<b>27</b>
<b>2.2 PLAN REGULADOR 1941 Y PLAN DIRECTOR DE 1954; ANTECEDENTES HISTÓRICOS. <i>José Luis Hernández Yaguana</i></b> .....	<b>28</b>
<b>2.3 PLAN DIRECTOR DE PIURA DE 1974. <i>Cesar Lama More</i></b> .....	<b>36</b>
<b>2.4 PLAN DIRECTOR DE PIURA 1992 - 2010. <i>Beatriz Sologuren Capuccini</i></b> .....	<b>43</b>
<b>2.5 PLAN METROPOLITANO DE PIURA; PLAN DE DESARROLLO URBANO DE PIURA, 26 DE OCTUBRE, CASTILLA Y CATACAOS AL 2032. <i>Ciro Boderó Regalado</i></b> .....	<b>52</b>
<b>2.6 CONCLUSIONES. <i>Leopoldo Villacorta Icochea</i></b> .....	<b>59</b>
<b>TRUJILLO</b> .....	<b>64</b>
<b>3.1 PRESENTACIÓN. <i>Carlos Alfonso Moreno Ahumada</i></b> .....	<b>65</b>
<b>3.2 EL PLAN REGULADOR DE 1943: UNA MIRADA CRÍTICA A SU ESTRUCTURA Y PERSPECTIVA. <i>Javier Néstor Miranda Flores</i></b> .....	<b>68</b>
<b>3.3 PLAN METROPOLITANO DE TRUJILLO 1995 - 2010. <i>Luis Armando Li Kuan</i></b> .....	<b>78</b>
<b>3.4 PLAN DE MANEJO Y DESARROLLO DEL CENTRO HISTÓRICO DE TRUJILLO 2001-2010. <i>Belsy Liliana Gutiérrez Jave</i></b> .....	<b>92</b>
<b>3.5 FORTALECIMIENTO DEL DESARROLLO DE CAPACIDADES PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA PROVINCIA DE TRUJILLO. PLAN DE DESARROLLO URBANO METROPOLITANO DE TRUJILLO 2012-2022. <i>Álvaro Ugarte Ubilla</i></b> .....	<b>104</b>
<b>3.6 EVALUACIÓN TÉCNICA DEL PLAN DE DESARROLLO URBANO METROPOLITANO, 2012-2022. <i>Carlos Iván Pachamango Martínez</i></b> .....	<b>116</b>
<b>3.7 ALGUNOS CONCEPTOS Y ENFOQUES PARA LA PLANIFICACIÓN METROPOLITANA; EL CASO DE TRUJILLO. PLAN DE DESARROLLO METROPOLITANO EN EL MARCO DE RECONSTRUCCIÓN CON CAMBIOS DEL MINISTERIO DE VIVIENDA CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO. <i>Javier Alfaro Díaz</i></b> .....	<b>127</b>
<b>3.8 CONCLUSIONES</b> .....	<b>137</b>

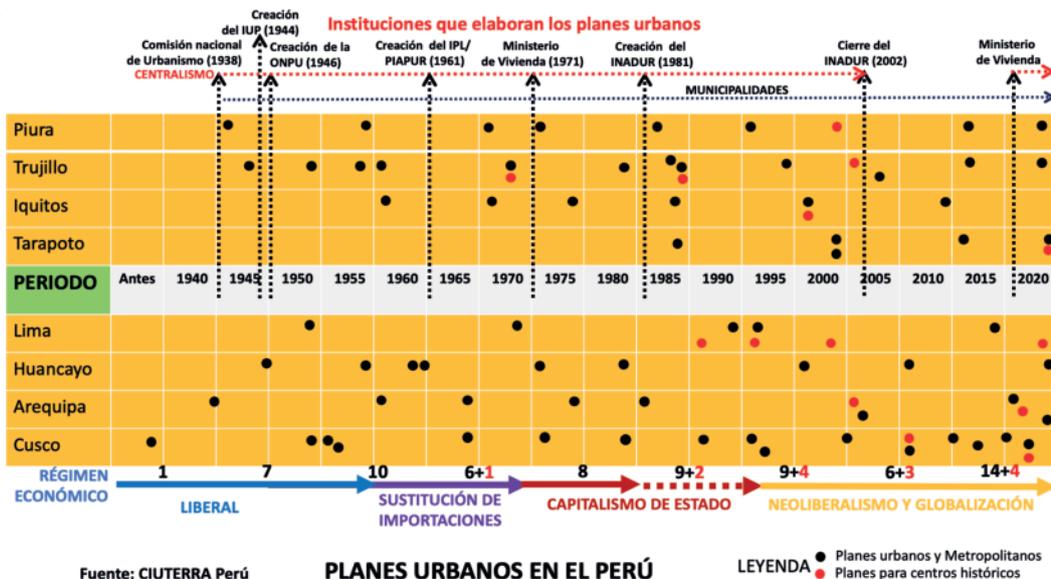


# PRESENTACIÓN

La crítica situación de las ciudades peruanas y la falta de correspondencia y sentido de los planes urbanos elaborados para su gestión, fue el principal objetivo del evento nacional y regional denominado: “LA PLANIFICACIÓN Y LOS PLANES URBANOS EN EL PERÚ, 1938 – 2020: EVALUACIÓN, BALANCE Y PERSPECTIVAS, organizado por la Asociación CIUTERRA entre el 21 de octubre y el 30 de noviembre del 2020, bajo la modalidad virtual. Se desarrollaron dos conferencias nacionales y ocho foros regionales sobre las ciudades: Tarapoto, Trujillo, Piura, Cusco, Huancayo, Iquitos, Arequipa y Lima. Con relación a las conferencias nacionales la primera abordó el tema “Antecedentes Históricos y Críticos (1938 – 2020)” y en la segunda se presentaron las “Conclusiones, Propuestas y Recomendaciones” una vez finalizados los ocho Foros Regionales. En suma, se realizaron 2 conferencias nacionales y 15 sesiones, contando con la participación de 35 expositores, 44 panelistas, 1,136 asistentes en la plataforma zoom, 2,462 asistentes en la red social Facebook y 32,207 reproducciones.

Dicha actividad fue realizada contando con el apoyo del Colegio de Arquitectos del Perú y de los correspondientes regionales, universidades y grupos regionales, con el propósito de plantear la agenda, que los ciudadanos organizados propongamos a la sociedad política, para gestar los urgentes cambios que permitan superar la grave situación del país.

En este sentido, la presente publicación Planes Urbanos en el Perú 1938-2020 expone los aspectos más relevantes, producto de la exposición y el diálogo, alrededor de los planes urbanos realizados en ocho ciudades del Perú incluyendo los documentos de planificación específicos sobre los centros históricos de cuatro de ellas. En este primer número se presenta lo referido a las ciudades: Piura y Trujillo, así como el artículo introductorio sobre una aproximación al estudio de la evolución de la planificación urbana en el Perú 1946-2021, a cargo del Mg. Arq. Rodolfo Castillo García.



Derecha: El cuadro resumen muestra los planes que se desarrollaron en las ciudades de Piura, Trujillo, Iquitos, Tarapoto, Lima, Huancayo, Arequipa y Cusco durante el periodo que abarca desde 1938 hasta 2020, las instituciones encargadas de la formulación de los planes urbanos y los modelos económicos imperantes.

## “EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN URBANA EN EL PERÚ 1946 - 2021 Y RETOS FUTUROS”

Rodolfo Francisco Castillo García <sup>1</sup>

### 1. INTRODUCCIÓN.

El presente artículo constituye una aproximación al estudio de la **evolución de la planificación urbana en el Perú en el periodo 1946-2021**, en función del marco legal e institucional nacional que ha influido en ella, y de los enfoques de planificación urbana contemporánea: planificación urbana normativa (Fernández-Güell 1997), planificación urbana estratégica (Fernández-Güell 1997; CIDEU, 1993), planificación urbana ambiental (INADUR, 2001), gobernanza urbana (De Mattos, 2001), y planificación del desarrollo urbano sostenible (Castillo, 2012, 2008).

El marco legal básico de la gestión del desarrollo urbano en el Perú entre los años 1946 y 2021, ha estado constituido básicamente por las diversas Constituciones Políticas que ha tenido el país en este periodo, y por un conjunto de disposiciones normativas como leyes orgánicas de Municipalidades y normas generales de acondicionamiento territorial, desarrollo urbano, medio ambiente y gestión de riesgos de desastres, entre otras.

Y el marco institucional en este periodo 1946-2021 ha estado signado por la creación e influencia de instituciones claves en la gestión urbana del país, que influyeron en el desarrollo de la planificación urbana en el Perú, como son los casos de la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo - ONPU (1946), el Instituto de Planeamiento de Lima - IPL (1961), el Ministerio de Vivienda y Construcción - MVC (1969), el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano - INADUR (1981), el Instituto Metropolitano de Planificación - IMP (1991), el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción - MTCVC (1992), el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS (2001), y el Programa Nuestras Ciudades - PNC del MVCS (2012), entre otras.

En esta virtud, en este artículo se plantea y desarrolla una identificación de periodos en la evolución de la planificación urbana en el Perú: 1946-1968, 1969-1980, 1981-1991, 1992-2005 y 2006-2021. En el periodo 1946-1968 se da el **inicio de la planificación urbana normativa**. En el periodo 1969-1980 ocurre la **consolidación de la planificación urbana normativa**. En el periodo 1981-1991 se concreta el inicio de la planificación urbana ambiental. En el periodo 1992-2005 sucede la consolidación de la planificación urbana ambiental y el inicio de la planificación urbana ambiental estratégica. Y finalmente, en el periodo 2006-2021 se dan las primeras aproximaciones a la planificación del desarrollo urbano sostenible.

En suma, la evolución de la planificación urbana en el Perú en el periodo 1946-2021 podría significar una evolución desde la planificación urbana normativa de las primeras décadas del siglo XX a la planificación del desarrollo urbano sostenible en la segunda década del siglo XXI.

### 2. EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN URBANA EN EL PERÚ 1946-2021.

En el contexto político y económico del país, en el marco legal e institucional anteriormente mencionado, y con la influencia de los enfoques de planificación urbana contemporánea mencionados, se pueden identificar los siguientes periodos en la evolución de la planificación urbana en el Perú entre 1946 y el 2021:

<sup>1</sup>Arquitecto (Perú), Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente (Chile), revalidado como Magíster en Desarrollo Ambiental (Perú). Máster en Ciencias con Mención en Planificación Urbana y Regional (Perú). Con Estudios de Posgrado en Planificación del Desarrollo Rural Regional Integrado (Israel), de Planeamiento de Ciudades (Japón), y de Mercados Informales de Suelo y Regularización de Asentamientos en América Latina (Perú). Con Estudios de Doctorado concluidos en Ciencia Política y Gobierno (Perú). Uno de los gestores de la creación del Instituto Metropolitano de Planificación - IMP de la Municipalidad de Lima (Perú), y Director de Planificación Local del IMP entre 1991 y 1996. Premiado en Noviembre de 2017 por la Regional Lima del Colegio de Arquitectos del Perú y por el Comité Permanente en Perú del “Día Mundial del Urbanismo”, por su destacada labor en el desarrollo de la Planificación Urbana en el país. Y nominado en Septiembre de 2020, ante la Federación Panamericana de Asociaciones de Arquitectos - FPAA al Premio en la Difusión de la Arquitectura y el Urbanismo.

## 2.1 Período 1946-1968.

Este periodo de la evolución de la planificación urbana en el Perú se inscribe, en lo político, en un periodo de Reformismo Civil Moderado (Palacios, 2005); que abarcó los gobiernos de José Luís Bustamante y Rivero (1945-1948), Manuel Odría (1948-1956), Manuel Prado Ugarteche (1956-1962), Junta Militar de Gobierno (1962-1963) y Fernando Belaúnde (1963-1968); en los que no se llegaron a emprender las reformas agraria ni industrial. Se caracterizaron por una expansión económica, el desarrollo de la infraestructura y los servicios del Estado, y el inicio de la migración de población andina a Lima y a las principales ciudades del país, lo que llevó a un proceso de urbanización en el país, que generó demandas sociales que el Estado no pudo atender dado el crecimiento moderado de la economía.

Y en lo económico, se inscribe en el periodo de implantación y desarrollo del modelo de sustitución de importaciones, que se acentuó a partir de los años 40 del siglo XX. En este periodo, el Estado asumió un papel muy activo en el proceso económico, creando una serie de empresas públicas en sectores claves, como transportes, telecomunicaciones, petróleo, gas, siderurgia, alimentación y textil, a fin de proteger a la industria nacional frente a productores extranjeros y de acelerar la industrialización. Se frenaron las importaciones con una política manifiestamente proteccionista. La industria nacional, al no competir en los mercados internacionales, tuvo bajos niveles de productividad y producía únicamente para el mercado nacional, lo que le impedía alcanzar economías de escala (Pampillón, 2003: 40).

En este periodo, el marco legal básico estaba configurado por la Constitución del Perú de 1933 y la Ley de Municipalidades de 1892. Y el marco institucional estaba liderado por la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo - ONPU, creada por la Ley N° 10723 de 1946, que se encargó de la planificación urbana del país; y en el nivel académico, por el Instituto de Planeamiento de Lima - IPL (1961).

La ONPU constituyó la primera institución pública dedicada al planeamiento físico de centros poblados en el Perú, marcando así el inicio de la planificación urbana en el país. Ese fue el inicio de la planificación urbana normativa en el Perú (INADUR, 1984).

Así, durante los primeros años, los estudios urbanos que realizó incidieron básicamente en los aspectos físico - geográficos y físico - funcionales. Posteriormente, se fueron incorporando y profundizando otros enfoques teóricos y temas que enriquecieron los resultados de los estudios urbanos. El ejemplo más significativo de este periodo, fue la formulación del Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima 1968-1980 - PLANDEMET (1967), con el que avanzó la planificación urbana normativa en el Perú.

Este Período 1946 - 1968 a su vez, se puede subdividir en las siguientes Etapas:

### a) Etapa 1946 - 1956.

En esta etapa existió un enfoque incipiente en el estudio del proceso urbano, ya que predominaba una visión puramente urbanística de la ciudad, como influencia del urbanismo funcionalista que se desarrolló en Europa en las primeras décadas del siglo XX. Asimismo, los planes urbanos fueron muy elementales, sobre la base de un urbanismo pragmático, y se referían básicamente a aspectos físico - geográficos, de zonificación urbana (usos de suelo residencial, comercial, industrial, recreativo, etc.) y esquemas viales. Hasta ese momento, los aspectos ambientales no se desarrollaban explícitamente como tales, sino implícitos en el tema de recreación y áreas verdes. Ejemplos paradigmáticos de esta etapa fueron el Plan Piloto de Lima (1949) y el Plan Regulador de Lima (1956).

#### **b) Etapa 1956 - 1960.**

En esta etapa, se incorporaron otros aspectos en la planificación urbana peruana como el antropológico, económico y social, además del aspecto físico - geográfico. Es la etapa cuando la planificación urbana recibió alguna influencia de la antropología cultural, que produjo por ejemplo, un estudio del escritor José María Arguedas sobre la Feria de Huancayo, para el Plan Regulador de Huancayo (1960) de la ONPU.

#### **c) Etapa 1961 - 1967.**

En esta etapa, la planificación urbana en el Perú siguió enriqueciéndose con aportes del ecologismo urbano y del empirismo, enfoques de la sociología norteamericana; así como de la planificación regional. La ONPU empezó un proceso de descentralización creándose las Oficinas Regionales (Chimbote, Piura, etc.). Se comenzaron los intentos de coordinación multisectorial regional para la elaboración de planes urbanos, pero existió el peligro de ruptura de ella en el nivel central (INADUR, 1984).

En esta etapa, la Escuela Nacional de Ingenieros (hoy Universidad Nacional de Ingeniería) acogió en 1951 al Instituto de Urbanismo, fundado en 1944 bajo el liderazgo del Arq. Fernando Belaúnde Terry, como programa para formar planificadores urbanos (Dorich, 1996).

Y en 1961, se creó el Instituto de Planeamiento de Lima - IPL, a partir del citado Instituto de Urbanismo, con financiamiento de la Organización de Estados Americanos - OEA, a través del Programa Interamericano de Planeamiento Urbano y Regional - PIAPUR, que aportó una corriente beneficiosa para la planificación urbana, ya que metodológicamente se incorporó el nivel regional en estudios urbanos; es decir, el enfoque urbano-regional de los asentamientos humanos. La influencia del IPL se trasladó a los organismos públicos a partir de 1965 (Castillo, 2012, 2005).

Así se tiene, por ejemplo, un estudio sobre Polos de Desarrollo en el Perú en ocho regiones; y otro estudio sobre el Sistema Urbano Nacional y su relación con los Proyectos de Inversión; que constituyen aportes iniciales para entender a las ciudades no solo como fenómenos urbanísticos aislados, sino reconocer sus implicancias en el desarrollo económico y el acondicionamiento territorial del país (Castillo, 2005).

#### **d) Etapa 1967 - 1968.**

Es la etapa en la que se emprendió la elaboración del Plan de Desarrollo Metropolitano 1968-1980 - PLANDEMETS, por un convenio entre la ONPU y la Municipalidad de Lima. En dicho estudio se consideraron aspectos económicos, físico - espaciales, sociales e institucionales en el estudio de la ciudad de Lima, dentro de un ecléctico con influencia del urbanismo funcionalista, del ecologismo urbano y del empirismo norteamericano.

### **2.2 Período 1969 - 1980.**

Este periodo de la evolución de la planificación urbana en el Perú se inscribe, en lo político, en un periodo de Reformismo Militar del autodenominado Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, que abarcó los gobiernos de Juan Velasco Alvarado (1968-1975) y de Francisco Morales Bermúdez (1975-1980); en cuya primera fase se emprendieron radicales reformas sociales y económicas, como la expropiación de los complejos agroindustriales de capital extranjero, de las grandes haciendas latifundistas y de los medios de comunicación social; la imposición de controles de precios de productos de consumo básico y del sector servicios; una reforma agraria y una reforma educativa, la creación de la comunidad industrial y la propiedad social; y la nacionalización de una serie de recursos naturales. Y en

cuya segunda fase, a partir de 1975, se empezó el desmontaje de las reformas sociales y económicas, y se convocaron a elecciones generales para 1980.

Y en lo económico, se inscribe en el periodo de estancamiento del modelo de sustitución de importaciones, que duró hasta finalizada la década de los años 80 del siglo pasado, en los cuales se sufrió un largo período de proteccionismo y autosuficiencia, cuando el Estado intervino para comprar empresas, otorgar subsidios, controlar mercados y fortalecer poderes oligopólicos y monopólicos. En la década de los años 70, aumentaron las importaciones debido a la subida de los precios del petróleo; en cambio, las exportaciones y el ahorro extranjero captado disminuyeron por la crisis que estaban atravesando los países desarrollados. Para continuar creciendo, el país decidió endeudarse fuertemente, en vez de frenar su crecimiento aplicando políticas restrictivas o de ajuste que hubiesen reducido la necesidad de ahorro extranjero. (Pampillón, 2003: 40).

En este periodo, el marco legal básico estaba constituido por el Estatuto del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada y por la Ley de Municipalidades de 1892. Y el marco institucional, estaba referido al Ministerio de Vivienda y Construcción - MVC, creado por el Decreto Ley N° 17528 de 1969, que se encargó de la planificación urbana en el país. En este período, se consolidó la planificación urbana normativa, con la formulación y aprobación de reglamentaciones sobre zonificación urbana. Los planes urbanos se hicieron más integrales en su metodología y más interdisciplinarios en su elaboración, pero también más eclécticos ya que recibieron aportes de las ciencias sociales y de las ciencias económicas. Pero más que nada fueron aportes metodológicos y operativos antes que teóricos, ya que los planes urbanos en general, trasuntaban un urbanismo pragmático y un empirismo en su concepción.

Ante el sismo catastrófico del 31 de Mayo de 1970 en el Perú, la seguridad física ante desastres fue la preocupación y el antecedente para ir abordando el tema ambiental en los planes urbanos, pero todavía de manera puntual y no integrada suficientemente en los planes urbanos, tanto teórica como metodológicamente. Fueron importantes los estudios de micro zonificación realizados por la Misión Japonesa presidida por el Profesor Morimoto, que en el siguiente periodo fueron metodológicamente retomados por la Universidad Nacional de Ingeniería - UNI (INADUR, 2000).

En este Período, se realizaron planes y/o estudios urbanos importantes como:

- **Plan de Chimbote (1970)**, donde se aplicó por primera vez en el país, la teoría de los umbrales urbanos, gracias al aporte de la Naciones Unidas para la reconstrucción de la ciudad, ante los estragos del sismo del 1970. Este plan quizás constituya el plan urbano local metodológicamente más complejo, completo e innovador que se desarrolló en este periodo.

- **Plan de Cerro de Pasco (1973)**, con estudio pionero de micro zonificación sísmica, por sus condiciones especiales de ciudad minera ubicada en una zona geográfica de gran altitud y riesgo sísmico. Así, la seguridad física ante desastres fue el antecedente para ir abordando el tema ambiental en los planes urbanos.

- **Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1975)**, primer esfuerzo valioso y sistemático de planificación urbana nacional, con un enfoque de ciudades con ventajas comparativas. Constituyó el documento normativo que sirvió de marco orientador para la realización de planes urbanos de los centros poblados del Perú, dentro de una búsqueda de sistematización de la estructura urbano - regional, de acuerdo a los objetivos de desarrollo nacional y urbano. Entre las formulaciones de este plan, se estableció

el Sistema Urbano Nacional Normativo cuyo objetivo general era normar el desarrollo urbano y orientar al nivel de los Sistemas Urbanos, las diversas acciones intersectoriales que debían darse en el mediano y largo plazo.

- **Zonificación General de Lima Metropolitana** aprobada por el Decreto Supremo N° 033-77-VC, y Reglamento de Zonificación General de Lima Metropolitana aprobado por la Resolución Suprema N° 045-79-VC-5500.

### 2.3 Período 1981 - 1991.

Este periodo de la evolución de la planificación urbana en el Perú se inscribe, en lo político, en un periodo de Reformismo Civil Democrático, que abarcó los gobiernos de Fernando Belaúnde Terry (1980-1985), Alan García Pérez (1985-1990); y el inicio del gobierno de Alberto Fujimori Fujimori (1990-1992); que significó la recuperación de la democracia representativa y la vigencia de la Constitución de 1979, el inicio y agravamiento de la lucha armada de grupos terroristas contra el Estado, y finalmente la ruptura del orden constitucional con el denominado autogolpe de Fujimori en el año 1992.

Y en lo económico, se inscribe en el periodo de agotamiento del modelo de sustitución de importaciones que significó escasez de intercambios comerciales, crisis de la deuda externa, grave recesión económica, inflación, hiperinflación y desempleo; y pérdida del bienestar de la población. (Pampillón, 2003: 41).

En este periodo, el marco legal básico estaba conformado por la Constitución Política del Perú de 1979; por las Leyes Orgánicas de Municipalidades: Decreto Legislativo N° 051 y luego, la Ley N° 23853; por el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Decreto Legislativo N° 613); y por el Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (Decreto Supremo N° 007-1985-MVC).

En el marco institucional, es el período en el que las Municipalidades asumieron la responsabilidad legal de la planificación urbana en el país. Sin embargo, en la realidad las Municipalidades no tenían la capacidad técnica y la experiencia práctica para elaborar autónomamente sus planes urbanos, por lo que se creó el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano - INADUR, con el Decreto Legislativo N° 144 de 1981, como institución descentralizada del Sector Vivienda y Construcción, encargada de la asistencia técnica y económica a las Municipalidades en labores de planificación urbana y planificación del desarrollo local.

Y en el ámbito metropolitano, se creó el Instituto Metropolitano de Planificación - IMP, con el Acuerdo de Concejo de Lima N° 023-1991, como organismo permanente de la Municipalidad de Lima Metropolitana, encargado de conducir la planificación del desarrollo local en la Provincia de Lima.<sup>2</sup>

En este período, la elaboración técnica de planes urbanos rescató las experiencias de los periodos anteriores, pero sobretodo desarrolló más los aspectos económicos de sus propuestas, utilizando conceptos y técnicas económicas relacionadas con la elaboración y evaluación de proyectos de inversión.

Asimismo, a partir de 1985, el Decreto Supremo N° 007-1985-MVC estableció que los planes urbanos debían considerar entre sus proposiciones: aspectos de saneamiento ambiental e infraestructura de servicios básicos; seguridad física del asentamiento y protección del medio ambiente; y normas referentes a las áreas de protección y conservación, además de las tradicionales previsiones urbanísticas.

<sup>2</sup> El articulista fue uno de los gestores de la creación del IMP, y tuvo la responsabilidad de formular la fundamentación técnica para la creación del IMP y el Anteproyecto de Estatuto del mismo, el cual fue finalmente aprobado por el Acuerdo de Concejo N° 119-1991.

Entre 1989 y 1991, los aportes de la UNI, principalmente a través del Centro de Investigaciones Sismológicas y de Mitigación de Desastres - CISMID, fueron importantes para el desarrollo del tema de seguridad física ante desastres, a través de la elaboración de mapas de peligros y propuestas de medidas para la reducción de efectos de desastres en áreas urbanas.

Así, en este periodo 1981-1991 la planificación urbana normativa empezó a transformarse en planificación urbana ambiental, aunque metodológicamente la incorporación coherente de la dimensión ambiental en los estudios y propuestas de los planes urbanos demandó un proceso de maduración posterior.

Este período tiene como hito institucional importante, la elaboración del Plan de Desarrollo Metropolitano Lima - Callao 1990-2010 - PLANMET, aprobado por la Municipalidad de Lima Metropolitana con el Acuerdo de Concejo N° 287-1989, actualizado y publicado por el Acuerdo de Concejo N° 167-1991, puesto en vigencia por el Decreto de Alcaldía N° 127-1992, ratificado por la Ordenanza Municipal N° 099-1996, y prorrogado en su vigencia hasta hoy por las Ordenanzas Municipales N° 1505-2011, N° 1604-2012 y N° 1702-2013, hasta aprobación de un nuevo PDM Lima Callao.<sup>3</sup>

#### 2.4 Período 1992 - 2005.

Este periodo de la evolución de la planificación urbana en el Perú se inscribe, en lo político, en el periodo de Modernización Autoritaria (Arias, 1994) que abarcó la segunda parte del gobierno de Alberto Fujimori (1992-2000); y que significó el inicio del proceso de liberalización de la economía, pero también la ruptura del orden constitucional en 1992, la imposición y vigencia de la Constitución de 1993, un proceso de centralización del poder político en el gobierno central, de desconcentración de funciones hacia administraciones regionales transitorias, y un desequilibrio pernicioso en los poderes del Estado.

Y se inscribe luego, en el periodo de Modernización Democrática, que abarcó los gobiernos de Valentín Panigua Corazao (2000-2001) y Alejandro Toledo Manrique (2001-2006), que significaron un proceso de democratización del poder a través de elecciones; un proceso de descentralización político - administrativa del país a partir de la creación y elección ciudadana de los Gobiernos Regionales y del fortalecimiento de los Gobiernos Locales; equilibrio entre los poderes del Estado; y una mayor participación ciudadana en los procesos de planificación regional y local.

Y en lo económico, se inscribe en el periodo de implantación y desarrollo del modelo de libre mercado o neoliberal, que significó la puesta en marcha, desde los años 90 del siglo XX, de una serie de reformas estructurales para la apertura de la economías a la competencia internacional. Estas reformas incluyeron estabilidad macroeconómica, apertura al comercio exterior con una mayor orientación de las economías a la exportación, reducción del intervencionismo estatal y del nivel de gasto público, programas de privatización, rebajas arancelarias, control de la emisión de dinero, mejora en la financiación exterior, conquista de mercados externos y reforma de mercados laboral y financiero. Y se sustituyeron los instrumentos tradicionales de intervención económica que utilizaban los gobiernos (reglamentaciones, subsidios y monopolios estatales) por marcos regulatorios para garantizar el funcionamiento del mercado (Pampillón, 2003: 41).

En este periodo, el marco legal básico estaba configurado por la Constitución Política del Perú de 1993; por las Leyes Orgánicas de Municipalidades: Ley N° 23853 y luego, la Ley N° 27972; por el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, y luego, por la Ley General del Ambiente N° 28611; y por el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y

<sup>3</sup> El articulista fue Coordinador General del PLANMET 1990-2010 en 1989; y Jefe de la Actualización del PLANMET en 1991, como Director de Planificación Local del IMP (1991-1996).

Desarrollo Urbano (Decreto Supremo N° 027-2003-VIVIENDA).

En el marco institucional, las Municipalidades continuaron encargadas de la planificación urbana de sus circunscripciones; y a nivel del Gobierno Central se creó el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción – MTCVC, con el Decreto Ley N° 25491 de 1992; y posteriormente se creó el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS, con la Ley N° 27779 de 2001.

Este periodo puede desagregarse en 2 Etapas, de acuerdo a cambios en el marco institucional y en la evolución de la planificación urbana en el Perú:

**a) Etapa 1992 - 1996.**

Esta etapa se caracteriza por ciertos hitos institucionales significativos en la planificación urbana en el Perú:

- La absorción del Ministerio de Vivienda y Construcción por el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción en 1992.
- La disolución en 1992 del Instituto Nacional de Planificación - INP, por decisión del gobierno de Alberto Fujimori, como organismo central encargado de la planificación integral del desarrollo nacional.
- La influencia de la Conferencia de Rio de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, que tuvo como objetivo central sentar las bases consensuales entre los países del mundo para la afirmación del todavía incipiente desarrollo sostenible, lo que influyó en la elaboración de los planes urbanos.

En este contexto, la evolución de la planificación urbana en el Perú en esta etapa, se caracterizó fundamentalmente por lo siguiente:

- La actualización y publicación en el año 1992 por parte del IMP, del Plan de Desarrollo Metropolitano Lima Callao 1990-2010 - PLANMET (IMP, 1992); único plan metropolitano que incluye un programa de inversiones urbanas, e incorpora de manera pionera aunque no integradamente, la dimensión ambiental en un plan urbano de esta jerarquía; incluyendo entre sus objetivos específicos, el ordenamiento ambiental metropolitano, así como políticas generales de medio ambiente y de seguridad física ante desastres.
- La generación de un proceso permanente de planificación - preinversión en la Municipalidad de Lima, a partir de la actualización y publicación del PLANMET 1990-2010, gracias a la aplicación del principio de vincular la planificación, la preinversión y las obras, que permitió al IMP la elaboración de más de 200 estudios específicos (urbanísticos y de preinversión) entre 1991 y 1996, que posibilitó a las posteriores gestiones municipales, ejecutar obras estructurantes con una visión de conjunto en beneficio de la ciudad de Lima (Castillo, 2020b).
- La elaboración del Plan Urbano Director de la Provincia Constitucional del Callao 1995-2010, aprobado por la Ordenanza Municipal del Callao N° 018-1995, y vigente hasta hoy (IMP, 1994) y del Plan Maestro de Desarrollo de la Costa Verde de Lima Metropolitana 1995-2010, aprobado por el Acuerdo N° 79-1995 de la Autoridad del Proyecto Costa Verde, y vigente hasta hoy (IMP, 1995); de acuerdo a los lineamientos del PLANMET e integrando coherentemente la dimensión ambiental al estudio y propuestas de dichos planes urbanos; lo que constituyó un aporte del IMP a la planificación urbana en el

Perú en la década de los 90 del siglo XX, convirtiéndola en planificación urbana ambiental, en concordancia con lo acordado en la Conferencia de Río de Janeiro de 1992 (Castillo, 2020a, 2020b).

- El inicio de la elaboración de Planes Urbanos Distritales (Plan Urbano Distrital de Miraflores, ratificado por Ordenanza Municipal de Lima N° 143-1999, y vigente hasta hoy; Plan Urbano Distrital de Santiago de Surco, ratificado por Ordenanza Municipal de Lima N° 199-1999; Plan Urbano Distrital de Ate, etc.) en la Provincia de Lima, de acuerdo a los lineamientos del PLANMET; los mismos que también incluyeron entre sus previsiones, la dimensión ambiental; consolidando la planificación urbana ambiental en un marco y concepción metropolitanos (Castillo, 2020).<sup>4</sup>

#### **b) Etapa 1996 - 2005.**

Esta etapa se caracteriza por los siguientes acontecimientos institucionales:

- La aprobación de la Ordenanza Municipal de Lima N° 099-1996, que ratificó la vigencia del PLANMET; incorporó normativamente la adopción de la planificación estratégica en los planes municipales; y dispone entre otras previsiones, la elaboración de un Plan Integral de Desarrollo Metropolitano a Mediano Plazo sobre la base de Planes Integrales Distritales. Sin embargo, este fue un intento inconcluso y fallido de planificación integral entre 1996-2004, por su confusión entre planificación integral y planificación urbana, y por su indefinición para asumir la planificación urbana estratégica. Representa el inicio de decaimiento de la planificación urbana de Lima entre 1996 y 2012, y el abandono de la continuidad planificadora y del proceso permanente de planificación - preinversión - obras que se había generado a partir del PLANMET, el IMP y el INVERMET (Castillo, 2020).
- La creación del nuevo Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS en el 2001, a partir de la desagregación del ex Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción - MTCVC.
- La lamentable e irregular disolución del Instituto Nacional de Desarrollo Urbano - NADUR en el 2002, con el Decreto Supremo N° 012-2002-VIVIENDA, cuando había sido creado por el Decreto Legislativo N° 144 de 1981, que tenía rango de Ley; como organismo descentralizado encargado de la asistencia técnica y económica a las Municipalidades en materias de planificación urbana y de planificación del desarrollo local; siendo sus funciones absorbidas en teoría por el MVCS, pero en la práctica resultaron inoperantes o ineficientes (Castillo, 2015).

En este contexto institucional, la evolución de la planificación urbana en el Perú en esta etapa, se caracterizó por:

- La adopción oficial de la planificación estratégica en el Perú en 1999, como proceso metodológico para la elaboración de planes urbanos, planes de desarrollo y planes institucionales en el sector público y municipal; sin abandonar los enfoques de la planificación urbana normativa y de la planificación urbana ambiental, sino más bien complementándolos en un enfoque integrador pragmático implícito: la planificación urbana ambiental estratégica. Ejemplo de esto último son los Planes Urbanos Directores de Tumbes (1999), Chulucanas (2000), Tacna (2001) e Ilo (2002), elaborados por el INADUR.
- La elaboración de Planes de Mitigación ante Desastres en diversas ciudades del país (Tumbes, Piura, Sechura, Chulucanas, Sullana, Arequipa, Ica, Ilo, Tacna, etc.) por parte del INADUR, dentro del Programa de Ciudades Sostenibles - I Etapa, gracias al Convenio PNUD

<sup>4</sup> El articulista fue Jefe del Plan Urbano Director de la Provincia Constitucional del Callao 1995-2010; del Plan Maestro de Desarrollo de la Costa Verde de Lima Metropolitana 1995-2010; y de los Planes Urbanos Distritales de Miraflores y Santiago de Surco 1996-2010.

- CEREN - INADUR de 1999, como respuesta de prevención ante la cíclica aparición del Fenómeno El Niño; con una metodología mejor desarrollada sobre seguridad física ante desastres, la misma que fue asimilada e incorporada por la planificación urbana ambiental en un enfoque más integral (INADUR, 2000).

- La continuación del Programa de Ciudades Sostenibles en el Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI, ante la disolución del INADUR en el 2002, lo que permitió la convalidación y el enriquecimiento posterior de la metodología de seguridad física ante desastres utilizada por el INADUR en la I Etapa de dicho Programa.

## 2.5 Período 2006 - 2021.

Este periodo de la evolución de la planificación urbana en el Perú se inscribe, en lo político, en el periodo de Modernización Democrática, que también abarca los gobiernos de Alan García Pérez (2006-2011), Ollanta Humala Tasso (2011-2015), Pedro Pablo Kuczynski Godard (2016-2017), Martín Vizcarra Cornejo (2018-2020) y Francisco Sagasti Hochhausler (2020-2021); que significa una consolidación del proceso de democratización del poder a través de elecciones; un avance en el proceso de descentralización político - administrativa del país a partir de la promoción de las macro - regiones; el mantenimiento del equilibrio entre los poderes del Estado; y un afianzamiento de la participación ciudadana en los procesos de planificación y gestión regional y local.

Y en lo económico, también se inscribe en el periodo de complementación del modelo de libre mercado con equidad social (2006-2019), que significaba el mantenimiento del crecimiento económico, con cierta inclusión social y distribución relativa de riqueza; estabilidad de precios y sostenibilidad fiscal; la autonomía del Banco Central de Reserva; una política fiscal responsable para asegurar financiamiento de programas sociales; y el financiamiento de la inversión privada local y nacional. Y en el periodo de crisis de modelo de libre mercado (2020-2021), ante la aparición de la pandemia del coronavirus, que reveló la desigualdad social y el agotamiento de este modelo.

El marco legal básico en este periodo está configurado por la Constitución Política del Perú de 1993; por la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972; por la Ley General del Ambiente N° 28611; la Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SINAGERD N° 29664; por el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano (Decreto Supremo N° 027-2003-VIVIENDA), y actualmente por el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible (Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA).

En el marco institucional de este período, las Municipalidades continúan encargadas de la planificación urbana de sus circunscripciones; y a nivel del Gobierno Central se crea en Programa Nuestras Ciudades - PNC, del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS, con el Decreto Supremo N° 005-2012-VIVIENDA, con el propósito de promover el desarrollo sustentable (sostenible) de ciudades de país.

En este período, las Municipalidades continúan encargadas de la planificación urbana local, pero se han producido algunos cambios en el marco institucional del país:

- La creación del Ministerio del Ambiente - MINAM, mediante el Decreto Legislativo N° 1013 del 2008, a fin de diseñar, establecer, ejecutar y supervisar la política ambiental nacional y sectorial; así como establecer y conducir la política, criterios, herramientas y procedimientos generales para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las

entidades correspondientes; a fin de contribuir a la mejora de la calidad de vida de la población y al logro del desarrollo sostenible.

- La creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN, mediante el Decreto Legislativo N° 1088 del 2008, orientados al desarrollo de la planificación estratégica como instrumento técnico de gobierno y gestión para el desarrollo armónico y sostenido del país y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

- La lamentable disolución del Programa de Ciudades Sostenibles - PCS en el 2016, que desde el 2001 pertenecía al Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI, más de 17 años de experiencia en seguridad física ante desastres, que llegó a formular alrededor de 180 estudios y planes de mitigación ante desastres en 159 ciudades ubicadas en 24 regiones del país. Fue premiado en el 2012 por la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres - EIRD, de las Naciones Unidas, como la iniciativa más significativa de reducción de riesgo de desastres en las Américas, entre 81 postulantes de 17 países (Lavell, 2016).

En este contexto, la evolución de la planificación urbana en el Perú en este periodo se caracteriza principalmente por lo siguiente:

- La formulación de las primeras aproximaciones teóricas y la concreción de las primeras aplicaciones metodológicas y operativas del enfoque de la planificación del desarrollo urbano sostenible en el país, con miras a constituirse en un enfoque integrador emergente explícito de la planificación urbana en el Perú; a fin de superar al actual enfoque de la planificación urbana ambiental estratégica, que sólo es un enfoque integrador pragmático implícito.

- La formulación y aprobación del Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Cerro de Pasco 2006-2016 y del Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Chancay 2008-2018, como experiencias pioneras de planificación del desarrollo urbano sostenible en el país.

- La formulación y aprobación del Estudio: Apoyo a la Integración Urbana y Regional de la Zona Fronteriza del Eje Vial N° 1 Piura - Guayaquil 2009-2018, primer plan con un carácter binacional, financiado por el Plan Binacional de Desarrollo Perú - Ecuador, con los enfoques emergentes del ordenamiento territorial sostenible y de la planificación del desarrollo urbano sostenible.<sup>5</sup>

- La formulación del Plan de Desarrollo Urbano Sostenible de Ciudades en Zonas de Frontera 2013-2021, por parte del PNC del MVCS, que fue aprobado con el Acta N° 007-2014 por la Comisión Multisectorial de Ciudades en Zonas de Frontera, creada por el Decreto Supremo N° 083-2012-PCM.

- La formulación de un Anteproyecto de Ley General de Desarrollo Urbano Sostenible, por parte del PNC del MVCS en el año 2014, remitido a la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo (ex Dirección Nacional de Urbanismo) del MVCS.<sup>6</sup>

- 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, que ha adoptado el enfoque del desarrollo urbano sostenible, enfatizando en la gestión de riesgos de desastres. 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

<sup>5</sup> El articulista fue Encargado Técnico del Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Cerro de Pasco 2006-2016, Jefe del Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Chancay 2008-2018, y Jefe del Estudio: Apoyo a la Integración Urbana y Regional de la Zona Fronteriza del Eje Vial N° 1 Piura - Guayaquil 2009-2018.

<sup>6</sup> Dicho Anteproyecto de Ley General de Desarrollo Urbano Sostenible fue remitido por el PNC a la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo (ex Dirección Nacional de Urbanismo) del MVCS, mediante Memorandum N°838-2014-VIVIENDA/VM-VU-PNC del 01 de Agosto del 2014 e Informe Técnico N°015-2014-VIVIENDA/VMVU-PNC-rcastillo del 25 de Julio del 2014.

afectadas.

- La formulación de Planes de Acondicionamiento Territorial Provincial y Planes de Desarrollo Urbano de las provincias y principales centros urbanos de las zonas afectadas por el Fenómeno del Niño Costero de 2017: Regiones de Tumbes, Piura, Lambayeque, Cajamarca, La Libertad, Ancash, Lima Provincias, Ica, entre otras; en el marco del Plan Integral de Reconstrucción con Cambios, con la supervisión y financiamiento del MVCS entre los años 2019 y 2021.

- La formulación, y posterior aprobación, de los Planes de Desarrollo Urbano de las Ciudades de Chulucanas, Morropón, La Matanza y Sechura 2020-2030 con el enfoque de la planificación del desarrollo urbano sostenible, y de los Planes de Acondicionamiento Territorial de las Provincias de Morropón y Sechura 2020- 2040, con el enfoque del acondicionamiento territorial sostenible.<sup>7</sup>

### 3. Aportes para encarar una planificación del desarrollo urbana sostenible en el Perú.

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 (ONU, 2015), que incluye el objetivo de ciudades y comunidades sostenibles; y con la Nueva Agenda Urbana (ONU, 2016) que reafirma el compromiso mundial con el desarrollo urbano sostenible como un paso decisivo para el logro del desarrollo sostenible de manera 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. 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 (Castillo, 2017).

En este contexto, se considera pertinente plantear las siguientes propuestas generales relacionadas con el desarrollo, el territorio, el desarrollo urbano y la vivienda, a fin de sentar las bases de una política pública de desarrollo urbano sostenible en el Perú (Castillo, 2018 y 2017):

#### 3.1 Cambio de Paradigmas.

Es necesario asumir el paradigma del desarrollo sostenible, según la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye el objetivo de ciudades y comunidades sostenibles; y el paradigma del desarrollo urbano sostenible de la Nueva Agenda Urbana. En esta virtud, se requieren adoptar nuevos enfoques de desarrollo, desarrollo urbano, ciudad, urbanismo y planificación urbana, vinculados con la sostenibilidad:

- El desarrollo sostenible debería ser entendido como un proceso de cambio integral y multisectorial, orientado al logro de objetivos y metas referidos a 8 componentes básicos: promoción de valores y derechos humanos, competitividad económica, equidad social, respeto a diversidad cultural y étnica, funcionalidad territorial, sustentabilidad ambiental, gestión de riesgos de desastres, y gobernanza democrática (Castillo, 2018 y 2010; Fernández, 2000).

<sup>7</sup> El articulista fue uno de los Jefes de Equipo Técnico de los mencionados planes urbanos y territoriales, en el Consorcio AYESA - UG 21.

- El desarrollo urbano sostenible debería ser entendido como un proceso de cambio integral, multisectorial y positivo en los centros urbanos o en los lugares destinados a nuevas ciudades, que implica la conjugación equilibrada de 9 componentes básicos como: 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 (Cepeliauskaite & Stasiskiene, 2020; Castillo, 2018 y 2010; Sofeska, 2016; MVCS, 2015; Ortega 2001):
  - La complementariedad urbano - territorial, como el conjunto de relaciones de complementariedad productiva y funcional entre la ciudad y su territorio de influencia; y la interdependencia existente entre las diferentes escalas y espacios del territorio nacional, regional y local (Profiroiu & Bodislav & Burlacu & Radulescu, 2020).
  - La competitividad urbana, como el proceso de generación y difusión de capacidades 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 sus habitantes y visitantes (Castillo, 2011).
  - La funcionalidad urbana, como la organización físico - espacial de las actividades económicas, sociales y administrativas en un 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 características estéticas y culturales de la arquitectura, los espacios públicos, las áreas verdes y el entorno ecológico de una ciudad, que permiten brindar una imagen urbana atractiva para los habitantes y visitantes, una adecuada calidad de vida para la población, y mejores condiciones de competitividad urbana de la ciudad.
  - La sustentabilidad ambiental, como el manejo equilibrado de la interacción entre desarrollo urbano y medio ambiente, para 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 manejo adecuado de la huella ecológica urbana, de los efectos del cambio climático global, y de escenarios de pandemias y epidemias, 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 en un centro urbano, 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, que facilita el respeto de las normas urbanísticas y ambientales, y la solidaridad en casos de emergencias.

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- ARIAS QUINCOT, Luis (1994) - "La Modernización Autoritaria". Fundación Friedrich Ebert. Lima, Perú.
- CASTILLO, Rodolfo (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 Magister 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, Rodolfo (2008) - "La Planificación Urbana en el Perú 1947-2008: Aportes para una Evolución Teórico - Metodológica". Revista PAIDEIA XXI, Volumen 5 / N° 1, Septiembre 2008. Escuela de Posgrado, Universidad Ricardo Palma. Lima, Perú.
- CASTILLO, Rodolfo (2010) - "Desarrollo Urbano Sostenible: Una Aproximación Teórica y una Propuesta Operativa". Revista PAIDEIA XXI, Volumen 1 / N° 1: 45-58, Septiembre 2010. Escuela de Posgrado, Universidad Ricardo Palma. Lima, Perú.
- CASTILLO, Rodolfo (2011) - "Competitividad Urbana y Áreas Industriales. Revista Arquitectos N° 26: 98-105. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Ricardo Palma. Lima, Perú.
- CASTILLO, Rodolfo (2012) - "La Planificación Urbana en el Perú 1947 - 2006: ¿Del Urbanismo Mágico a la Planificación del Desarrollo Urbano Sostenible? Apuntes para una Biografía y una Propuesta". Tesis de Maestría en Ciencias con Mención en Planificación y Gestión Urbano - Regional. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Artes, Universidad Nacional de Ingeniería. Lima, Perú.
- CASTILLO, Rodolfo (2015) - "Instituciones Representativas del Urbanismo en el Perú 1946-2015: ¿Del Urbanismo Funcionalista al Urbanismo Sostenible? Revista PAIDEIA XXI, Volumen 5 / N° 6: 13-23, Mayo 2016. Escuela de Posgrado, Universidad Ricardo Palma. Lima, Perú.

CASTILLO, Rodolfo (2017) - "Propuestas Generales con Respecto al Territorio, al Desarrollo Urbano y la Vivienda en el Perú". Comisión Regional de Planificación y Habilitaciones Urbanas. Revista CAPLIMA N° 1: 60-65. Junio 2017. Regional Lima del Colegio de Arquitectos del Perú. Lima, Perú.

CASTILLO, Rodolfo (2018) - "Hacia una Política Pública de Desarrollo Urbano Sostenible en el Perú". Revista PAIDEIA XXI, Volumen 8 / N° 1: 139-160. Junio 2018. Escuela de Posgrado, Universidad Ricardo Palma. Lima - Perú.

CASTILLO, Rodolfo (2020) - "Hacia el Desarrollo Urbano Sostenible de la Megalópolis Lima Callao, Perú, al 2050". Revista PAIDEIA XXI, Volumen 10 / N° 1: 149-172. Junio 2020. Escuela de Posgrado, Universidad Ricardo Palma. Lima, Perú.

CASTILLO, Rodolfo (2020a) - "Hacia el Desarrollo Urbano Sostenible del Callao Metropolitano, Perú, al 2050". Revista PAIDEIA XXI, Volumen 10 / N° 2: 505-529. Diciembre 2020. Escuela de Posgrado, Universidad Ricardo Palma. Lima, Perú.

CASTILLO, Rodolfo (2020b) - "30 Años de la Creación del Instituto Metropolitano de Planificación de la Municipalidad de Lima, Perú, 1991-2021". Revista PAIDEIA XXI, Volumen 10 / N° 2: 531-553. Diciembre 2020. Escuela de Posgrado, Universidad Ricardo Palma. Lima, Perú.

CEPELLAUSKAITE G. & STASISKIENE Z. 2020. "The Framework of the Principles of Sustainable Urban Ecosystems Development and Functioning". <https://www.mdpi.com/journal/sustainability>.

CIDEU (1993) - "Primer Seminario Técnico del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano". CIDEU. Barcelona, España.

DE MATTOS, Carlos (2001) - "De la Planificación a la Governance: Implicaciones para la Gestión Urbano - Regional". IEU - PUC. Santiago, Chile.

- 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 (Paller J. 2020; De Mattos C. 2001).

• Una ciudad sostenible es aquella urbe 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, ambientalmente saludable y resiliente por el manejo adecuado de sus impactos ambientales y por su seguridad ante desastres. Equitativa e inclusiva socialmente, y gobernable por su administración inteligente y transparente, su gestión participativa y su seguridad ciudadana. Todo ello, con el fin de proporcionar una mejor calidad de vida a sus habitantes y visitantes (MVCS - PNC, 2013).

• El urbanismo sostenible debería ser entendido como la interdisciplina emergente en el siglo XXI, ligada a la sostenibilidad urbana, que busca orientar, procurar, promover y regular la conjugación equilibrada de los 9 componentes básicos del desarrollo urbano sostenible (Castillo, 2015).

• Y la planificación del desarrollo urbano sostenible debería ser entendida como el proceso técnico, social y político que se concreta en un instrumento técnico - normativo y de gestión denominado plan de desarrollo urbano, orientado a prever, procurar, promover y regular la conjugación equilibrada de los 9 componentes básicos del desarrollo urbano sostenible en los centros urbanos o en los lugares destinados a nuevas ciudades (Castillo, 2012, 2008; 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 (Castillo, 2011).

- 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 y recuperación ambiental, resguardando la capacidad de soporte del ecosistema, para un manejo adecuado de la huella ecológica urbana, de los efectos del cambio climático global, y de escenarios de pandemias y epidemias.

- La gestión de riesgos de desastres, vinculada a la estimación, prevención y reducción de riesgos de desastres 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.

### 3.2 Planificación Urbana como Mandato Constitucional.

La planificación urbana debe ser un mandato constitucional para las Municipalidades en sus respectivas circunscripciones; por tanto, los planes de desarrollo urbano deben ser instrumentos de gestión obligatorios para las ciudades. Y deben ser de estricto cumplimiento por parte de las autoridades bajo responsabilidad y de la población; y su no formulación o sistemático incumplimiento deben ser causales de sanción y de posible revocatoria de las autoridades de turno.

### 3.3 Cambio de Actitud.

Se requiere promover un cambio de actitud institucional para superar la mentalidad obsoleta de las instituciones y funcionarios públicos, comunidades académicas, colegios profesionales, y profesionales en general, a fin de poder asumir los nuevos enfoques de desarrollo urbano, urbanismo y planificación urbana relacionados con la sostenibilidad.

En el contexto de este cambio de actitud institucional, será posible el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de una política pública de desarrollo urbano sostenible, en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, de la Nueva Agenda Urbana, del Plan Integral de Reconstrucción con Cambios, y del Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad; la misma que debería hacerse operativa a nivel nacional, regional y local, a través de la formulación e implementación de planes de desarrollo urbano sostenible de nivel nacional, regional y local.

### 3.4 Creación de Instituciones de Desarrollo Urbano Sostenible en el Perú.

Por otro lado, se requiere la reconversión de instituciones y programas existentes en el país, para que su gestión sea reorientada por el paradigma del desarrollo urbano sostenible:

- Reconversión del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS como Ministerio de Desarrollo Urbano Sostenible - MINDEUS, con la finalidad de diseñar, implementar, supervisar y evaluar la política pública de desarrollo urbano sostenible, y de formular, hacer aprobar, reglamentar y aplicar la Ley General de Desarrollo Urbano Sostenible.
- Creación del Instituto Nacional de Desarrollo Urbano Sostenible - INADEUS, como un organismo público descentralizado del Sector Vivienda, en apoyo de las Municipalidades, a partir del actual Programa Nuestras Ciudades - PNC del Ministerio de Vivienda,

DE TERÁN, Fernando (1999) - "Planeamiento Urbano Territorial en el Siglo XXI". Revista Urban N° 4. Barcelona, España.

DORICH, Luis (1996) - "Al Rescate de Lima". Colegio de Arquitectos del Perú - CAP, Instituto de Urbanismo y Planificación del Perú - IUPP. Lima, Perú.

FERNANDEZ GUELL, José Miguel (1997) - "Planificación Estratégica de Ciudades". Editorial Gustavo Gili. Barcelona, España.

FERNÁNDEZ, Roberto (2000) - "La Ciudad Verde, Teoría de la Gestión Ambiental Urbana". Espacio Editorial. Buenos Aires, Argentina.

IMP (1992) - "Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima - Callao 1990 - 2010"; IMP - Municipalidad de Lima Metropolitana. Lima, Perú.

IMP (1994) - "Plan Urbano Director de la Provincia Constitucional del Callao 1995 - 2010". CORDECALLAO - MPC - IMP. Lima, Perú.

IMP (1995) - "Plan Maestro de Desarrollo de la Costa Verde de Lima Metropolitana"; APCV - IMP. Lima, Perú.

INADUR (1984) - Proyecto de Investigación: "Administración y Recursos Institucionales, Legales y Financieros para el Desarrollo Urbano". Convenio INADUR - MVC - AID. Instituto Nacional de Desarrollo Urbano - INADUR. Lima, Perú.

INADUR (2000) - "Planes de Mitigación ante Desastres: Programa de Ciudades Sostenibles I Etapa". Instituto Nacional de Desarrollo Urbano - INADUR. Lima, Perú.

INADUR (Instituto Nacional de Desarrollo Urbano). 2001. "Manual de Planificación Urbana Local". Proyecto de Rehabilitación y Gestión Urbana. Lima, Perú.

LAVELL, Alan. 2016. "El Programa Ciudades Sostenibles INDECI - PNUD, 2001 a 2016: una Evaluación". PNUD, Marzo, 2016. Lima, Perú.

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 con Acta N° 007-2014, Comisión Multisectorial de Ciudades en Zonas de Frontera, creada por Decreto Supremo N° 083-2012-PCM. Lima, Perú.

MVCS (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento). 2015. "Manual de Operaciones del Programa Nuestras Ciudades". Resolución Ministerial N° 193-2015- 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.

PALACIOS, Raúl (2005) - *Historia de la República del Perú 1933-2000*. Tomo 18. Editor: Héctor López Martínez. Lima, Perú.

PALLER J. 2020. "Everyday Politics and Sustainable Urban Development in the Global South". *Area Development and Policy*, 12-13. DOI: 10.1080/23792949.2020.1799716

PAMPILLON, Rafael (2003) - "De la Sustitución de Importaciones a la Crisis Económica de 2002 en América Latina". *Boletín Económico de ICE N° 2773*, Ministerio de Economía. Madrid, España.

Construcción y Saneamiento - MVCS, pero con mayor autonomía operativa, capacidad de acción, y financiamiento público, privado y de cooperación internacional; con la finalidad de contribuir al desarrollo urbano sostenible y a la movilidad urbana sostenible de las ciudades; así como al acondicionamiento territorial sostenible, la gestión ambiental y el cambio climático, y la gestión de riesgos de desastres en las localidades del Perú.

### 3.5 Formulación, Aprobación y Aplicación de Leyes Generales sobre Desarrollo, Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Edificación en el Perú.

Además, se hace necesario la formulación, aprobación y aplicación de las siguientes leyes generales sobre ordenamiento territorial, desarrollo urbano y edificación en el Perú:

- Ley General de Ordenamiento Territorial Sostenible, para regular y promover el ordenamiento territorial, en el marco de un proceso de desarrollo sostenible en el país, y establecer un régimen jurídico e institucional que armonice y ordene las políticas e instrumentos que inciden en la gestión del territorio. Y donde se esclarezcan los roles de la PCM, el CEPLAN y el MINAM en este tema.

- Ley General de Desarrollo Urbano Sostenible, a fin de regular y promover el desarrollo de los centros poblados como un sistema urbano sostenible en el territorio nacional, donde se reafirme el rol fundamental del MVCS, a reconvertirse en Ministerio de Desarrollo Urbano Sostenible - MINDEUS.

- Ley General de Suelos, a fin de dotar al Estado de mayores facultades para un mejor manejo, control y utilización de los terrenos eriazos públicos; y de una mejor capacidad negociadora con los propietarios privados para definir una habilitación programada de los terrenos privados, de acuerdo a las previsiones de los planes urbanos vigentes.

- Ley General de Edificación Sostenible, para regular y promover la edificación sostenible en el país, y permitir que el Reglamento Nacional de Edificaciones - RNE y el Código Técnico de Construcción Sostenible - CTCS tengan un marco normativo general unificado.

### 3.6 Formulación, Aprobación e Implementación de Planes Nacionales de Desarrollo, de Ordenamiento Territorial, de Desarrollo Urbano, y de Vivienda en el Perú.

Asimismo, se hace necesario la formulación, aprobación e implementación progresiva de los siguientes planes nacionales de desarrollo, ordenamiento territorial, desarrollo urbano, y de vivienda en el país:

- Plan Nacional de Desarrollo Sostenible 2021-2050 - PLANDES, de conformidad con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional que señala el Decreto Legislativo N° 1088; pero considerando los 8 componentes básicos del desarrollo sostenible como estructura básica, con una visión estratégica de largo plazo al año 2050.

- Plan Nacional de Ordenamiento Territorial Sostenible 2021-2050 - PLANOTS, de conformidad con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye varios objetivos relacionados con el territorio; con la Política de Estado N° 34 del Acuerdo Nacional: Ordenamiento y Gestión Territorial; con el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios - PIRCC para la rehabilitación, reposición, reconstrucción y construcción de la infraestructura de uso público; y con el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad - PNIC 2019-2040.

- Plan Nacional de Desarrollo Urbano Sostenible 2021-2050 - PLANDEUS, de conformidad con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, incluyendo el objetivo 11: Ciudades y Comunidades Sostenibles; con la Nueva Agenda Urbana para el Desarrollo Urbano Sostenible y la Vivienda - NAU; y con el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios - PIRCC.
- Plan Nacional de Vivienda Sostenible 2021-2050 - PLANVIS, con políticas y programas de vivienda diferenciados por estratos sociales (medios, medios bajos y bajos); tamaños de ciudad (metrópolis, ciudades intermedias y menores); y regiones naturales (costa, sierra y selva).

### 3.7 A Manera de Conclusión.

En suma, en este contexto normativo e institucional será posible la implementación, seguimiento y evaluación de una política pública de desarrollo sostenible en el Perú, en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, de la Nueva Agenda Urbana, del Plan Integral de Reconstrucción con Cambios, y del Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad. Y se deberá hacerla operativa 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 cambio climático, 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 (Castillo, 2018; Yigitcanlar & Kamruzzaman, 2015; Yigitcanlar & Teriman, 2015).

Lima, 28 de Enero de 2021.

PROFIROIU C. & BODISLAV D. & BURLACU S. & RADULESCU C. 2020. "Challenges of Sustainable Urban Development in the Context of Population Growth". *European Journal of Sustainable Development*, 9, 3, 51-57. ISSN: 2239-5938. DOI: 10.14207/ejsd.2020.v9n3p51

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.

YIGITCANLAR, T. & KAMRUZZAMAN, M. 2015. "Planning, Development and Management of Sustainable Cities: A Commentary from the Guest Editors". *Sustainability*, 7: 14677-14688.1

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.

# PIURA

04,000E



## PRESENTACIÓN

La ciudad de Piura inicia un proceso de planificación temprana, con dirección y soporte estatal desde 1912 – 1914, consecuencia del sismo de 1912, con la “Comisión de la Reconstrucción”. El resultado, pese a no ser documentos denominados como planes reguladores o planes directores, fueron propuestas de planificación y regulación creados para lograr una ciudad ordenada, que, a pesar del desastre natural que significó muchas pérdidas materiales, también fue el catalizador de las ideas iniciadas con la reglamentación de 1906 que la administración de la ciudad junto a la sociedad había iniciado en vías de un ordenamiento y saneamiento de la ciudad.

Posteriormente con el plan regulador de 1941, realizado por Enrique Dañino, elaborado localmente con dirección y aprobación central, recoge y refleja los acuerdos sociales y avances de regulación de la ciudad de 1906 y anticipa la expansión de la ciudad. El siguiente plan director, de 1954 se desarrolla en un marco nacional de ideas nuevas y sostendrá la ejecución de esta planificación creando oficinas anexas al gobierno local, desarrollando e incorporando nuevas variables al plan durante su periodo de vigencia, en este caso bajo la dirección de Mario Bernuy Ledesma, proyectaran la expansión de la ciudad.

El plan de 1974 tuvo como jefe de equipo a Cesar Lama More, e ingresa a un periodo de la ciudad con visión global, un enfoque más territorial superando la visión de zona urbana hacia una ciudad articuladora de su territorio.

El plan director de 1992, cuyo liderazgo estuvo a cargo de Beatriz Sologuren, representa el final de un periodo de la planificación técnica de análisis de campo y observación de la ciudad desde el campo disciplinar con todo el énfasis y estudios del plan, todavía con la sociedad expectante y con poca incidencia de regulación y participación. Los nuevos planes, pertenecientes al milenio en curso corresponden a una ciudad desde la perspectiva de metrópoli.

Como se observará, el camino seguido en la organización de la ciudad, supera un siglo de planificación, tiempo suficiente para haberse convertido en tradición. Sin embargo, necesita ser revisado y recuperado para la memoria colectiva que contribuya a no reincidir en desaciertos y evitar discusiones sobre propuestas vistas como recientes, pero con mas de medio siglo de recomendaciones archivadas y cuya vigencia ha caducado con el tiempo.

La memoria y revisión de la planificación en Piura debe ayudarnos a identificar y regular las estrategias políticas exentas de la realidad, sin base en antecedentes que le confieran pertinencia.

Finalmente, la revisión de estos planes nos muestra cuanto incide la clase política sobre el actuar técnico de la sociedad. El foro de Piura se dio en el contexto de elaboración en paralelo de una serie de planes de diversas ciudades del Perú, cuya presentación de los avances, mostraron un mismo representante y equipo técnico, un enfoque por demás centralizado y miope, precisamente en una etapa de la vida urbana y territorial de la ciudad que ya supero lo urbano como objeto central, y más bien como una territorialidad dependiente de su contexto, que no podrá gestionarse con una visión de decisiones aislada, la participación de la sociedad determina este proceso, mientras no se supere la indiferencia a la gestión política, se continuará en modo de ensimismamiento urbano de autosegregación.

**Fotografía en la presentación:**  
Zona de expansión urbana hacia el oeste de la ciudad. Se observa una sección de la expansión urbana; hacia la derecha de la imagen, urbanización San Jose, parte inferior derecha, urbanización Piura, a la izquierda, la franja de la zona industrial y finalmente la franja central, flanqueada por las avenidas Sánchez Cerro (izquierda) y Grau (derecha) sin ocupación, pero proyectada en plan director de 1954.

Fuente:  
Fotografía aérea ortogonal de Piura de 1964.  
Proyecto N° 120 -64-A.  
Escala de vuelo 1:4000  
Ministerio de Aeronáutica,  
Dirección General de Aerofotografía,  
Servicio Aerofotográfico Nacional.

## 2.2 PRIMEROS PLANES URBANOS EN PIURA; PLAN REGULADOR DE 1941 Y PLAN DIRECTOR DE 1954

José Luis Hernández Yaguana

### ANTECEDENTES: PLANIFICACIÓN INICIAL

La ciudad de Piura inicia un periodo de organización y planificación a finales del siglo XIX, como resultado de diversos factores sociales y naturales, consecuencia de las particularidades del valle. Largos periodos de sequia y abundante lluvia en periodos cortos (fenómeno El Niño), motivaron proyectos e infraestructura de irrigación en diferentes ciudades de la región, definiendo así su función a nivel territorial y consolidando progresivamente a la capital del departamento (Piura) como centro administrativo de sus provincias y sus recursos.

La dinámica comercial generada por el Puerto de Paita hacia el resto del territorio regional, y la economía nacional producto de Guano, promueven un sistema vial ferroviario que a través de 15 años de consolidación en Piura (1874 – 1889) genera un proceso de transformación de la ciudad, mejorando conexiones (puentes) y sistemas viales internos para una rápida circulación de los productos.

En salubridad como respuesta a los diversos episodios de las epidemias (peste bubónica) se proponen intervenciones importantes tales como la expansión de la ciudad, abrir sus límites fuera de los extramuros (en esta ciudad se trataba de médanos hacia el oeste convertidos en botaderos de basura), e infraestructura apropiada para edificios públicos como el hospital, la estación del ferrocarril y el camal.

El control de las edificaciones desde la primera década de 1900 con las comisiones de revisión de proyectos para la expedición de licencias de construcción, contribuyen a un ordenamiento local.

*En el primer informe indica lo siguiente.*

*A. Hay que desechar toda sugestión relativa a trasladar la ciudad a otra localidad de mejor amiento, para facilitar su grandeza de futuro próximo.*

*B. Hay que defender la ciudad de próximas lluvias, dándole material al vecindario para que teche y evitar que se desteché lo que aún existe.*

*C. Hay que corregir la planta de la ciudad sin omitir gastos, discretamente, previo estudio, pero inflexiblemente. Porque la inmediata generación maldecirá a la actual por no haber preparado las cosas para que Piura pueda ser asiento de los elementos que harán mañana, no más, un emporito del departamento. (Piura B. M., 1912) obtenido de (Seminario Stulpa, 2001, págs. 45,46)*

Estos eventos, parte de un proceso lento pero activo, transforman su dinámica con el Terremoto de julio de 1912. Oportunidad para la renovación e incorporación de cambios que condujeron a los primeros estudios de reformas importantes en la ciudad. Teodoro Elmore, miembro del Cuerpo de Ingenieros del Perú, en condición de ingeniero de Primera Clase y Profesor de la escuela de Ingenieros. Es enviado como presidente de la comisión encargada de la reconstrucción de la ciudad junto a los ingenieros Carlos Romero Sotomayor y Jesús Gamarra. La comisión rápidamente elabora dos informes y se quedan trabajando en la reconstrucción por los siguientes dos años formulando propuestas para la ciudad.

El primer informe lo utiliza como mecanismo de preparación sobre las ideas que desarrollará para un informe final. Sin embargo, puede advertirse puntos importantes a notar. La idea de no querer mover la ciudad a otra con mejor emplazamiento se entiende que era una idea considerada en la sociedad piurana, significa una intención clara de la conservación del valor histórico en la ciudad de aquel momento, dándole énfasis a las ideas de reconstrucción y rectificación.

De la misma forma, en respaldo a la conservación de la ciudad en su ubicación. Propone una rectificación de la planta, debido a la condición irregular y falta de alineamiento que había sido generado con el tiempo en las calles estrechas y la fragmentación de los lotes matrices.

Elmore, en el segundo informe es más claro al definir la reducción de la densidad, proponiendo que para ello la intervención de lo que el denomina, “callejuelas y callejones” El segundo punto de su propuesta indica también, aunque sin definición exacta, la creación de vías diagonales desde puntos distantes, pero no necesariamente opuestos, sino mas bien concurrentes. Lo que indicaría que la propuesta solo planteaba usar estos puntos como partida para nuevas avenidas y una sola en el interior de la ciudad histórica, la propuesta de estas avenidas se tomara para la proyección de la urbanización de la ciudad hacia el Oeste.

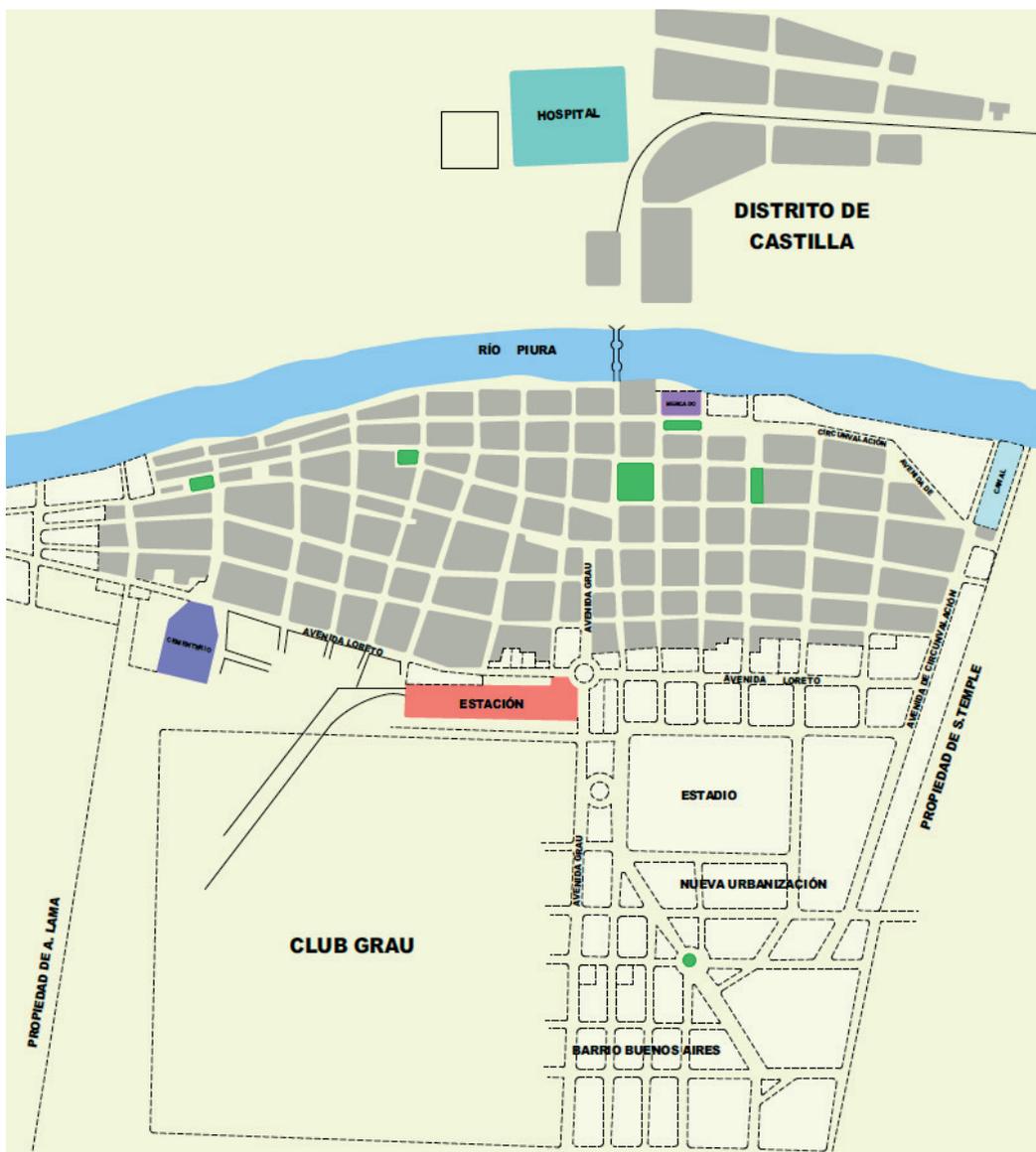
Es importante notar que, en el primer informe, Elmore propone indicios de una ciudad zonificada evitando llevar al interior del casco histórico actividades de mas escala. “...el centro del comercio y de la industria se establecerá, a la moderna, en otra parte, quedando Piura reducida a elemento histórico.”

Finalmente es importante ubicar estas propuestas con un carácter de planificación y regulación como si de un primer plan se tratase.

*En el segundo informe indica lo siguiente.*

*A. Es preciso disminuir la densidad merced de las callejuelas y callejones que hoy forman la población.*

*B. Mejorar la vialidad por la supresión de estorbos y el corte diagonal que se dará desde la estación del Ferrocarril, el puente, el mercado y demás puntos de acceso común a las avenidas radiales de notorio éxito en todas partes, en las cuales se plantaran arboles, se establecerán los conductores eléctricos y cuanto convenga al futuro de la ciudad. (Seminario Stulpa, 2001, pág. 46)*



*Izquierda: Digitalización de plano de Piura 1932, realizado por Enrique Drouard y publicado en el diario La Industria junio de 1932.*

*“Como base para la ejecución del referido plano, ha sido necesario contemplar la necesidad de conservar y activar en lo posible el ensanchamiento de las calles que esta en proceso de realización desde el año 1913, en que se acordó. ..., un ancho de 9m, para los jirones N. S. Y 7.50m para las transversales.”*  
(Dañino, 1941, pág. S/N)

## PLAN REGULADOR PARA LA CIUDAD DE PIURA – 1941

Este plan regulador corresponde a un primer documento de planificación y regulación de la ciudad con nombre propio, y segundo de rectificación y proyección de la ciudad, ratificando las propuestas establecidas entre 1912 y 1914. Encargado en octubre de 1940 al ingeniero Enrique Dañino y entregado a revisión e informe para abril de 1941. Siendo evaluado y emitido el Informe de la Sección de Estudios Urbanos – Lima, por parte de Emilio Harth - Terre, hacia el 20 de abril de 1941. Finalmente, publicado en junio de 1941 en Boletín Municipal de Piura.

El Plano Regulador se concentra en dos puntos necesarios a la fecha, con poco avance desde el terremoto de 1912. El Primero consiste en la consolidación, rectificación y ampliación de las secciones viales para las avenidas propuestas, entre 1912 -1914, sumando nuevas avenidas y creando una nueva jerarquía en el trazado vial, reafirmando las dimensiones finales de las calles a intervenir. Segundo, la circulación de la ciudad a través de la propuesta de vías de circunvalación necesarias para retirar el tránsito del transporte interprovincial fuera del casco urbano, Así mismo, promover la expansión de la ciudad en un sistema ordenado.

Respecto a las intervenciones propuestas y aprobadas según el Plan Regulador:

**Jirón Tacna, (A).** Se pretende una mayor jerarquía con una ampliación de la sección vial a 20m que iría desde la avenida norte hasta la avenida sur (G y H). Con esta intervención se pretendía recorrer la ciudad de manera paralela al río y transversal al crecimiento oeste a manera de conexión rápida de Sur a Norte a través del centro de la ciudad. Esta intervención no logró ejecución y la sección vial fue conservada hasta la actualidad.

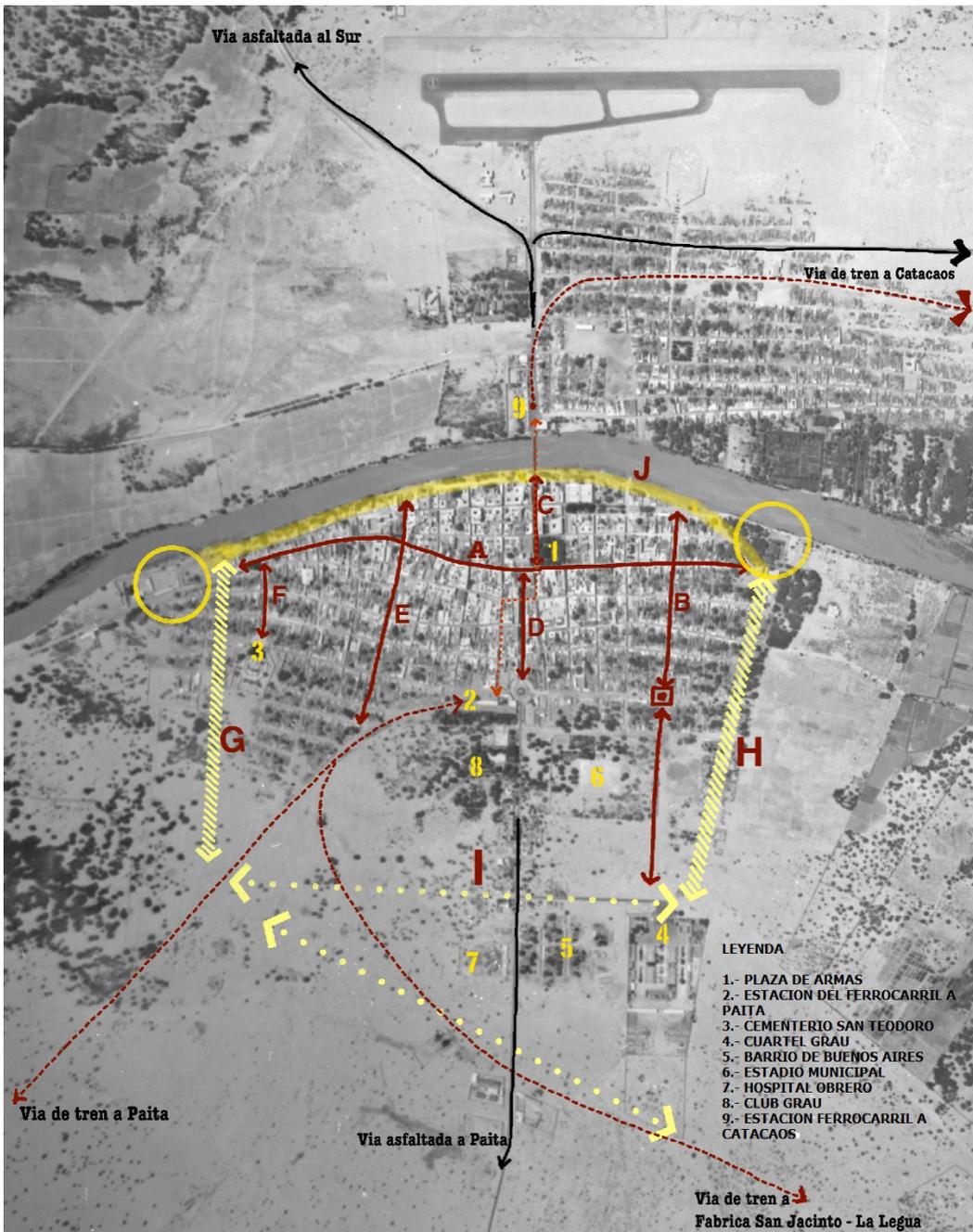
**Jirón Tarapacá, (B).** Actualmente Av. Bolognesi. La sección vial propuesta en este jirón fue de 25 m. desde el río Piura hasta el Cuartel Grau y se agrega por sugerencia de Harth – Terre, la colocación de una plaza de planta cuadrada en las manzanas colindantes al trazado vehicular, circular. Esta propuesta se ejecuto según lo indicado.

**Jirón Huancavelica, (C).** se ampliaría su sección a 20m desde el puente hasta el jirón Tacna. Esta propuesta tenía la finalidad de darle continuidad a la propuesta de ampliación de longitud de la Av. Grau. Esta indicación tampoco se ejecuto y el Jr. Huancavelica conservo su sección vial.

**Av. Grau, (D).** Esta avenida ratifica las propuestas de prolongación hasta el Jr. Tacna. Cortando mediante un proceso de expropiación una manzana (desde la calle Arequipa hasta la calle Tacna). La sección vial de esta avenida ya era de 20m. por lo tanto no hay propuesta de ampliación de sección. También se indica que esta prolongación ya ha sido aprobada en decreto anterior. Esta intervención se realizó concluyéndose hasta 1944 con la inauguración de la plaza Grau y el monumento a Grau realizado por el escultor piurano Luis Agurto.

**Jirón Ancash (E).** Actualmente llamada Avenida Sánchez Cerro. Se propone una sección de 20m y representa una línea de proyección interdistrital. Esta intervención se ejecuto sin problemas, la avenida genera una dinámica de cambio en la década de 1950, debido a las nuevas dimensiones de los lotes hacia esta avenida.

**Av. San Teodoro (F).** En esta avenida se propone ampliación de sección para que sirva de unión entre el malecón y el cementerio, así mismo de circulación y desvío interno de la calle Tacna que se propone ampliar, finalmente inconclusa en esa etapa.



*Derecha: Reconstrucción del plano regulador de 1941 sobre fotografía aérea de 1946.  
Fuente: Servicio Aerofotografico Nacional - Cod. Vuelo. 1626 - 701,  
Fecha: 11 - 04 - 1946*

**Av. Sur (H) - Av. Norte (G).** Estas intervenciones se proponen como eje de circunvalación que bordea la parte sur y norte de la ciudad. Las mismas que serian conectadas por otra avenida transversal (I)

Respecto a la delimitación de la ciudad que se proponen con la Avenida Sur (actual Circunvalación – don Bosco), la creación de la avenida Norte (actual Eguiguren), Prolongación del Malecón Eguiguren con fines transitables para vehículos y conecte las avenidas norte y sur. Que junto con el malecón pretendían generar espacios públicos de recreación en su recorrido y grandes parques en las intersecciones con el malecón. La

creación de una avenida de límite al Oeste, (tomando como referencia la línea alterna del ferrocarril a La Legua es la vía que se convertirá en límite histórico) que permita la unión de las avenidas Norte y Sur. Esta avenida que parcialmente es la actual avenida Gulman, serviría también de separación del casco urbano, sus proyecciones de crecimiento y la Zona Industrial, que se desarrollara, después de esa avenida, tanto en la prolongación Grau y en la Prolongación Sánchez Cerro (zona del actual mercado).

Es importante destacar, que la propuesta crea un límite hacia el jirón Tarapacá (avenida Bolognesi), creando con ello la necesidad de la construcción de un segundo puente que conecte Piura y Castilla y un tercero hacia las futuras expansiones (hacienda Miraflores). El orden de construcción se dará con el puente Sánchez Cerro primero en 1950 y el Puente Bolognesi se construiría recién en 1972.

#### **PLAN DIRECTOR DE PIURA; 1954**

*La población del distrito de Piura según el censo de 1940 era de 19 027 habitantes y el distrito de Castilla 8892 siendo un total de 27 919 y su proyección estimada a 1950 es de 44 000 habitantes en ambos distritos. (ONPU, 1954)*

Propuesto y elaborado por la ONPU, encargado a Mario Bernuy Ledesma. Analiza y concluye con la determinación de problemáticas posteriores al plan regulador precedente, incorporando nuevas variables para crear planteamientos en conformidad con la escala actual de la ciudad.

El estudio identifica la posible expansión de la ciudad hacia el Oeste en Piura y hacia el norte en Castilla. De la misma forma observa sobre la inexistencia de una diferenciación de tránsito urbano e interprovincial, ausencia de parques y campos deportivos y finalmente una inadecuada ubicación del mercado de abastos en la plazuela Pizarro.

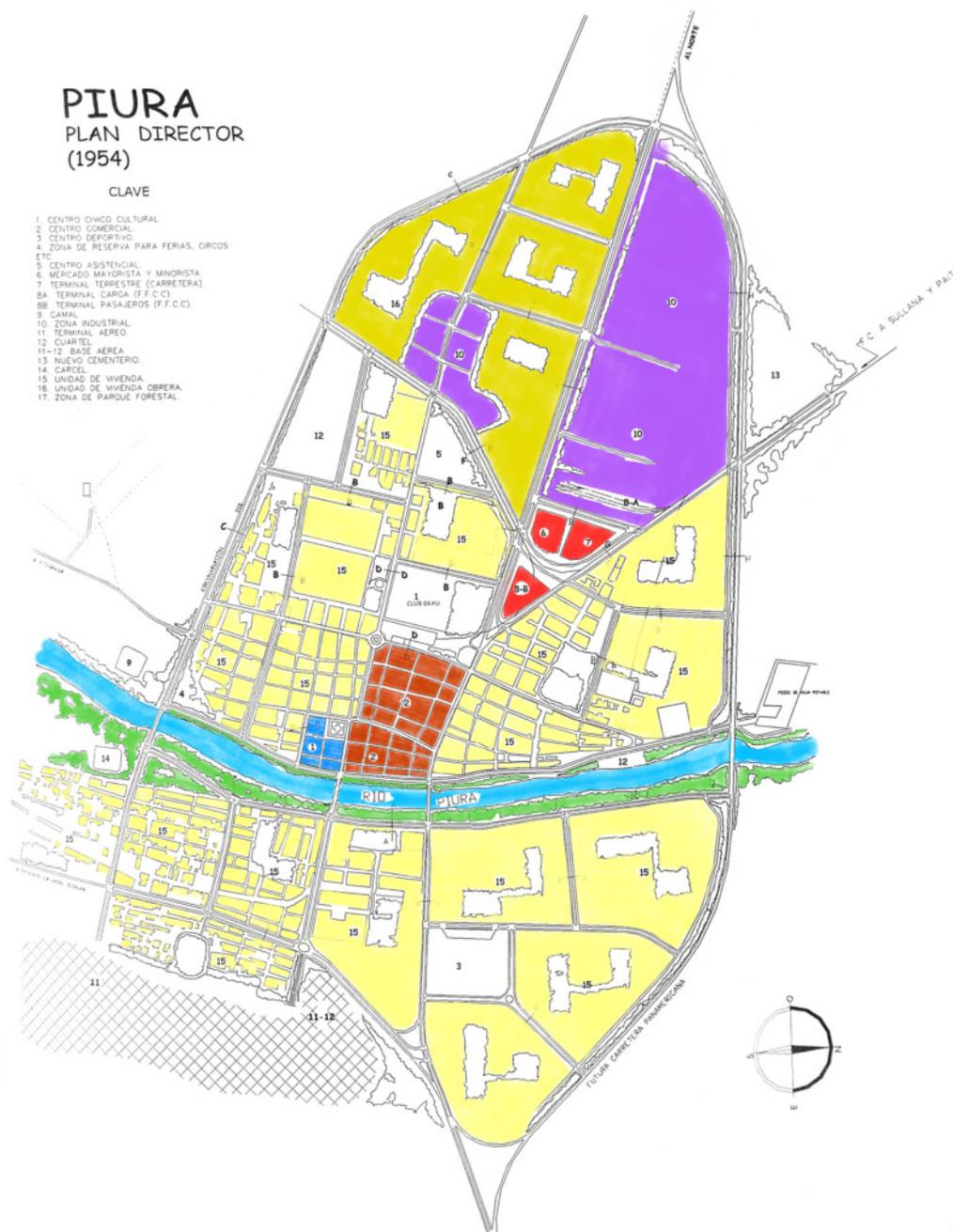
Las conclusiones a las que llega el análisis del Plan director, coincidentes con el plan anterior es importante notar la ausencia de la verificación de propuestas en curso, con la finalidad de superarlas para dar continuidad a lo realizado, el caso del mercado, lo inadecuado es su ubicación obsoleta debido al acelerado crecimiento que experimenta la ciudad, de la misma forma en el sistema vial. La ampliación de los límites con nuevos anillos viales son atendidos y observados en este plan con una proyección que incluso en su ejecución gradual supera el tiempo de proyección del plan por más de una década.

La propuesta de este plan se proyecta en dos etapas de ejecución y en tres grupos diferenciados de intervención de las propuestas que permitan ejecutarse de manera independiente.

El sistema arterial como denominan a este grupo, son propuestas que configuran la idea de centralización del transporte público, tanto a nivel de ferrocarril como de buses interprovinciales y el transporte de carga. Esto resultaría de mover la estación del ferrocarril de la plaza Grau hacia esta gran zona, colindante a la zona de mercados y con ello la creación de un terminal terrestre de buses interprovinciales y un terminal de carga. El objetivo es evitar el paso de todos estos vehículos al casco urbano histórico de la ciudad.

Adicionalmente se crea una avenida industrial tomando de referencia las vías del ferrocarril hacia la Legua, propuestos en el plan anterior para delimitar la ciudad con la zona industrial, tanto la antigua zona en la avenida Grau y la propuesta en el documento en la avenida Sánchez Cerro. A nivel vial también propone un sistema de circunvalación de vías rápidas a través de los malecones, cuya sección vial considera retirarse del río lo suficiente, al menos en el malecón de Castilla, para considerar toda una franja verde de parques y recreación que revitalizarían el borde urbano a través del malecón del río Piura y toma de base las ideas del malecón de la década de 1930 como paseo de la ciudad.

Izquierda: Edición y zonificación a partir del plan director de 1954.  
Fuente: Elaboración propia.



Un segundo grupo de propuestas están ligadas a la zonificación de la ciudad. La creación de un centro cívico cultural utilizando toda la manzana en la que se encontraba el edificio municipal. Propuesta que tardó 20 años en ejecutarse y adquirir la propiedad de toda la manzana propuesta. Respecto este centro administrativo con varias oficinas del Estado indica Mario Bernuy Ledesma, encargado de la oficina técnica de Piura, con la publicación realizada en 1959 con la idea de hacer de conocimiento las propuestas del plan director en vigencia.

Sobre el Centro cívico anota las recomendaciones dejadas en el Plan Regulador, “Con el fin de propiciar una vida cívica funcional y digna, propone la edificación del Centro Cívico y

administrativo de Piura. Ubicado en la manzana comprendida por los jirones Tacna, Apurímac, Libertad y Ayacucho.” (Bernuy Ledesma, 1959). Adicionalmente, comenta sobre una propuesta general del Centro Cívico de Piura, por parte de Lidia Gálvez Arévalo como tesis de grado de la Universidad Nacional de Ingeniería en el año 1959.

La propuesta para una zona comercial en el casco urbano sintetiza y formaliza lo que se estaba consolidando en el área formada por el jr. Huancavelica, Loreto Norte, Av. Sánchez Cerro y el Malecón Eguiguren. A nivel de Vivienda propone zonas para vivienda y vivienda social o vivienda obrera hacia el Oeste y sur de la ciudad. Estas propuestas recogen las ideas propuestas en el estudio para las Unidades Vecinales en Piura (publicados en la revista *El Arquitecto Peruano* en 1949) y localmente el asentamiento del barrio obrero de San Jose, proceso de ocupación como resultado de la realización del estudio. La zona de mercados lograría una respuesta rápida, iniciando un nuevo proceso con la construcción del mercado central en esa misma década. De la misma forma la propuesta para un nuevo cementerio y su ubicación logran realizarse.

La zona industrial se desarrollará y lotizara proponiendo a los ocupantes de la zona industrial antigua (Avenida Grau), un proceso de permutación de lotes, de manera que, a fines de 1955, ya se empezaban a solicitar licencias de construcción de cercos y traslado a nuevas instalaciones. La proyección de la nueva zona industrial, propone un nuevo anillo vial de cerramiento urbano, que sigue teniendo como limite la denominada Avenida Sur, denominada Circunvalación, Hacia el norte, La avenida Sánchez Cerro y su puente ya no serán parte de una circulación interprovincial y se desplaza el anillo hasta la zona del Chipe, creando la necesidad de un nuevo puente en ese sector, esta conexión de castilla a Piura no se realizara hasta la década de 1990 con el denominado Puente Andrés Avelino Cáceres, neutralizando de esta manera la posibilidad de utilidad de estos anillos de circunvalación propuestos, sin lograr continuidad con una conexión al distrito de Castilla.

De esta propuesta, solo el sistema de mercados logro realizarse parcialmente, ningún terminal se realizó, y la idea se sigue colocando en debate hasta los planes actuales sin lograr éxito de ordenamiento vial. La recreación propuesta en el malecón se fue gradualmente extinguiendo como idea, con diferentes intentos de intervención fallidos, el malecón quedo sin tratamiento urbano incluso 70 años después del plan en estudio, finalmente tratado el rio como un canal de riego con taludes de concreto sin mayor distinción recreativa del malecón.

## CONCLUSIONES

La planificación en la ciudad de Piura con la comisión de reconstrucción de 1912 – 1914, inicia un proceso de rectificación que será considerado y ampliado en el plan regulador de 1941, dando continuidad a las ideas gestadas hasta esa década.

Del plan regulador de 1941 se observan las limitaciones espaciales que tiene la ciudad para expandirse, teniendo como único eje de expansión hacia el lado oeste de la ciudad. Problema derivado de la falta de propiedad de la tierra. A inicios del 1900, la zona urbana esta flanqueada por la propiedad privada. En consecuencia, la urbanización de la zona occidental, desde las primeras propuestas para vivienda en 1912, hasta la década de 1940, fue modificándose para albergar los diferentes equipamientos como, el estadio, el terreno del colegio San Miguel, el cuartel de artillería y el Club Grau.

La falta de presupuesto para llevar a cabo todas las propuestas de la comisión y los planes terminaron en un proceso lento que las vuelve obsoletas antes de concluir todas las etapas.

Salvo periodos como en la década de 1930 con la Ley Eguiguren o la bonanza del algodón en

la década de 1950 generada esta última por las grandes inversiones en infraestructura de irrigación y reflejada en las propuestas del sistema vial del plan de 1941 que hasta el plan de 1954 las vías de circunvalación habían quedado dentro del tejido urbano.

La primera mitad del siglo, de rectificación y regulación del tejido urbano existente, con muchas dificultades en la expansión hacia el occidente, pero determinantes en el crecimiento propuesto en 1912. Así mismo determina el inicio de la zonificación con la separación de la actividad industrial del casco urbano.

Con el segundo plan director se propone y logra un sistema vial que asegura la organización de la expansión de la ciudad al oeste, así como la zonificación que propuso la ubicación de los equipamientos que configuran la ciudad de los siguientes planes directores.

Este segundo plan realiza algunas omisiones. Habiendo identificado la problemática de la expansión sur con relación a las inundaciones, promueve con su planteamiento en la ubicación de propuestas como la unidad vecinal o la expansión suroeste, validando la tendencia de crecimiento sin contemplar las consecuencias que la historia de la ciudad mostraba.

La creación de zonas como el centro cívico cultural, el complejo de mercados y la zona asistencial consolidan una etapa del planeamiento local con el concepto de sectorización que permitió organizarse durante el proceso acelerado de crecimiento que experimentó la ciudad décadas después.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bernuy Ledesma, M. (Octubre de 1959).** Piura, su plan regulador. Revista De Piura, 14 - 17.
- Daño, e. (31 de Junio de 1941).** PLano Regulador para la ciudad de Piura. Boletín Municipal(832), S/P.
- Humberto Delgado, L. (1928).** Monografía de Piura. Lima: Talleres graficos de la Imprenta Garcilazo.
- Moya, R. (20 de abril de 2009).** Galeon.com. Recuperado el 07 de agosto de 2019, de Breve Historia de Piura: <http://galeon.com/desanchezcerroaprado/cap03.htm>
- ONPU. (1954).** PPlan Director de Piura. Piura.
- Piura, B. M. (23 de agosto de 1912).** Boletín Municipal de Piura. Boletín Municipal de Piura.
- Piura, M. P. (1948 - 1965).** Archivo Municipal. Piura, Perú.
- Robles Razuri, C. (1971).** Piura y el Club Grau. Boletín N°6 del Club Grau(6), 23.
- Seminario Stulpa, P. -G. (2001).** El ingeniero Teodoro Elmore Fernandez de Córdova (1851 - 1920): Su contribución a la arquitectura. Lima: Proyecto Historia - UNI 2001 - Universidad Nacional de Ingeniería.
- SIP. (1950).** Informaciones y Memorias de la Sociedad de Ingenieros. Sociedad de Ingenieros del Perú. Lima: Sociedad de Ingenieros del Perú.
- Sociedad de Ingenieros, d. P. (Mayo de 1950).** Informacion Tecnica; El Puente "Presidente Sanchez cerro". Infomaciones y Memorias de la Sociedad de Ingenieros del Perú, LI(5), S/P.
- Temple Seminario, R. (2009).** Piura Intemporal. Piura: WR Impresores.
- Vicente Razuri, J. (1961).** Recuerdos Piuranos. Piura.

## 2.3 PLAN DIRECTOR DE PIURA Y CASTILLA DE 1974

*Cesar Lama More (Transcripción y adecuación de la exposición del autor en el foro virtual)*

La experiencia del plan director de Piura, realizada hace 50 años, fue una lección bastante interesante para mi vida profesional y motivo el desarrollo subsecuente en mi especialidad con la realización del doctorado que lo llevé a cabo entre el Perú y Polonia.

El Plan director de Piura, fue motivado y promovido con el apoyo del arquitecto Fernando Correa Miller, en ese entonces ocupaba la dirección principal de la Oficina de Planeamiento Urbano, y me encarga este plan director de Piura, lo cual para mí fue sumamente interesante, pero lo interesante de todo esto, es que era la primera vez que estábamos abordando un proyecto que era visualizado en la nueva escuela de desarrollo urbano regional a nivel global, porque los procesos de desarrollo urbano no son puntuales, las ciudades no son desarrolladas puntualmente en el marco de bordes, como antiguamente habían murallas alrededor de las ciudades. Las ciudades modernas se desarrollan en función de procesos de articulación entre estos centros que giren el proceso de concentración de actividades y de población y un ámbito regional que después se proyecta hacia el nivel macro regional, nacional e internacional.

Las ciudades, en la época que iniciábamos el plan director de Piura, ya no tenían que ser visualizadas como un ente aislado y mirándose a sí mismas, la propuesta fue hacer un plan director de Piura, para posicionar Piura con relación al norte del Perú, Y facilitar la articulación del Perú con el resto de Sudamérica y del mundo a través del Pacífico y Sudamérica a través de la frontera con Ecuador.

Entonces Piura tendría que verse en conjunto como una ciudad que llega ya a tener la característica metrópoli, que significa, una ciudad que tiene proyección global. Una ciudad es un ámbito urbano con una proyección local y regional, la metrópoli es una ciudad que tiene un ámbito de producción local, regional, incluso internacional.

Para poder abordar el tema con ese enfoque, fue necesario hacer un análisis del sistema urbano a nivel de Sudamérica, cómo está el Perú y cómo se dan los diferentes modelos, de asentamiento en línea en las fases de desarrollo urbano, o sea, todo este estudio previo estuvo acompañado por una investigación académica que daba lugar a la formulación de la primera fase de posicionamiento y ubicación del área de influencia de Piura.

Entonces aquí vemos que hay una primera aproximación a departamentos de la ciudad, nosotros llevábamos a cabo el compromiso de que Piura, no era una ciudad para solamente su población, era una ciudad que tenía que cumplir indefectiblemente su función, en término de su población, pero a su vez, asumir el rol de Articulador, de ciudad Articuladora y a partir de esa ciudad articuladora, sus funciones y competencias comenzaron a encontrar alternativas industriales, comerciales y de intercambio y de desarrollo.

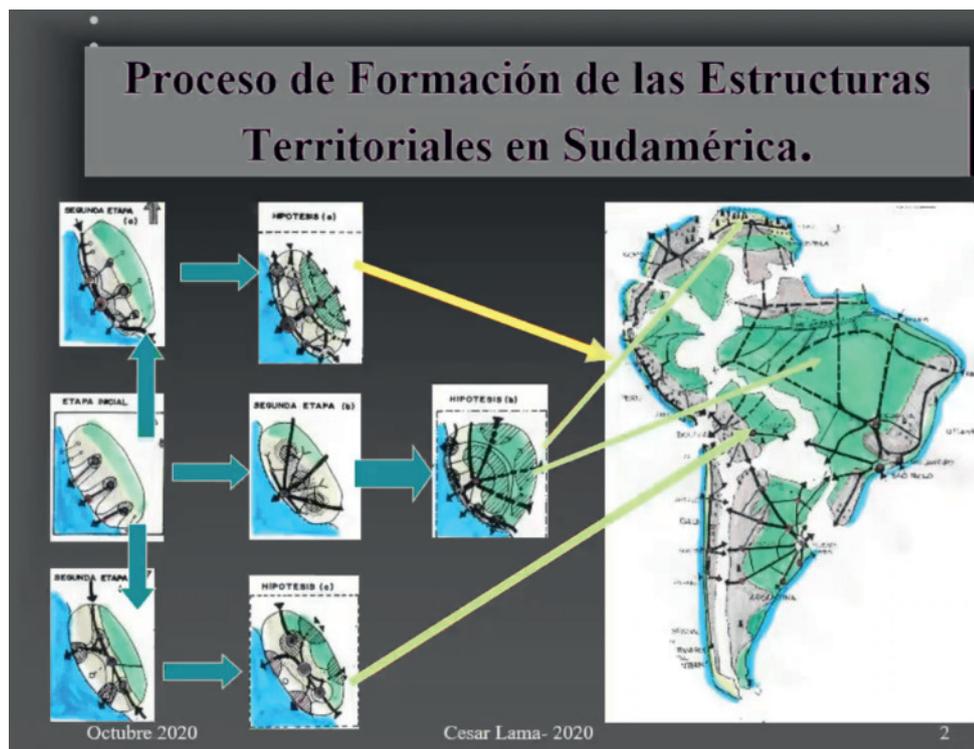
Los procesos migratorios, indudablemente estaban en pleno desarrollo en nuestro país, básicamente el proceso migratorio después de la década de 1950 y la década de 1970, encuentra en Piura posibilidad de desarrollar oportunidades de empleo, realización y formación de una comunidad urbana importante, entonces aquí tenemos que Piura no se

quede en sí mismo, sino comenzamos a ver que Piura tiene en su esencia un área de influencia importante.

Entonces el plan debía tener como tarea, el encontrar alternativas de diseño y de estructura de decisiones desde Piura para que cumpla esa función en forma eficiente, porque de esa función eficiente hacia el servicio de la región y de otros países, va a significar el beneficio para las actividades de las empresas, personas y entidades, instituciones, la propia ciudad de Piura y Castilla, en ese momento, ya estaban conformando una intensa relación.

Identificamos un área de difusión intensa Piura - Sullana, un área de difusión restringida Piura – Talara – Tumbes, un área de difusión restringida Piura – Sechura – Parachique, un área de difusión relativa Paita - Piura – Chulucanas y un área de disfunción intensa, que en realidad también contribuye a este desarrollo y que finalmente da lugar al eje de la llamada carretera que va por la margen derecha del río Piura en dirección hacia Sullana, esa carretera incluye interesantes áreas de relación con la agricultura y la actividad económica del valle de Piura. En un primer momento significaba solamente como un acceso a las áreas vecinas a la ciudad de Piura, seguía básicamente la ruta del antiguo ferrocarril, la comunicación inicial de Piura - Sullana, articulaba Paita – Piura- Sullana, y se hacía a través de un sistema ferroviario que llegaba hasta parte de la Cuenca del bajo Piura, y entonces es interesante que esta generación de este eje importante de la Panamericana Piura y Sullana, la conectividad con Talara, con todo el flujo de petróleo, etcétera. Provocará que Piura sea un punto interesante para conectar el resto del país, un área de gran productividad y conectividad con el resto del continente.

Piura va adquiriendo un posicionamiento muy interesante que da lugar a un proceso de consolidación urbana. Primero en el centro Piura y centro de Castilla, después hacia la Panamericana Norte y hacia la vía a Sechura, ahí se da un área de ocupación de baja



densidad, y un área de ocupación tendencial, en las vías importantes se ubican los ejes industriales, en la margen nororiental de la carretera que da lugar a un desarrollo interesante de actividades industriales y se da también un proceso de ocupación que tiende a desarrollar este corredor hacia el norte. La vía ferroviaria se desactiva en su momento y queda como esquema principal de del desarrollo del área.

Como consideraciones previas, Piura no esta ajena a los procesos de globalización y al famoso paradigma del desarrollo endógeno. En Piura, se da a su vez esa contradicción vital que hace que desarrolle hacia adentro y hacia afuera, la confrontación entre el rol de Piura en la globalización o en el proceso de globalización que funciona en relación con el Perú y el resto del del continente sudamericano y el Pacífico y en relación con su propio desarrollo como ciudad.

Siendo eso un proceso tan interesante, que la migración hacia Piura ocurra a nivel regional, hacia la Ciudad de Piura, provoca una interesante distribución y organización espontánea la población para buscar la transformación de un sistema económico, reaccionar a los desafíos internos, aprender socialmente a una convivencia en la ciudad, porque venía gente de las zonas rurales y a introducir forma específicas de regulación social a nivel local, que alimenta el desarrollo de los gobiernos locales.

Entonces aquí estamos incidiendo en que Piura, visto en ese sentido, tiene un rol como uno de los tres más importantes polos a nivel nacional de desarrollo macro regional Lima, Puno-Juliaca y Piura.

Se lee entonces como parte de un desarrollo histórico, geo histórico interesante, que viene desde 1900, atraviesa el año 1945, generando las carreteras en el interior del país y va desarrollando diferentes procesos de desarrollo.





Este proceso promueve un valor en la ciudad, en el caso de Piura; comercial, productivo, residencial y servicios y recreacional. a su vez, promueve el rol de esta ciudad, de articulador integrador, estructurador territorial y organizador de la descentralización.

Piura, entonces, cabalga en el proceso de modernización del país como una de las ciudades de avanzada, el país se divide en 3 grandes macro regiones de integración, Piura asumiendo un rol importante como metrópoli regional. Las metrópolis regionales como podemos suponer constituyen redes de ciudades en torno a una ciudad principal o núcleo metropolitano, centrado en la tradicional ciudad de Piura.

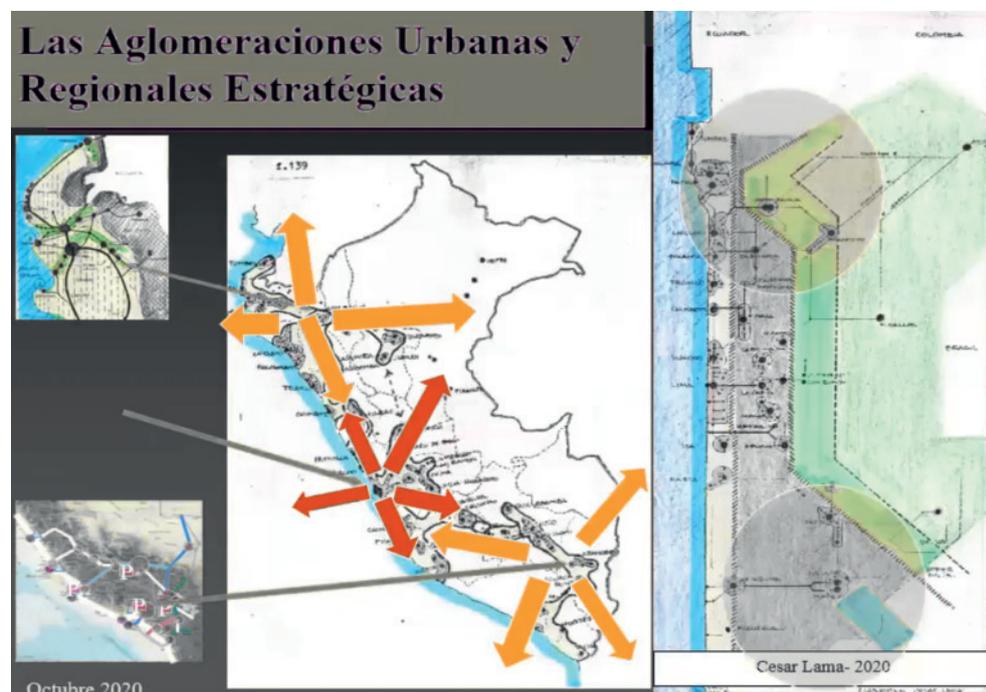
Esa tradicional ciudad, se irradia como ciudad en un espacio mucho más grande de su tamaño original, y a su vez genera relaciones interurbanas que van otorgándole a la ciudad una función de lo que podríamos llamar, la nueva perspectiva metropolitana.

Piura, con más de 900 000 habitantes en ese momento 1970, recibían directamente trescientas mil personas de las ciudades de la región, principalmente en busca de actividades en el sector regional.

Esta es una idea de la consolidación interna y aquí nos vamos hacia la aproximación macro regional, como promueve la plataforma logística de Piura, Sullana y Paita, lidera la concentración de regiones, especialmente en el norte con Brasil.

En 1974, en ese marco internacional, para nosotros es natural en este momento, Piura esta desplegándose en ese espacio, en ese momento, en 1970 – 74, Piura recién emerge y recién las personas salían de su casa y se encontraban con conflictos de uso del suelo, conflictos de tráfico, etcétera. Producto de ese posicionamiento de Piura, que no iba con su correspondiente acción del Estado en ordenarlo, en organizarlo y acondicionarlo.

Entonces se planteó la necesidad del plan director de Piura en el año 74, Fue uno de los



planes que en realidad se hizo en profundidad, con el objetivo de acondicionar estructura urbana para liderazgo regional de Piura y propiciar el desarrollo económico y productivo y mejorar la condición de vida de su población.

Tenía dos objetivos del plan; Posicionar el liderazgo de Piura en la región y propiciar el desarrollo para mejorar la calidad de vida de su población.

La estrategia fue modificar la estructura urbana para lograr una integración más eficiente, o sea, para poder cumplir esa función de articulador regional, aprovechar el espacio urbano disponible y configurar un marco de normas y funciones para el control y desarrollo urbano regional. Esos tres elementos fundamentales constituyeron parte de la estrategia del Plan director de Piura, básicamente trataba de adecuar la estructura urbana, aprovechar el espacio urbano disponible que había en bolsones vacíos, que se habían desarrollado en forma, aparentemente inorgánicos, y configurar un marco de normas y funciones que permitan que Piura pueda cumplir un rol importante para el control de su desarrollo y para impulsar el desarrollo urbano regional.

Hubo necesidad de trabajar un proceso de adecuación de los patrones de asentamiento poblacional, proyectándose hacia el año 2000, en 1971 Piura tenía 110000 habitantes, entre habitantes fijos, incluso los habitantes de Piura salían a otros lugares en busca de oportunidades, de Comercio y de servicios. Entonces, más o menos estamos hablando de una población estabilizada de 110000.

El proyecto entonces a 1975, para que pueda preverse entre 135 o 150000 habitantes, se planteó, un crecimiento del 4.5% y 5%, Por eso varían esas proyecciones porque las aproximaciones no se fijan sobre la proyección hipercensal, sino proyección hipercensal y oportunidades de desarrollo entonces se dice entre 3.6 y 5.2% de crecimiento. Entonces, varía entre 135000 habitantes a 150000 habitantes, a 212000 a 250000 habitantes a 1990, 265000 y 350000, y por lo tanto, se plantea el requerimiento de áreas urbanas, que va a ser dato fundamental previo a la aplicación de los procesos del plan, para formular un nuevo esquema de expansión urbana. El esquema vial de expansión urbana, ya se había adelantado a unos esquemas de trabajo y se reforzó ese esquema, aplicando un énfasis en el centro de la ciudad y tratando de ver las tendencias de crecimiento hacia la zona noroeste y la zona suroeste, y a la zona sur propiamente, en ese momento no existía la carretera Sullana – Sechura.

El plan se sustenta en un concepto que se llamaba, estrategia de diseño combinado, entre la estructura vial y la expansión urbana y zonificación y usos de suelo de la ciudad, cómo ir combinando esos dos procesos, con lo cual había que hacer un esquema, se trabajaba esquemas, se trabajaba proyectos específicos, con los cuales interactuaba planes de mediano plazo.

El tratamiento integral de la del esquema vial y la zonificación de Piura, significó una estrategia, trabajarlo en el marco de una estrategia y posicionamiento regional, que Incluía el desarrollo de capacidad municipal para la expansión, control urbano, acondicionamiento ambiental y renovación urbana.

Habría que formar capacidades en la municipalidad para manejar los procesos de expansión y control urbano, el acondicionamiento ambiental no solamente físico de vías y veredas, sino el acondicionamiento ambiental que incluya áreas verdes y condiciones psicológicas y la renovación urbana, especialmente las zonas del centro y las colindantes con el centro, la idea era promover el crecimiento espontáneo concertado, entre la municipalidad, sector privado y el Gobierno, con la Comunidad socio urbana en el proceso de construcción de la ciudad.

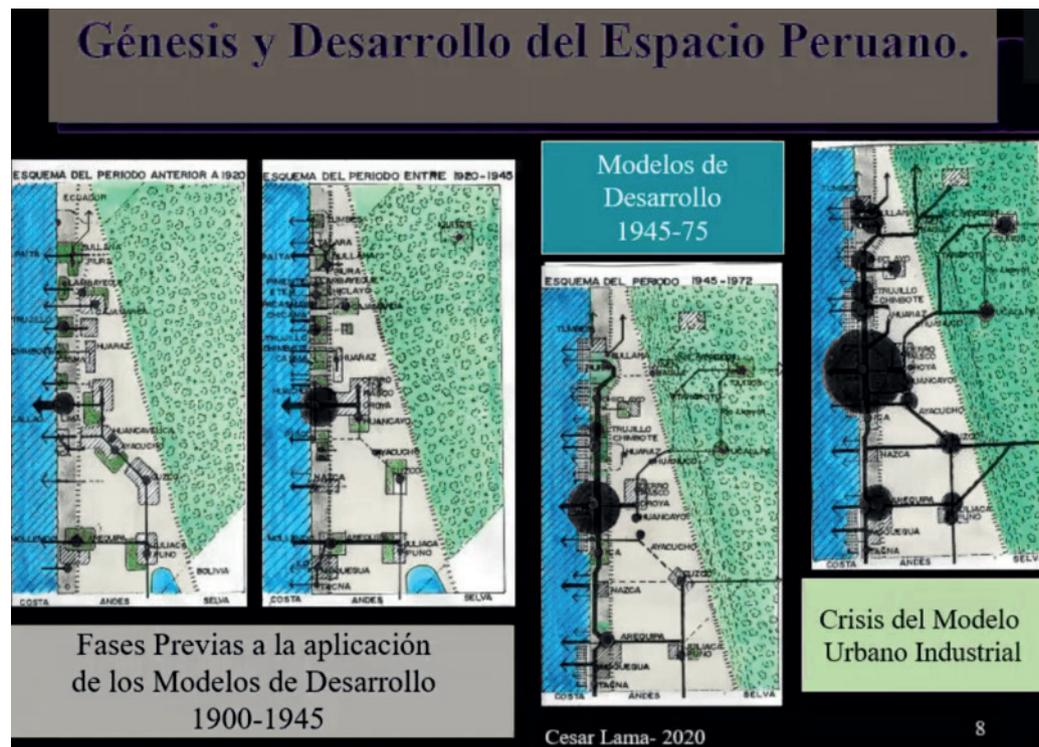
Cada grupo de vecinos tenían su proyecto de desarrollo, la municipalidad tenía su proyecto de desarrollo, el sector privado tenía sus proyectos de inversión y el Gobierno no tenía propiamente una política de intervención definida a nivel nacional. Y eso significaba que estando Piura en proceso de crecimiento en ese momento población que venía de otros lugares. Población que salía del centro en busca de nuevas oportunidades hacia la periferia.

Se trabajó un proceso de construcción de la ciudad, mediante un proceso de planificación participativa, esta propuesta que se logró planteaba una nueva imagen de una ciudad trascendente.

¿Qué significa una imagen de una ciudad trascendente? tendríamos a Piura, no solamente como Piura para su población, como Piura para el norte del Perú, como Piura para el país, Piura como estrategia de desarrollo a nivel nacional e internacional.

En segundo lugar, a eso le llamamos una imagen de ciudad trascendente, una nueva estructura vial metropolitana, articuladora de la región con énfasis en el eje noroccidental y sur - oriental.

En tercer lugar, una ciudad que busca construir una metrópoli integrada al eje Piura – Sullana, una ciudad que proyecta una nueva imagen de ciudad trascendente provee una nueva imagen para el desarrollo de la ciudad.



## 2.4

### PLAN DIRECTOR

#### DE PIURA 1992 - 2010

*Beatriz Sologuren Cappuccini*

#### INTRODUCCIÓN

El Plan Director de Piura y Castilla formulado el año 1992, fue ejecutado a través de un Convenio suscrito por el Dr. Manuel Purizaca Benites, Alcalde de la Municipalidad Provincial de Piura en aquel entonces y el Arq. Antonio Jiménez Umbert, Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Desarrollo Urbano - INADUR, (Organismo Descentralizado del Ministerio de Vivienda y Construcción).

Lo más importante del compromiso fue que su ejecución sea íntegramente in situ, implementándose para tal fin, una oficina descentralizada del INADUR en la ciudad de Piura, exclusivamente para su desarrollo. El Plan Director se ejecutó en cuatro meses (de julio a noviembre de 1992) bajo la Dirección del Arq. Daniel Nuñez Zúñiga, Director de Estudios y Proyectos del INADUR y con la jefatura de la Arq. Beatriz Sologuren Cappuccini, Planificadora Urbano-Regional del INADUR; así como, con la Coordinación del Arq. Miguel Adrianzen Huancas, por parte de la Municipalidad Provincial de Piura.

El equipo profesional, técnico y administrativo que se conformó para su ejecución fue: Arq. Adolfo Garay Castillo, Arq. Kelvi Li Rubio, Arq. Melvin Marcelo Castillo, Econ. Victor Navarro Torres, Soc. Luis Balmaceda Correa (profesionales de Piura), Bach. Arq. Efraín Maurtua Manrique, Bach. Admin. Teddy Abad Reto (bachilleres de Lima y Piura), Sr. José Campaña Burga y Sr. Arturo Garces Navarro (Dibujantes de Chiclayo y Piura), Srta. Juany Gomez Farfán (Secretaria de Piura) y el Sr. Juan Campaña Burga (apoyo logístico – administrativo de Chiclayo).

Culminada la ejecución del Plan, se expuso durante el mes de diciembre de 1992, con el fin de recibir opiniones y sugerencias de las diversas entidades e instituciones locales. Se levantaron todas las sugerencias y observaciones, aprobándose mediante Decreto de Alcaldía N° 032-93-A/CPP el 03 de febrero de 1993, aprobación ratificada con la Ordenanza Municipal N° 001-93-C/CPP de fecha 13 de febrero de 1993.

Durante la campaña para la elección de autoridades locales se hicieron múltiples reuniones con los candidatos para que el alcalde electo haga suyo el Plan y lo ponga en ejecución. Siendo así que el Sr. José Aguilar Santisteban, Alcalde Electo de la Municipalidad Provincial de Piura (1993-1995) decidió dar a conocer y difundir el Plan Director, a fin de cumplir y hacer cumplir la Ordenanza N° 001-93-A/CPP.

#### ÁMBITO Y VIGENCIA

El ámbito del estudio para la formulación del Plan Director fue a nivel Regional, Provincial y Distrital (Piura y Castilla), bajo los aspectos físico, técnico, económico, social, ambiental, político, administrativo y normativo. Su vigencia fue de 18 años, proyectando el trabajo al Corto Plazo (5 años), Mediano Plazo (10 años) y Largo Plazo (18 años).

## ENFOQUE DEL PLAN DIRECTOR

Teniendo en cuenta que a 1992 no se contaba con un Plan Nacional de Desarrollo Urbano, ni un Plan Integral de Desarrollo de la Región, se tuvo que aplicar la normativa existente del Ministerio de Vivienda sobre los roles y funciones de las ciudades y los parámetros sobre equipamientos y servicios por nivel poblacional. Es por ello, que se tomó la decisión de hacer una evaluación del Plan Regulador 1982-1992, aprobado mediante la RM. N° 067-1983-CPP del 07 de junio de 1983. La Oficina Técnica de la Municipalidad contaba únicamente con dos planos: el de Zonificación y el Esquema Vial, no se localizó la descripción del Plan.

Asimismo, considerando que el Área Técnica de la Municipalidad Provincial no contaba con una normativa específica, se decidió diseñar los dispositivos técnicos normativos necesarios para: i) Los procesos de edificación y habilitación urbana; ii) La intervención del Área Central o Casco Central de la ciudad; y, iii) Los parámetros normativos para el otorgamiento de las Licencias de Construcción.

En ese sentido, el enfoque fue ampliar el conocimiento sobre los procesos de desarrollo urbano y la importancia de incluir dentro de la administración urbana, la planificación como instrumento de orientación y racionalización de los recursos con los que se contaba; es decir, expresándose en los términos actuales, “contribuir con el desarrollo sostenible de la Región, Departamento y ciudades de Piura y Castilla”.

## EVALUACIÓN DE LAS PROPUESTAS DE 1982 A 1992

Considero interesante colocar algunos datos de los resultados que se obtuvieron al hacer la evaluación de las proyecciones del Plan Regulador de Piura, elaborado en 1982:

- Saneamiento físico legal de los asentamientos humanos: Encontramos el 75% de asentamientos humanos informales. Hubo un fuerte incremento de ocupación del suelo informal.
- Incremento de la población a 378,238 hab.: La población a 1992 fue de 366,206 hab. de los cuales 252,682 hab. se encontraban en Piura y 113,524 hab. en Castilla. Hubo mayores expectativas en el incremento de la población, sin embargo, el terrorismo causó que muchas familias salieran, del país.
- Incremento del Área Urbana a 8,624 Has: El área ocupada a 1992 fue de 3,021 Has. A pesar de incrementarse la ocupación informal del suelo, las expectativas de ocupación de las áreas de expansión fueron mayores.
- Cubrir el déficit de 25,000 a 30,000 unidades de vivienda: Se encontró un déficit de 12,000 unidades de vivienda. Esto fue básicamente por la falta de programas de vivienda.
- Incentivar el crecimiento vertical en el Casco Central de Piura: No se concretó por falta de la normativa requerida. Esto fue básicamente por la poca inversión en edificaciones para vivienda multifamiliar. El terrorismo trajo mucha incertidumbre y la falta de inversión pública y privada.
- Iniciar el estudio de Renovación Urbana del Casco Central: No se inició ninguna acción por la falta de un proyecto piloto y la falta de gestión para conseguir recursos financieros.
- Erradicar los tugurios: Incremento de tugurios por la falta de programas especiales.

## DIAGNÓSTICO SITUACIONAL A 1992

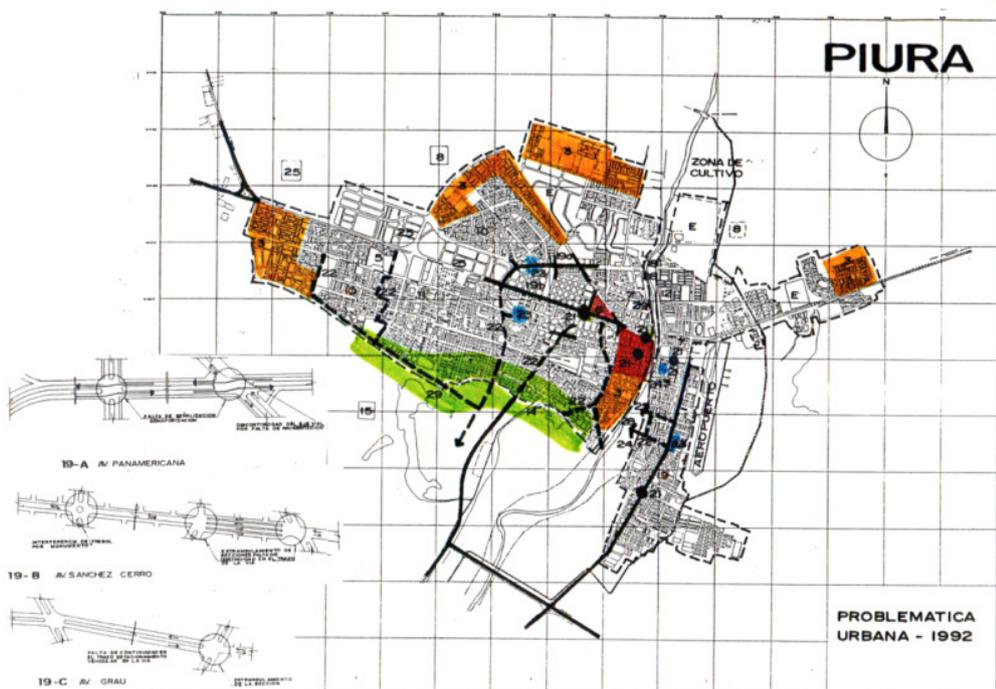
El diagnóstico urbano se elaboró, con la información recabada a nivel de todos los sectores y bajo los aspectos físico, social y económico. Se dejó plasmada la situación en que se encontraba la Región, el Departamento, los Distritos de Piura y Castilla y se determinaron los principales problemas a nivel regional y local y se identificaron los recursos para hacer las proyecciones al corto, mediano y largo plazo. Es importante precisar que en la Memoria del Plan quedó impresa y detallada, una base completa de datos estadísticos de todos los aspectos y sectores; de algo habrá servido y aún puede servir en determinado momento. Voy a dar unas pinceladas sobre los principales problemas que encontramos en 1991:

### Del ámbito Regional:

- Falta de un Plan Integral de Desarrollo que determine roles y funciones de cada ciudad.
- Los Centros Urbanos no están preparados para recibir la migración de la población rural, produciendo un fuerte déficit de vivienda, empobrecimiento social y económico y principalmente reducción de la producción agropecuaria.
- Deficiencia general de servicios básicos de agua, alcantarillado, energía eléctrica en toda la Región.
- Deficiente atención médica hospitalaria a nivel Regional.
- Nula intervención en programas de vivienda para atender el fuerte déficit de vivienda.
- Red vial de integración principal y secundario sin mantenimiento, sin tratamiento y muy deteriorado.

### Del ámbito Urbano:

- El 40% de la PEA se encontraba en condición de desocupada y/o sub ocupada, por el bajo nivel de preparación.
- Desaparición de la Banca de Fomento, así como de numerosas instituciones de la banca



comercial y del sistema cooperativo, lo que restringió el apoyo a los medianos y pequeños empresarios, así como el impulso de obras de saneamiento y edificaciones de vivienda.

- Crecimiento desmedido del comercio ambulatorio, convirtiendo las principales calles y avenidas en verdaderos mercados, generando además el congestionamiento vehicular.
- Fuerte migración de la población del campo a la ciudad por falta de incentivos al agro, elevando la tasa de crecimiento poblacional, así como el incremento de la tasa de natalidad por la falta de planificación familiar.
- Déficit de 12,000 viviendas nuevas.
- Crecimiento horizontal de la ciudad, propiciando la falta de equipamientos y servicios.
- Desproporcionada ocupación del suelo para uso residencial, existiendo habilitaciones urbanas extensas sin ocupar y áreas deprimidas tugurizadas.
- Ocupación de áreas inadecuadas, en zonas de alto riesgo.
- Concentración de actividades administrativas, financieras y económicas en el casco central, por la falta de núcleos complementarios descentralizados.
- El Mercado Modelo desempeña una doble función, generando una descontrolada actividad económica informal en su entorno inmediato.
- Déficit de áreas para equipamientos de salud, educación, recreación y equipamientos complementarios.
- Deficiente servicios básicos: Insuficiente generación de energía eléctrica, deficiente sistema de captación, tratamiento y distribución de agua potable, inexistencia de un sistema integral de servicio de descarga de aguas servidas, falta de mantenimiento y capacidad de las lagunas de oxidación, deficiente servicio de residuos sólidos.
- Deficiente Sistema Vial: Falta de integración vial entre Piura y Castilla, falta de control de las obras viales (trazos y acabados), falta de reglamentación y control del transporte urbano.
- Falta de un sistema integral de descarga de aguas pluviales.
- Fuerte contaminación ambiental por el sistema de desagües, por la descarga de desagües al río, por el arrojado de residuos sólidos en las vías y en las áreas de expansión.
- Inadecuada organización municipal, falta de planificación, control y capacitación.
- Inexistencia de normas para el crecimiento y desarrollo urbano adecuado.

Cada uno de los problemas descritos se graficaron en el Plano denominado Problemática Urbana a 1992.

### **IMAGEN OBJETIVO DE PIURA AL 2010**

A efectos de corregir, prevenir y orientar el desarrollo de la ciudad durante los 20 años de proyección (al 2010) se planteó la siguiente Imagen Objetivo:

Mantener su rol de Centro Urbano Administrativo, Comercial y de Servicios, reforzando la estructura productiva y la consolidación del sector industrial, como generador de fuente de trabajo y soporte de la economía; todo ello en la búsqueda de una solución viable al problema de la energía eléctrica.

Paralelamente, profundizar el proceso de regionalización, a fin de desconcentrar las decisiones en la ciudad de Piura y sobre todo una desconcentración de recursos y funciones. Orientar el crecimiento de Piura al Nor Oeste, dotándoseles progresivamente de infraestructura básica y equipamiento urbano.

### **Objetivos del Plan Director**

- Asegurar el crecimiento ordenado de la ciudad en función a la zonificación propuesta, condicionado a la previsión de obras trocales de infraestructura.

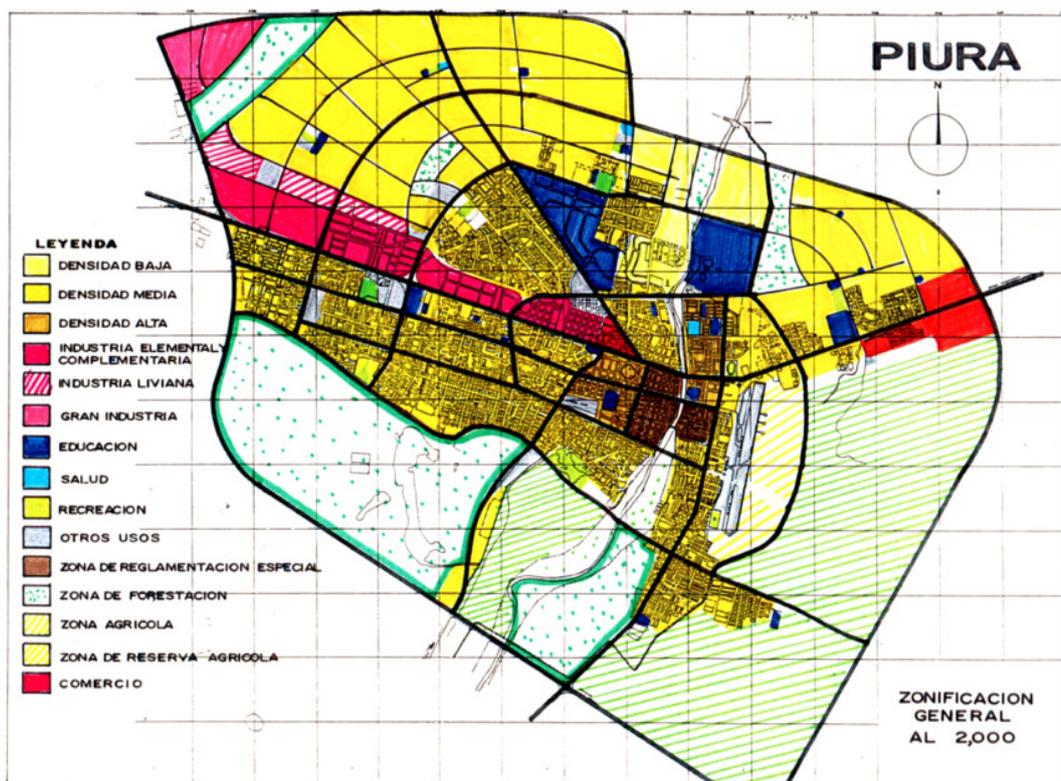
- Descongestionar el casco urbano central de la ciudad, mediante la desconcentración equitativa de la infraestructura de servicios hacia las áreas de mayor concentración poblacional.
- Promover el crecimiento de las actividades económicas y fortalecer la economía local, mediante la ejecución de obras básicas de infraestructura productiva: Energía y Agua Potable.
- Asegurar la renovación progresiva de la zona urbana, dando una adecuada solución a los problemas existentes.
- Promover la participación del sector privado y de la comunidad en general, en coordinación con el Gobierno Local.

## PROPUESTAS DEL PLAN URBANO

Las propuestas del Plan se trabajaron en tres campos: Zonificación de Usos del Suelo, a base de la sectorización y caracterización de las áreas urbanas y la definición del Sistema Vial; Normatividad para la implementación y ejecución del Plan; y, Proyectos de Inversión según la prioridad y necesidades de la ciudad para lograr su desarrollo equilibrado y sostenible.

## ZONIFICACIÓN DE USOS DEL SUELO

La zonificación de Piura y Castilla se proyectó para albergar a una población de 803,897 hab., en un área total de 5,767.45 has, reservando el área necesaria para cubrir el déficit Viviendas; así como, el área proyectada para cubrir el déficit de Equipamientos de Educación (367.85 has.); Salud (33.28 has.); y. Recreación Activa (68.68 has.) y Pasiva (56.95 has).



Esta propuesta de zonificación contempló la necesidad de proteger las áreas bajas inundables para convertirlas en zonas de forestación y protección ambiental; mantener y fortalecer el área agrícola existente en ese momento (1992) y dejar los terrenos de la zona tilla como de Reserva Agrícola.

Se planteó el casco central de Piura y de Castilla como zonas de reglamentación especial; y las áreas aledañas al casco central como zona residencial para programas de densificación en altura; asimismo, se proyectó el crecimiento urbano hacia el nor oeste de Piura y al norte de Castilla.

### **P ROPUESTA DEL SISTEMA VIAL AL 2010**

La propuesta vial fue mantener el sistema existente tipo radial, planteando la necesidad de darle mantenimiento y respetando la proyección planteada para no romper con la integración vial, entre las áreas consolidadas y las áreas de expansión. Se propuso ejecutar las vías interprovinciales para evitar el congestionamiento de las vías colectoras y principales; asimismo, ejecutar las obras de interconexión entre ambos distritos, la construcción y el mejoramiento de puentes.

#### **Propuestas Normativas**

Dentro de las propuestas del Plan Director se vio la necesidad de formular los dispositivos normativos que le permitan a la Administración Municipal iniciar los procesos de desarrollo urbano e incluir la planificación como instrumento de orientación y racionalización de sus recursos.

Los documentos normativos que se elaboraron fueron:

- Reglamento de Zonificación y Vías. Donde se precisaron los dispositivos para los procesos de edificación y habilitación urbana en las diferentes áreas de la ciudad.
- Mejoramiento del Casco Central. Donde se propusieron políticas de intervención específica en el Área Central o Casco Urbano Central de la ciudad. Se presentó la situación a 1992, así como las recomendaciones para su mejoramiento y rehabilitación.
- Reglamento de Licede Construcción, el mismo que se elaboró conjuntamente con los profesionales del Área Técnica de la Municipalidad Provincial, con el objetivo principal de normar el proceso de edificación desde su concepción arquitectónica hasta la materialización de la construcción.

#### **Proyectos de Inversión**

En concordancia a los objetivos y lineamientos de política del Plan Director 1992-2010, se identificaron 95 Proyectos de Inversión, que en su conjunto constituían las alternativas de Piura y Castilla para superar la problemática urbana, que en 1992 afectaba el normal desenvolvimiento de las actividades de la población.

Los 95 Proyectos de Inversión (PI) identificados se agruparon en seis grandes Áreas o Programas:

- Programa A: Administración Urbana: 18 PI
- Programa B: Acondicionamiento del Hábitat: 13 PI
- Programa C: Equipamientos Urbanos: 29 PI
- Programa D: Infraestructura de Servicios: 12 PI
- Programa E: Infraestructura Vial y Transporte: 09 PI
- Programa F: Seguridad de Asentamiento y Protección Ambiental: 14 PI

La priorización que se hizo fue con el fin de permitir la toma de decisiones en relación a una mejor utilización de los recursos, evitando de este modo las improvisaciones y subjetividades. Esta priorización se efectuó sobre la base de la utilización de determinados criterios técnicos, previamente definidos, con su correspondiente escala de valores para su correcta ponderación.

**Los criterios que se aplicaron fueron:**

Contribución a la solución de problemas críticos que afectan a la población, principalmente con la prestación de servicios básicos, logrando la mayor cantidad de beneficiarios; contribución al crecimiento ordenado y al saneamiento de la propiedad; desconcentración de las actividades económica – administrativas – culturales del casco central; integración interna de Piura – Castilla y de esta con las zonas de mayores flujos socio-económicos; continuidad de los proyectos iniciados y que se encuentran en proceso de ejecución, a fin de aprovechar la inversión realizada; consolidación de la organización y administración municipal y mejorar la captación de recursos; gestión para conseguir financiamiento que permita ejecutar los proyectos de inversión y poner en marcha el Plan Director.

Aplicando estos criterios con la correspondiente valoración se obtuvieron los siguientes resultados:

Proyectos de Primera Prioridad: 47 PI: 15 de Urgente Solución e Impostergables

Proyectos de Segunda Prioridad: 28 PI

Proyectos de Tercera Prioridad: 13 PI

Proyectos de Cuarta Prioridad: 07 PI

Proyectos de Primera Prioridad: 15 de Urgente Solución e Impostergables

- I. Programa A: Administración Urbana
  - Reestructuración de la Organización y Administración Municipal.
  - Constitución de la Oficina de Planificación Urbana Metropolitana y Provincial.
  - Catastro Urbano de Piura (Primera Etapa: Casco Central).
- II. Programa C: Equipamientos Urbanos:
  - Mercado Mayorista de Piura.
  - Rehabilitación, Mejoramiento y Reordenamiento del Complejo de Mercados de Piura.
  - Estudio para el Reordenamiento del Comercio Informal.
  - Camal Municipal de Piura.
- III. Programa D: Infraestructura de Servicios Básicos:
  - Ampliación de la Capacidad de Generación Eléctrica de la Central Térmica de Piura.
- IV- Programa E: Infraestructura Vial y Transporte:
  - Puente Panamericana
  - Reestructuración del Transporte Urbano
  - Terminal Terrestre.
- V- Programa F: Seguridad del Asentamiento y Protección Ambiental
  - Evacuación de Aguas Pluviales por Gravedad: El Chilcal e Ignacio Merino.
  - Relleno Sanitario.
  - Reorganización del Sistema de Limpieza Pública de Piura.

## COMENTARIOS FINALES SOBRE EL DESARROLLO Y EJECUCIÓN DEL PLAN DIRECTOR DE PIURA – CASTILLA A 2010

El Plan Director que se ha presentado a grandes rasgos fue concebido hace exactamente 30 años. Como se puede apreciar las condiciones de esa época fueron muy diferentes a las de ahora; sin embargo, si nos ponemos a analizar la situación actual de muchas ciudades de nuestro país, nos encontramos con los mismos problemas y peor aún, incrementados por la falta de planificación y la intervención en proyectos que no benefician ni a la población y mucho menos a la ciudad, son de puro interés político, económico o personal.

Lo que si es necesario resaltar, es que el equipo que trabajó en él, a pesar de no tener mucha experiencia en lo que era en ese momento la planificación urbana y no contar tampoco con las facilidades técnicas y tecnológicas que tenemos ahora, se pusieron la camiseta del INADUR y logramos que en cuatro meses se obtuvieran los resultados. En el campo y con la información estadística que obtuvimos, fueron entendiendo, cuáles eran los problemas más importantes y urgentes de resolver y la forma en que se tenían que enfrentar. Yo les estoy muy agradecida, porque logramos la meta que nos habíamos trazado.

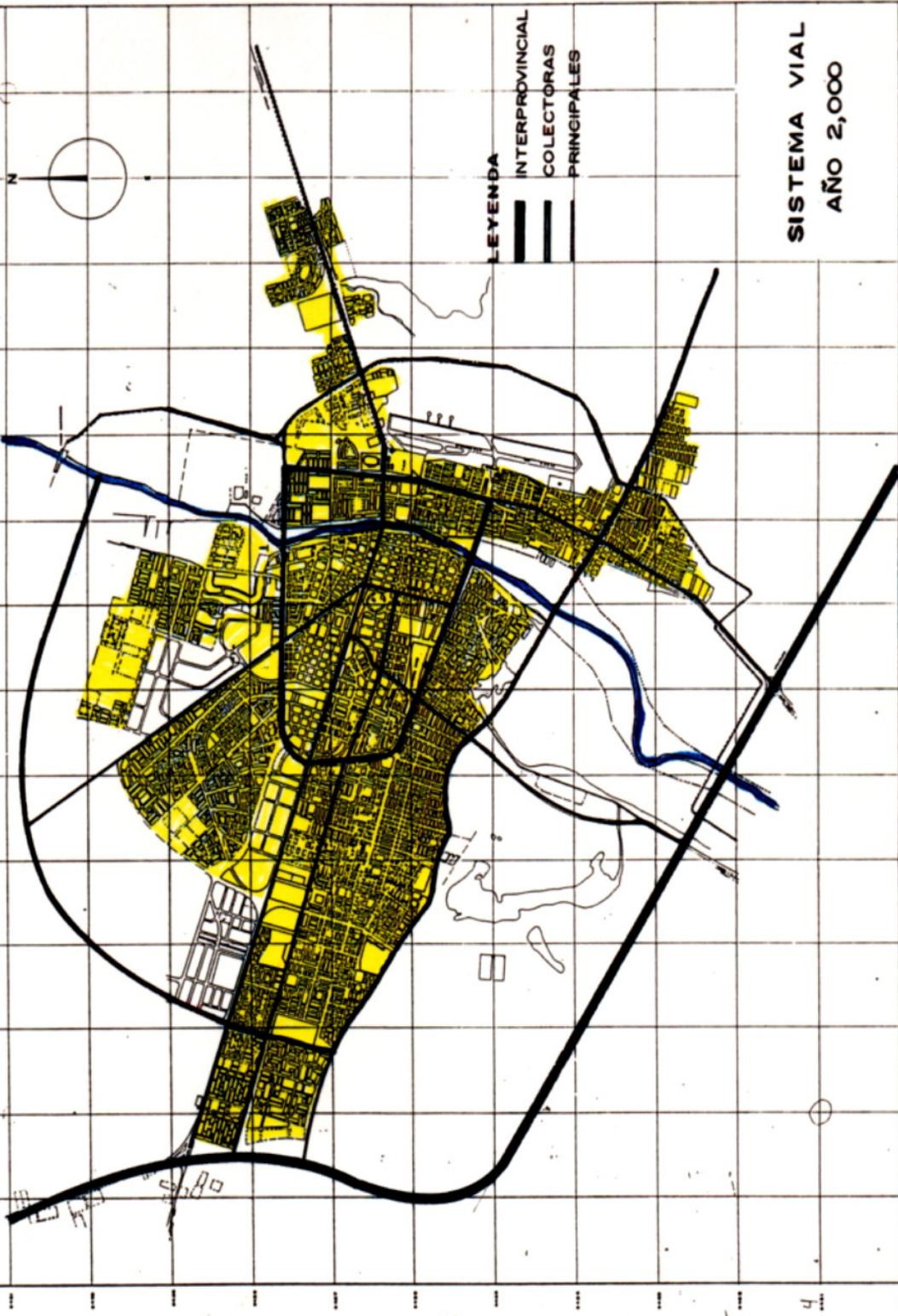
Yo personalmente, no he tenido la oportunidad de hacer un balance de lo planteado, hubiera sido muy interesante hacer una evaluación al corto plazo (1997-5 años) y al mediano plazo (2002-10 años), porque tengo entendido que en el largo plazo (2010-18 años) si se formuló un nuevo plan. Tengo entendido que la metodología aplicada ha variado, no creo que mucho, porque de todas maneras se tiene que hacer un reconocimiento del área a estudiar, recabar todos los datos e información estadística de todos los sectores, definir y determinar los principales problemas y plantear las proyecciones y propuestas. Los planificadores actualmente están tratando de inventar la pólvora, cuando ésta hace mucho se ha inventado. Los profesionales están teniendo actualmente muchos problemas para cumplir con los plazos.

*<sup>1</sup>No existían aún las computadoras, la redacción la tuvimos que hacer a mano para luego Juany, nuestra secretaria pasarlo en limpio y tipearlo en muchas oportunidades porque cada revisión era un nuevo documento; el dibujo de los planos se hacían a mano en un tablero de dibujo, usando lapiceros Rotring y tramas a colores para diferenciar los usos del suelo; las fotografías eran tomadas en cámaras con rollos y luego reveladas. Una linda experiencia.*

Finalmente, agradezco a Ciuterra Perú y a todo el personal que forma parte de ella, la oportunidad que me han dado, de hacer que recuerde con mucho cariño, un trabajo que realice hace muchos años atrás y que lo recuerdo muy bien. Pienso que cuando uno está convencido de que lo que estás haciendo está bien, se queda gravado para siempre en nuestro subconsciente.

Lima, 11 de junio de 2022

# PIURA



SISTEMA VIAL  
AÑO 2,000

LEYENDA  
INTERPROVINCIAL  
COLECTORAS  
PRINCIPALES



## INTRODUCCIÓN

Convertir a Piura en una ciudad contemporánea a la medida de todos, requiere de instrumentos que regulen la configuración de los espacios urbanos de forma metodológica y articulada, y de la construcción de una visión conjunta que armonice los procesos de planificación. Siendo estos elementos prioritarios en la construcción de sociedades más saludables y mejores ciudadanos. En palabras de Jane Jacobs «Las ciudades tienen la capacidad de proporcionar algo para todo el mundo, sólo porque, y sólo cuando, se crean para todo el mundo».

El establecimiento de planes, basados en la confluencia sostenible y sustentable de los intereses de los distintos actores locales, les darán vigencia y pertenencia. Proporcionándonos instrumentos técnicos-normativos que regulen la accesibilidad y correcto uso del suelo; en la búsqueda de ciudades más imaginables, aprehensibles, diversas y atractivas para sus habitantes.

Analizaremos, algunos de los aspectos que como equipo tomamos para: la unificación de los distritos, reafirmación de la identidad y proyección como metrópoli. Alentando el fortalecimiento y participación de sus instituciones y sociedad organizada, mediante la elaboración de una base normativa simple que se adecúe a las características e idiosincrasias locales.



Ilustración 2  
Plaza de Armas de Piura

Fuente:  
[https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/6/65/PLAZA\\_DE\\_ARMAS\\_DE\\_PIURA\\_-\\_PIURA.jpg](https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/6/65/PLAZA_DE_ARMAS_DE_PIURA_-_PIURA.jpg)

## ANTECEDENTES

El proceso de aprobación de nuestro plan, ha cursado por eventos que suspendieron su consentimiento, debido a distintos motivos coyunturales, incorrecciones técnicas y la falta de consenso; originando la extensión de la vigencia del “Plan Director de Piura y Castilla al 2010”, aprobado en diciembre de 2001. Es así que el 25 de octubre de 2011, mediante convenio suscrito por la Municipalidad Provincial de Piura y el Fondo Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador, se materializa la formulación del plan metropolitano, posteriormente el 28 de diciembre de 2012 se aprueba el denominado “Plan de Desarrollo Urbano de Piura, Castilla y Catacaos al 2032”; versión en la cual aún no se consideraba el distrito de Veintiséis de Octubre, creado mediante Ley N° 1353/2011-PE el 15 de enero de 2013; este plan fue derogado el 18 de Marzo del 2012, debido a cuestionamientos y denuncias de adulteramiento al plano general de zonificación y usos de suelo, e indicando además que el plan contiene errores técnicos en su elaboración.

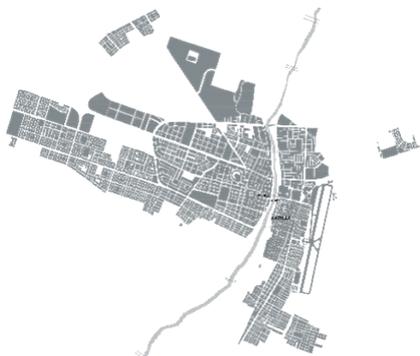
*Este documento técnico normativo fue elaborado para la conurbación de Piura y Castilla, por la Municipalidad Provincial de Piura en 1972. De este estudio se rescata el esquema vial preliminar, en el que se plantea una vía de evitamiento a la altura de la actual Vía colectora de Integración en Piura, que esboza la necesidad del Puente Don Bosco sobre el Río Piura.*

Es así que la Municipalidad Provincial de Piura remite el plan a la Dirección Nacional de Urbanismo del Ministerio de Vivienda, para la evaluación correspondiente, quienes manifiestan la detección de falencias que motivan la reconfiguración del mismo.

El plan, nace a través de varios instrumentos de planificación previos, entre los cuales podemos destacar tres, como hitos de la configuración espacial de la zona urbana, en los cuales tanto los bordes naturales (Río Piura), como los artificiales (Aeropuerto y universidades), van formando la implantación de los asentamientos y estableciendo las tendencias de crecimiento.

Cabe mencionar, que la articulación de las ciudades de la costa norte del Perú, se origina a partir de la denominada “Macro Región Norte”, conformada por ocho departamentos, que en el año 2017 albergaba una población de más de nueve millones de habitantes, cerca de la tercera parte de la población del Perú y equivalente a la población de Lima; en dicho espacio territorial se distribuyen veintidós conglomerados de poblaciones que superan los veinte mil habitantes, siendo Trujillo su centro urbano más importante; con categoría de Metrópoli Macro Regional, considerado como un conjunto urbano de primer rango y caracterizado además por la importancia de su zona de integración urbana que configura una unidad económica social de mayor población, circundado de áreas agrícolas, donde destacan los valles de Chao, Virú, Chicama y Moche; de gran diversidad de actividades.

El Eje Costero, definido históricamente por el asentamiento de las ciudades de Piura, Chiclayo y Trujillo, muestra los efectos de la acumulación de grandes inversiones públicas desde los años sesenta. No sólo a través de obras de infraestructura como la vía Panamericana Norte, sino en su dinámica demográfica y productiva, las que sin duda han densificado su población, cada vez más grandes y con creciente demanda de servicios urbanos. En el caso de Piura hasta el año 2002, sólo el 38% de la población de las urbes, vive en la Capital. El 62% vive en otras urbes, entre ellas, Sullana, Talara o Paita que superan los 70,000 habitantes, al contrario de provincias como Lambayeque y La Libertad, que muestran cierta “macrocefalia” (Alrededor de 75% de la población de ciudades corresponde a las capitales).



*Ilustración 3*  
*Plano de Los Distritos de Piura y Castilla en el*  
*Año 1972*  
*Plan Director de Piura (1972)*  
*Fuente: Plan de Desarrollo Urbano de Piura,*  
*Castilla, Catacaos y Veintiséis de Octubre al*  
*2032.*  
*Elaboración Propia*



*Estudio que tuvo como objetivo principal*  
*localizar y dimensionar los programas de*  
*vivienda en los principales asentamientos*  
*urbanos del Eje Piura - Sechura.*

*Ilustración 4*  
*Plano de Los Distritos de Piura y Castilla en el*  
*Año 1989 Estudio de Pre – Inversión. INADUR*  
*(1989) Fuente: Plan de Desarrollo Urbano de*  
*Piura, Castilla, Catacaos y Veintiséis de Octubre*  
*al 2032.*  
*Elaboración Propia.*



*Antecedente de nuestro plan, fue elaborado con*  
*posterioridad al fenómeno de “El Niño” de 1983,*  
*ante la falta de un documento que orientara el*  
*desarrollo urbano de la ciudad; sin embargo, sólo*  
*se llegó a un diagnóstico y a una propuesta*  
*preliminar.*

*Ilustración 5*  
*Plano de Los Distritos de Piura y Castilla en el*  
*Año 1992*  
*Plan Director Piura-Castilla al*  
*2010 (1992)*  
*Fuente: Plan de Desarrollo Urbano de Piura,*  
*Castilla, Catacaos y Veintiséis de Octubre al*  
*2032.*  
*Elaboración Propia.*



*Área de Estudio*

*Ilustración 6*  
*Plano de la Zona Urbana de los Distritos de:*  
*Piura, Veintiséis de Octubre, Castilla y Catacaos*  
*Año 2013*  
*Fuente: Plan de Desarrollo Urbano de Piura,*  
*Castilla, Catacaos y Veintiséis de Octubre al 2032*  
*Elaboración Propia*

## EL PLAN

En el momento de elaboración de la propuesta, la vulnerabilidad climática, cobertura de servicios de saneamiento, índice delictivo e informalidad; se presentaban como grandes obstáculos para el desarrollo urbano del área metropolitana. Es así que como herramientas para la reducción de estas brechas se enfatizó en las propuestas de: i) Fortalecimiento del modelo de desarrollo urbano; ii) Reformulación de la propuesta específica de desarrollo urbano, integrando el sistema vial acorde con el modelo de desarrollo urbano propuesto, manejando de manera consistente y congruente el área de expansión urbana, resolviendo además los puntos críticos de tránsito en la ciudad; iii) Elaboración del plan de inversiones de manera consensuada con las municipalidades distritales involucradas, tratando de resolver problemáticas integrales de la ciudad, con obras y proyectos, sustentables y sostenibles en el tiempo beneficiando a la población de la urbe de Piura.

Partiendo de la necesidad de obtener un diagnóstico que nos permita afinar y optimizar los ejes planteados en los tres puntos anteriores, nuestro equipo organizó y coordinó talleres participativos de manera descentralizada, en Piura, Castilla y Catacaos, contando con gran aceptación y concurrencia; en los cuales se resaltaban, los aspectos de: vulnerabilidad climática; servicios básicos; vialidad y transporte; equipamiento urbano, las proyecciones de la cobertura actual y futura de las localidades involucradas; así como el déficit habitacional.

Considerando, que la visión compartida de las necesidades de una comunidad es clave para los proyectos de transformación urbana, sobre la base del análisis estratégico de las características y componentes de la ciudad, de forma extensiva en el plan se plantea la visión, enunciándonos: «Piura, en 2032, es el polo de desarrollo de la Macro Región Norte: es una ciudad acogedora, competitiva, moderna, integrada y ordenada. Con una identidad fortalecida que preserva celosamente su acervo. Con desarrollos humano y económico consolidados, que incentiva la inversión privada y proporciona seguridad jurídica para los proyectos de inversión a largo plazo acordes a las necesidades de su desarrollo, provee considerables recursos y genera oportunidades para todos sus habitantes y visitantes, a quienes ofrece una buena calidad de vida en un entorno natural eco-amigable, con edificaciones confortables, acordes a su contexto climático, además de equipamientos con sentido inclusivo. Donde la familia, y en especial los niños, aprovechan la calidad urbanística de los espacios públicos de escala metropolitana, mientras el peatón recupera las vías, accesibles y seguras, en un eficiente y ordenado sistema de transporte público que articula todos los sectores».

## FORTALECIMIENTO DEL MODELO DE DESARROLLO URBANO

A partir de la visión, tomamos: la vocación de centro político, administrativo y de servicios, de la ciudad, y el legado socio cultural; para definir la configuración urbana en virtud de la disposición espacial y la determinación de unidades territoriales, integrando los centros urbanos conformantes del área metropolitana, mediante el establecimiento de: corredores, circuitos viales, implantación de las zonas para: usos residenciales, usos especiales, áreas de conservación ecológica, áreas monumentales, áreas comerciales e industriales; partiendo de las características y potencialidades sobre las cuales se organizará el cumplimiento de los objetivos estratégicos.

## REFORMULACIÓN DE LA PROPUESTA ESPECÍFICA DE DESARROLLO URBANO

Para facilitar la integración funcional, accesibilidad e interconexión, se dispusieron las áreas sobre la base de: corredores, anillos y nodos; ejemplo de ello, es el denominado: Corredor de Servicios Turísticos y Recreativos del Río Piura, el cual está destinado a la comercialización de servicios turísticos y recreativos; donde se busca la densificación a través de los desarrollos inmobiliarios y medidas de mitigación de impactos por la alta vulnerabilidad que genera la colindancia con el río Piura.

Conjuntamente, con estos corredores encontramos los anillos y nodos, mediante los que se articulan los equipamientos, de los cuales destacamos: i) el Anillo Comercial, que contiene en su entorno la actividad comercial de bienes y servicios además de las grandes tiendas, centros comerciales y malls; debido a su estratégica ubicación respecto al área central metropolitana y los principales servicios de la ciudad; ii) El Anillo para universidades, centros educativos y comercio de bienes y servicios formativos; que contiene las universidades y principales centros pedagógicos de la ciudad.

## ELABORACIÓN DEL PLAN DE INVERSIONES

Para ello, se reformuló el sistema de inversiones urbanas, clasificando las inversiones en: Proyectos de Acondicionamiento, Proyectos Ambientales, Servicios Básicos, Equipamiento, Estudios Integrales, Fortalecimiento Institucional, Prevención y Seguridad, Proyección a la Comunidad, Vial y Transporte, a partir del que se elaboró la lámina de inversiones urbanas que conforma parte integrante del plan.

Con la finalidad de ordenar un horizonte de ejecución de los proyectos de inversión, se desarrolló una estructura de criterios que ha permitido crear la matriz de ponderación de proyectos, la cual, otorga un peso o puntaje a cada proyecto de inversión según el nivel de cumplimiento de los objetivos estratégicos y lineamientos generales y específicos propuestos en el plan.

La estructura de criterios se organizó en base a cinco temas o aspectos fundamentales que son un sumario de las condiciones y exigencias que requiere la propuesta del Plan de Desarrollo Urbano. Estos son:

1. El Impacto Social como resultado de la concertación de los diferentes niveles de representatividad de la sociedad manifestados a través de los talleres del Plan de Desarrollo Urbano realizados en tres ámbitos de la metrópoli.
2. Las características técnicas, normativas y económicas adecuadas a viabilidad del sistema de inversión pública para ejecución de los proyectos.
3. La variable de Seguridad Física por la ubicación y característica físico geográficas de la Región Piura propensa a fenómenos medio ambientales de alta incidencia.
4. El fondo Medio Ambiental por el impacto y repercusión del proyecto en el ambiente y por ser un argumento considerado; exigencia global para la calificación de ciudades de interés para la inversión privada.
5. La propuesta integral de los proyectos de inversión priorizados, se convertirá en un instrumento de gestión y será de vital importancia para la promoción y concatenación de la inversión pública y privada.

Dentro del análisis de la articulación, tanto del modelo de desarrollo como sistema vial, encontramos los elementos que hoy limitan la integración de los distritos, tanto de manera interna como en su conjunto, además del mejoramiento y ampliación de las infraestructuras; por lo que se propuso: i) La construcción de tres nuevos puentes ii) La reubicación del aeropuerto en el extremo Oeste entre Piura y Paita. iii) Nueva Área para el Tratamiento Integral de Los Residuos Sólidos de la ciudad, actualmente el Relleno Sanitario tiene una vida útil muy limitada y se encuentra muy cercano a áreas residenciales.

La planificación es el elemento más importante dentro del desarrollo urbano. El plan en su conjunto ha iniciado de un contexto que siempre es dinámico, debido a que las realidades e interacciones, de nuestros territorios y habitantes así lo requieren; por ello, la síntesis y diagnóstico como instrumentos de nuestro estudio son la esencia de la elaboración de un buen plan, puesto que sobre estas, obtenemos una línea base que nos permite establecer indicadores y brechas, para el desarrollo de propuestas donde prevalece la importancia de la organización comunitaria y la adecuación a las características: sociales, climáticas y morfológicas de nuestras urbes.

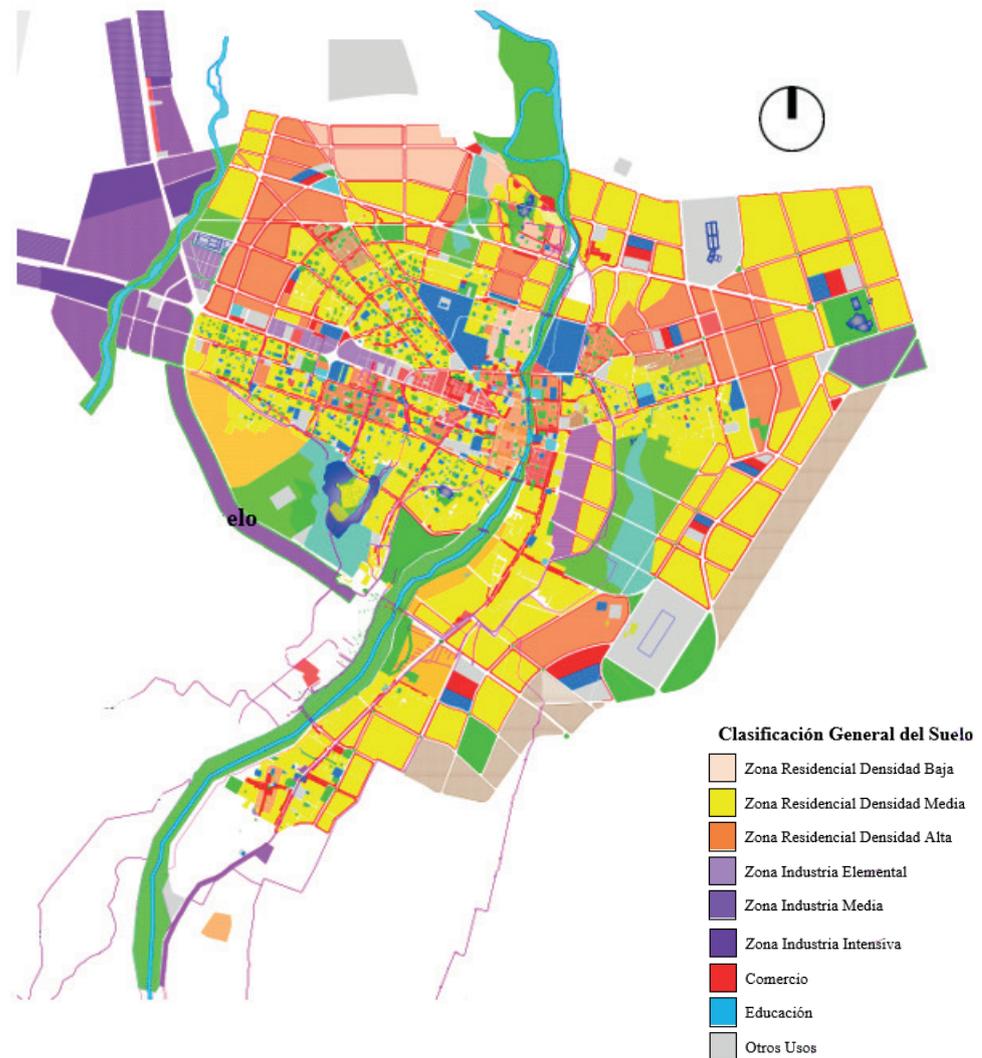


Ilustración 7  
Plano de Zonificación y Usos de Suelo PDU Piura Zonificación y Usos de Suelo.  
Fuente: Plan de Desarrollo Urbano de Piura, Castilla, Catacaos y Veintiséis de Octubre al 2032  
Elaboración Propia.

## 2.6

### CONCLUSIONES

*Leopoldo Villacorta Icochea*

#### ANTECEDENTES

Después de un largo silencio colonial y primeras siete décadas de período republicano, y debido a un rápido crecimiento agrícola, particularmente de la cosecha y exportación del algodón pima, las ciudades de Piura, Catacaos, Sullana y Paita, empiezan a tener un inusitado movimiento comercial y social, que impactará en la conformación y crecimiento de cada una de sus ciudades; sobre todo en su capital, Piura.

Será determinante en esta nueva dinámica, la construcción de la flamante red ferroviaria en Piura, que se inicia en 1879 con la ruta Sullana – Paita, y reiniciada en 1884, terminada la Guerra del Pacífico.

Las calles hasta ese entonces, se mantenían casi inalteradas en su sección y conformación, según lo que podemos observar en los planos más antiguos que tiene la ciudad, elaborados por el equipo técnico que trajo consigo el obispo de la Diócesis de Trujillo, Baltazar Jaime Martínez de Compañón y Bujanda, en su viaje pastoral por estas tierras, iniciado en 1783.

En estos planos apenas aparecen 6 calles paralelas al río Piura, y 12 calles cortas perpendiculares al mismo.

La aparición del ferrocarril y el tendido de su red, definitivamente impactará por muchas décadas la movilidad lugareña, apareciendo una estación de pasajeros casi en el borde la ciudad, que orientará el crecimiento de la ciudad hacia el sector oeste.

Pero será sin duda el terremoto de Julio de 1912, el que motivará, a través de los planes de la reconstrucción de la ciudad, elaborado por una comisión técnica liderado por el ingeniero Teodoro Elmore, enviado por la administración del gobierno central, el nuevo perfil urbano, trazado, instalación de servicios públicos con clara orientación sanitaria, y proyección de la ciudad para el siglo XX. Recomendando la reforma de la planta de la ciudad y el ensanche por el lado oeste, particularmente permitiendo la continuidad de la Av. Grau, para lo cual será necesario la reubicación de la estación del ferrocarril. El ensanche de la ciudad fue levantado por el Ing. Jesús Gamarra, miembro de la comisión técnica.

También es oportuno destacar que Elmore en su primer informe, señala la necesidad de establecer una embrionaria zonificación, al pretender separar la zona comercial e industrial respecto a la ciudad histórica; planteando incluso la idea de un sistema de avenidas radiales, a la manera de las grandes capitales europeas de ese entonces.

#### PLAN DIRECTOR DE PIURA 1992 – 2010

Este Plan fue realizado por el INADUR (Instituto Nacional de Desarrollo Urbano), y la Municipalidad Provincial de Piura, bajo la jefatura de la Arq. Beatriz Sologuren, funcionaria del mencionado instituto.

El enfoque fue ampliar el conocimiento sobre los procesos de desarrollo urbano y la importancia de incluir dentro de la administración urbana, la planificación como

instrumento de orientación y racionalización de los recursos con los que se contaba.

El Plan anterior, el de 1982-1992; arrojaba resultados de problemas crecientes en el saneamiento físico-legal de los A.A.H.H. (con una informalidad de más del 75%), sin ninguna iniciativa de renovación del casco urbano central, ni programas de vivienda multifamiliares, a pesar del acelerado déficit, con importante crecimiento poblacional y del área urbana.

Al inicio del presente Plan (1992-2010), no solo se encontró la problemática anterior, sino también la falta de un Plan integral de desarrollo que determine roles y funciones de cada ciudad, así como deficiencia general de servicios básicos de agua, alcantarillado, energía eléctrica, atención hospitalaria, y total desatención en el sistema vial, entre otros, en toda la Región.

Crecimiento desmedido del comercio ambulatorio, generando además congestión vehicular, fuerte migración de la población del campo a la ciudad por falta de incentivos al agro, elevando la tasa de crecimiento poblacional, así como el incremento de la tasa de natalidad. Crecimiento horizontal de la ciudad, propiciando la falta de equipamientos y servicios, ocupación de áreas inadecuadas, en zonas de alto riesgo, falta de un sistema integral de descarga de aguas pluviales, contaminación ambiental por el sistema de desagües, por la descarga de desagües al río, entre otros.

La imagen objetivo del Plan fue orientar el crecimiento de Piura al Nor Oeste, dotándoseles progresivamente de infraestructura básica y equipamiento urbano.

Los objetivos del Plan fueron asegurar el crecimiento ordenado de la ciudad en función a la zonificación propuesta, condicionado a la previsión de obras troncales de infraestructura, descongestionar el casco urbano central de la ciudad, mediante la desconcentración equitativa de la infraestructura de servicios y asegurar la renovación progresiva de la zona urbana, dando una adecuada solución a los problemas existentes.

Las propuestas del Plan se trabajaron en tres campos: Zonificación de Usos del Suelo, a base de la sectorización y caracterización de las áreas urbanas y la definición del Sistema Vial; normatividad para la implementación y ejecución del Plan; y, proyectos de inversión según la prioridad y necesidades de la ciudad para lograr su desarrollo equilibrado y sostenible.

Como balance general de este plan, podemos decir que la expansión hacia el nor oeste se fue consolidando, particularmente sobre sectores populares de la ciudad, fundamentalmente por la disponibilidad de terrenos relativamente económicos, y en otros casos por invasiones crecientes. El sistema vial se implementó parcialmente, sobre todo la prolongación de la Av. Grau, que logra articular la expansión hacia el nor oeste; pudiéndose contar desde ese entonces con normatividad que pretendía ordenar y controlar la construcción en la localidad, logrando hacerlo en un porcentaje muy disminuido.

#### **PLAN DE DESARROLLO URBANO DE PIURA, CASTILLA, 26 DE OCTUBRE Y CATACAOS AL 2032**

Este es el primer plan de carácter Metropolitano, que incluye los cuatro distritos de la provincia de Piura, indicados, con una población estimada total de alrededor de los quinientos mil habitantes. El Plan se desarrolló sobre las consideraciones siguientes: i) Fortalecimiento del modelo de desarrollo urbano; ii) Reformulación de la propuesta específica de desarrollo urbano, integrando el sistema vial acorde con el modelo de desarrollo urbano propuesto, manejando de manera consistente y congruente el área de expansión urbana, resolviendo

además los puntos críticos de tránsito en la ciudad; iii) Elaboración del plan de inversiones de manera consensuada con las municipalidades distritales involucradas, tratando de resolver problemáticas integrales de la ciudad, con obras y proyectos, sustentables y sostenibles en el tiempo beneficiando a la población de la urbe de Piura.

## APRECIACIONES PERSONALES GENERALES

A la fecha, Julio del año 2022, podemos establecer algunas aproximaciones a los logros y/o avances relacionados con los diferentes planes realizados en nuestra ciudad de Piura.

## EXTENSIÓN DEL TEJIDO URBANO, VÍAS Y TRANSPORTE AÉREO

La extensión del tejido urbano se consolidó hacia el sector noroeste de la ciudad, así como también se produjo una no prevista extensión hacia el norte, en dirección a los ejidos, considerada zona no urbana, en la década de los noventas, hasta la actualidad; sobre todo para edificaciones de vivienda de sectores medios y medio acomodados.

A la fecha podemos comprobar que la Av. Los Tallanes, única avenida norte-sur, que vincula este sector con la ciudad, se encuentra altamente congestionada, siendo quizá uno de los motivos más importantes, el hecho de encontrarse anulado uno de los dos carriles de dicha avenida, y en segundo lugar, por la no previsión del diseño adecuado e invasión del único tramo que actualmente se utiliza para el tránsito más allá de la zona urbana, sobre los diferentes caseríos existentes.

Por el lado del vecino distrito de Castilla, estrechamente vinculado al distrito de Piura, desde la colonia, la extensión se produjo hacia el este, en la dirección de la ruta a Morropón y al Alto Piura, actualmente limitado por el óvalo recientemente construido; el mismo que da acceso a la vía de evitamiento (primera de las dos, inicialmente programadas por el MTC), construida para derivar los vehículos pesados que vienen desde el oriente peruano y que bordeando Castilla por el sector sureste (detrás del AAHH. El Indio), alcanza la carretera panamericana norte, continuando paralela al parque Kurt Beer (bordeando la ciudad de Piura, por el lado sur), hasta llegar al trébol (en el extremo oeste de la ciudad), que da inicio a la carretera al puerto de Paita y Sullana, respectivamente.

Está pendiente aún la construcción de la segunda vía de evitamiento, que se inicia en el óvalo de Castilla, antes de ingresar a la zona urbana, continúa por la zona norte del distrito, cruza un futuro puente sobre el río Piura, y bordeando los Ejidos, llegaría hasta la carretera a Paita. Esta vía, se estableció inicialmente para el tránsito exclusivo del transporte pesado que viene desde el oriente del Perú (Yurimaguas), dentro de los planes de IIRSA NORTE; debiendo utilizarse la primera vía de evitamiento arriba indicada, ya construida, solamente para el tránsito de transporte de pasajeros y vehículos ligeros. Las consecuencias de la sobrecarga y otros, de esta vía, se observarán en los próximos años.

Al interior de la Metrópoli, se observa congestión creciente sobre todo en las vías principales y secundarias, quizá por dos razones fundamentales, una, la inexistencia de planes y ejecución para un transporte público masivo de pasajeros de calidad, para desalentar el uso del vehículo privado, que ha crecido potencialmente en los últimos 20 años, y otra, en razón de la no ejecución de infraestructura vial idónea, que incluya pistas, veredas, iluminación, paraderos y demás, incluyendo el anillo vial urbano existente, conformado por la Av. A. A. Cáceres, Av. Luis Montero, Av. Progreso, Av. Don Bosco y Av. César Vallejo, faltando solamente la construcción del puente Don Bosco para cerrar el anillo, en la zona sur de Piura-Castilla.

Recientemente se ha construido un paso a desnivel, en la intersección de la Av. Sánchez Cerro y Av. Gulman, dentro de la obra de ensanchamiento de la primera avenida, en la perspectiva de mejorar el flujo vehicular este-oeste de la ciudad; sin embargo lo que se ha producido es un “embudo” en la circulación viniendo desde el oeste, toda vez que dicho ensanchamiento termina en este punto de la intersección de estas dos avenidas, antes de entrar a la avenida antigua, hacia el centro de la ciudad.

Con relación al transporte aéreo, el aeropuerto con el que contamos, ha quedado emplazado en el centro urbano de Castilla, generando una potente contaminación auditiva en una importante zona de la población circundante; habiéndose establecido en el P.D.U. vigente, su traslado hacia la periferia de Piura, en el sector oeste, en el inicio de la carretera hacia Paita. Sin embargo hasta la fecha no solamente no se ha producido el traslado, sino por el contrario, se pretende desde el Gobierno Central, a través del MTC, la ampliación del aeropuerto existente; produciéndose un conflicto social que no tiene viso de solución.

Si bien es cierto que en los últimos 5 años se ha construido un quinto puente entre Piura y Castilla, en la prolongación de la Av. Eguiguren, articulando aún más estos dos distritos; no es menos cierto que considero ser de mayor impacto social, la construcción del puente Don Bosco, en la prolongación de la avenida del mismo nombre, en razón de la atención a una población de más de 50 mil personas en su zona de influencia, además de razones estratégicas en caso de emergencia, obra lamentablemente postergada.

### **EQUIPAMIENTO METROPOLITANO / ESPACIOS PÚBLICOS**

Un componente del equipamiento urbano más importante, que data de más de 60 años de antigüedad, es el mercado de abasto, antiguo “Mercado Modelo”; el mismo que ha quedado obsoleto, dentro de un área de abastecimiento mayor, disgregada, y contaminada. Prolongando desde hace varias décadas la solución definitiva e idónea para este sector.

La carencia de espacios públicos, en cantidad y calidad, sigue siendo un tema ausente para toda la colectividad; con lo cual se agudiza el distanciamiento social, la discriminación y la no inclusión, impactando directamente en la calidad de vida, y en el bienestar saludable de la población en general.

Después de las lluvias torrenciales del Fenómeno El Niño del año 1983-84, el principal espacio público recreativo de la ciudad, frente al río Piura, el Malecón Eguiguren desapareció por completo; y desde entonces la ciudad permanece de “espaldas” a su único río. Agudizándose aún más este problema, por cuanto las riberas del río, hacia el norte, fuera de la zona urbana, han sido invadidas sistemáticamente por particulares a lo largo de los últimos 30 años, dejando siquiera posibilidad alguna a los pobladores de paseos campestres a lo largo de las mismas.

### **VULNERABILIDAD POR INUNDACIONES**

Otro de los importantes puntos críticos en la zona urbana, es la existencia desde hace varias décadas, de tres asentamientos poblacionales históricamente inundables en épocas de lluvias torrenciales, ubicándose en cotas muy bajas, haciéndolas zonas vulnerables concurrentes. Me refiero a la Urb. El Chilcal, Urb. Ignacio Merino y el AAHH. Los Polvorines, siendo esta última aún más crítica por la deficiente calidad del suelo; poniendo en riesgo casi permanente a miles de familias. Esto sin mencionar las decenas de “cuencas ciegas” existentes en toda la Metrópoli.

El tema de la vulnerabilidad por inundaciones durante el Fenómeno del Niño en la Metrópoli, cobra importancia fundamental para el desarrollo de la misma; toda vez que debido a la recurrencia de las inundaciones, el impacto en lo social y económico, así como en su infraestructura diversa, se convierte siempre en catástrofe, trayendo consigo impactantes retrocesos en toda la sociedad piurana, tanto en el campo, como en las ciudades.

La evacuación pluvial urbana, solicitada desde las inundaciones del Fenómeno El Niño de los años 1983-84, sigue esperando hasta la fecha; sin embargo hoy tenemos claro que la solución definitiva a las inundaciones, es la ejecución de un Plan Integral que incluya, forestación y reforestación, en la zona andina, en la zona de páramos, donde nace la vertiente de las aguas, construcción de reservorios (aguas arriba), antes de que ingresen los volúmenes de agua del río Piura a la zona urbana, para el control y regulación adecuada, y no ingresen más allá de los mil quinientos M3 de agua a la ciudad, y finalmente garantizar la salida al mar de los volúmenes de agua que derivan por la cuenca del río Piura. Por ahora solo se han terminado de construir las nuevas defensas del río Piura, en el tramo comprendido de la zona urbana de Piura y Castilla. Piura, sigue siendo altamente vulnerable.

## EL CENTRO HISTÓRICO

El centro histórico o Zona Monumental de Piura, establecido entre la Av. Loreto, Av. San Teodoro, Malecón Eguiguren y Av. Bolognesi, representa el abandono creciente y sistemático, sobre todo del gobierno municipal, gobierno regional, las instituciones de la sociedad civil, el Ministerio de Cultura, y de la población en general, incluido los propietarios de edificaciones patrimoniales; a excepción de la Iglesia, quien ha contribuido con mucho esfuerzo en su preservación, como es el caso de la Iglesia San Francisco y La Iglesia El Carmen, ambas de origen del S. XVIII, actualmente en funcionamiento.

En los últimos 25 años, el desmantelamiento y la depredación ha sido una constante; varias edificaciones patrimoniales han sido demolidas de manera diversa, siendo la más significativa el antiguo colegio San Miguel de Piura, cuyos orígenes se encuentran a mediados del S.XIX, en un emplazamiento urbano, que incluida la plazuela Ignacio Merino, se remonta al S.XVIII, donde estudiaran insignes ciudadanos piuranos, incluido Mario Vargas Llosa, nuestro premio nobel de literatura, entre presidentes de la República y otros. Sin embargo, aún es posible su restauración y rehabilitación.

A su favor podemos decir que se conserva aún la traza original en la mayoría de sus calles, según lo que observamos en los planos más antiguos de Piura que datan del S. XVIII, elaborados por el equipo del Obispo de Trujillo, Don Baltazar Martínez de Compañón y Bujanda.

# TRUJILLO



# PRESENTACIÓN

Carlos A. Moreno Ahumada\*

## CIUDAD Y TERRITORIO EN EL URBANISMO DE TRUJILLO

Trujillo, ciudad asentada desde el año 1534 en la costa norte del Perú, y como gran cantidad de ciudades de origen colonial, le falta poco más de una década para celebrar su quingentésima celebración de fundación. Su nombre rememora a la ciudad natal del conquistador Francisco Pizarro, se situó sobre un estratégico centro administrativo del antiguo reino chimú que recién había sido conquistado por los incas, en la perspectiva de afianzar la administración de la colonización como una importante ciudad de morada para los conquistadores.

Como sede virreinal del poder político, económico, administrativo, así como eclesiástico, constituyó cabeza de inmensa región ubicada entre Lima y el eje conformado entre Paita (puerto de entrada al virreinato) y la real audiencia de Quito. El importante desarrollo logrado por la ciudad de Trujillo en el virreinato fue consecuencia de su establecimiento en un territorio altamente adecuado.

La economía colonial del imperio español, tuvo como sostén fundamental la extracción de los recursos naturales, especialmente la de los metales como el oro y la plata; sin embargo, debemos mencionar otra fuente de la riqueza, mayor y más trascendente: los recursos culturales que brindaron a la colonia esta parte de América. Uno de ellos poco reconocido, lo compone el ordenamiento del territorio ancestral, elaborado producto de la experiencia milenaria de los antiguos pobladores que transformaron las llanuras desérticas en sitios altamente productivos, como es el caso de la costa norte y en el que se asentaron ciudades de la conquista y colonia como Trujillo.

Justamente este recurso explicaría lo que hizo posible una de las grandes proezas de la colonización española: urbanizar tan rápidamente un continente sub poblado. Proeza que no solo se refiere a la cantidad de ciudades (para 1573, año que se promulgan las ordenanzas de Felipe II, ya se habían fundado 230 ciudades sólo en sur América); sino además por la calidad de ellas, ya que incluían los mejores modelos del renacimiento, que en Europa no pudieron realizarse, así como su constitución institucional (desde las prioritarias iglesias, el cabildo, los juzgados, las escuelas, su cuerpo normativo y legal, etc.).

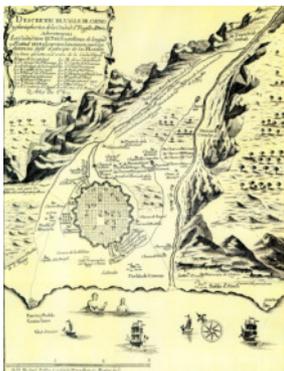
En el modelo urbano colonial, su emplazamiento, encontró las condiciones adecuadas para que las ciudades cumplan sus funciones de la colonización, como “función de gobierno político y administración económica (explotación de los recursos) de los territorios conquistados” (Castells, 1973, p. 17) además de presentar la del excelente acondicionamiento territorial del sitio, donde los españoles recién llegados, encontraron las condiciones para su fundación, ya normadas en las leyes de Indias y las “ordenanzas de pobladores”: cercanía al mar con accesos a puertos naturales, llanuras aptas para la agricultura extractiva (modelo de plantaciones), sociedades organizadas con una avanzada cultura territorial y experimentada cultura de manejo del agua, organizaciones y disciplinas de la población para el apoyo en la administración de la infraestructura para el desarrollo de la agricultura y la ganadería (acequias, canalizaciones, mampuestos, caminos, obras de defensa, etc.), de la disponibilidad de una abundante y entrenada mano de obra capacitada para construcción de la ciudad, además de un hinterland debidamente desarrollado de forma longitudinal (eje costa) y transversal (eje costa – sierra) que sustentaba un sistema de economía complementaria, mediante lazos comunicativos y de servicio que relacionaban los diferentes niveles ecológicos de su entorno.

*Fotografía en la presentación:  
Fotografía aérea de la ciudad,  
diciembre 1961 Instituto Geográfico  
Nacional.*

65

*Cabe destacar que en menos de 1 siglo ya se contaba con más de 200 ciudades fundadas en toda Sudamérica y se calculan que en toda la colonización española se fundaron hasta 40.000 ciudades, poblaciones y centros urbanos; empresa verdaderamente extraordinaria. Gestión urbanizadora del imperio colonizador con ciudades que, no solo sirvieron para el traspaso de la cultura y de la civilización occidental y cristiana en gran parte de todo el mundo.*

*“Leyes de Indias”, se conoce a un documento cuya denominación completa es “Recopilación de Leyes de los Reynos de Indias” y que contiene un conjunto de ordenanzas de la Corona Española en relación al planeamiento y colonización de América. En dicho cuerpo se reúnen disposiciones de Carlos V y sobre todo, de Felipe II.*



*Descripción del valle del Chimo y la Ciudad de Trujillo del Perú. Año 1760. D.D Miguel Feijoo.*

Condiciones físicas y sociales desarrolladas por una ancestral cultura territorial: sociedades y sistemas administrativos y de intercambio interregional de modelo wari – moche – chimú, altamente eficientes logrando una sociedad de economía agrícola de alta productividad en la costa norte del país, sustentadas en el conocimiento de los recursos de los eco sistemas y a un sabio manejo del escaso recurso hidráulico, lo que permitió a los antiguos habitantes de la desértica zona costera gestionar la transformación del sitio y convertir el desierto en valles culturales e incluso sustentar sociedades urbanas.

En razón a lo especial del desarrollo territorial y urbano de la costa norte, se hace necesario, revisar ligeramente algunos de los antecedentes de la planificación territorial y urbana, que influyeron en la fundación y el desarrollo de la ciudad de Trujillo. Pese a que la urbanización de la colonización hispanoamericana significó la quiebra y el deterioro hasta casi el abandono la ancestral cultura de gestión territorial, el territorio y su ordenamiento fue fundamental para acondicionar el territorio a una economía extractiva, aunque con altísimo costo ambiental y social. En ese sentido, el proceso de urbanización de Trujillo tiene el privilegio de haber pasado por diferentes tipos de planificación, que siempre se mantuvieron muy interrelacionadas y afín con el hinterland heredado, cuya especificidad y manejo, a veces imperceptiblemente, marcaron sus diferentes y específicas evoluciones.

Se puede considerar que los primeros planes de la ciudad y su territorio, se plantearon a fines del siglo XVI (1570 - 1575) con las reformas propuestas por el virrey Francisco de Toledo, quien en su labor de organizar el imperio colonial, promueve la profundización del proceso de urbanización de la colonia con la conformación de las reducciones o los “pueblos de indios”, mediante la concentración de la población indígena, dispersa y mayormente manteniendo el carácter rural de su hábitat; proceso empeñado con fines de racionalizar y potenciar la explotación del territorio y sostener a las nuevas ciudades con los recursos materiales y humanos del campo, pauta característica de nuestras ciudades en su relación con el campo.

Estructura tan bien articulada de la ciudad y su entorno rural, que pueblos como los de Moche, Huamán, la comunidad indígena de Huanchaco, San Esteban de Mampuesto, Mansiche, Chicama; entre otros, que hasta hace algunos años, antes de la metropolización de Trujillo, se podía identificar sus roles originales asignados para mantener la productividad de hinterland que sustentara la ciudad. En ese sentido podríamos decir, que la planificación urbana de Trujillo, tan fuertemente vinculada al ordenamiento territorial, tuvo antecedentes prehispánicos y que reordenados en la planificación del sistema urbano territorial de la colonia, van a marcar su desarrollo físico, social y económico.

Las fuertes relaciones de interdependencia de la ciudad con su hinterland colonial de Trujillo, se mantuvieron hasta los inicios de la República; momento en que poderosos factores externos como las guerras de fines del siglo XIX e inicios del XX, afectarán la economía de plantación de su entorno y que marcarán la evolución urbana de Trujillo. En ese contexto, con la llegada de la 2da Revolución industrial, terminarán de redefinir más claramente las relaciones de predominio de la ciudad sobre su hinterland mantenidas durante la colonia.

El impacto funesto de las guerras, trajo como consecuencia, nuevos dueños, generalmente ingleses, alemanes e italianos, de los valles del hinterland de la ciudad juntamente con la conformación de una economía de “enclave” de los complejos agroindustriales y con ello la sede del poder se desplazará de la ciudad al campo, Trujillo se mantendrá limitado en su crecimiento físico y poblacional así como el desarrollo postergado de sus servicios.

*Jeremy Mumford ha equiparado la implementación del sistema de reducciones a un “agresivo proceso de ingeniería social”: en los inicios del gobierno del virrey Francisco de Toledo, entre 1570 y 1575, se crearon alrededor de mil reducciones para una población de un millón y medio de habitantes” (González-Díaz, 2018, p. 53)*

El desarrollo de los enclaves agroindustriales y su modernización requirieron adecuaciones y cambios sociales para una mayor productividad y de acuerdo a las corrientes europeas y estadounidenses, indujo a la aplicación del urbanismo moderno ensayada en la conformación de los “company town”, instalaciones urbanas corporativas cuyas modalidades aún se pueden apreciar en las ciudades ingenio de Cartavio, Laredo y especialmente del Ingenio Casa Grande producto de las corrientes de planificación alemana. En el caso de la hacienda Chiclín de la familia Larco, se contrató a un arquitecto urbanista italiano para que proyecte el Plan Urbano del complejo y la ciudad ingenio de su hacienda. Experiencia que, posiblemente inspiraría al filántropo político don Víctor Larco Herrera en su gestión modernizadora como alcalde de Trujillo, (años 1917 y 1918), encargando a una firma limeña el primer “Plan de Ensanche para la ciudad”, en su perspectiva de modernizarla, plan aprobado pero que se desconoce su implementación (Beingolea, 2012).

El hecho que el urbanismo moderno llegara primero al campo urbanizado de los enclaves agroindustriales antes que, a la ciudad, demuestra la fuerte interdependencia entre la ciudad, el territorio y la planificación urbana. Otra vez fue el reordenamiento territorial que tuvo efectos e impactos sobre Trujillo, aunque mayormente con efectos contrarios que significaron su rezago y decaimiento, con la disminución de infraestructura de servicios y del comercio, así como un lento crecimiento poblacional. Al punto que hasta todavía a mediados del siglo XX complejos agroindustriales como Casa Grande y Chiclín, que se mantenían equipadas con museos, modernos centros de salud, instalaciones recreacionales y deportivas, cine – teatros, piscinas, parques públicos, cosos taurinos, fábricas de embutidos, talleres mecánicos, etc., tenían proporcionalmente más servicios e instalaciones que la misma ciudad de Trujillo.

Presentados algunos de los antecedentes históricos de la planificación urbana territorial de nuestra ciudad, la presente sección desarrolla las exposiciones, observaciones y conclusiones alcanzadas en el foro que se realizó el 28 de octubre y 04 de noviembre del 2020, identificando los planes urbanos más significativos, y de manera particular el plan del Centro Histórico, con el fin de reconocer y evaluar críticamente: el Contexto, Tipo, Contenido, Método y Alcances, así como la trascendencia lograda en cada uno de ellos.

*Un caso notable de planificación y de gestión de la ciudad en su interdependencia con su entorno territorial; la realizó ilustrado obispo Baltazar Martínez Compañón, en el siglo XVIII quien con su comitiva realiza un recorrido de reconocimiento, para lo que registra e ilustra su extensa diócesis de Trujillo recién asignada. Extraordinario viaje, en una acción propia de la cultura de la Ilustración, realizando en gestión de pocos años (1782 – 1785) que cumple en su cometido como obispo, brindando una visión macro de la cultura territorial que supervivía con fines de mejorar la administración de su territorio, con una gestión que verdaderamente empobrece a cualquier otra posterior. Con diferentes niveles de acción: a nivel territorial construye 180 leguas de camino, 16 leguas de acequias, introdujo siembra de diversos cereales para solucionar problemas de abastecimiento, junto a la promoción de proyectos de explotación minera en Gualgayoc o como el de la reforestación del desierto de Sechura. Igualmente dentro de sus operaciones urbanísticas: entre otras funda 20 pueblos, traslada otros 17 a mejores ubicaciones, construyó 57 escuelas, 39 iglesias, 6 seminarios, 4 casas de educación para indios, y en su interés por la población y la cultura vernácula y nativa recopila muestra arqueológicas colecciones de música popular que se estaban perdiendo; para finalmente sus observaciones las registra en más de 1,200 acuarelas pintadas con lujo de detalles sobre los diversos aspectos de lo que fuera la intendencia de Trujillo en el siglo 18, que abarcaba los actuales departamentos del norte peruano, con una extensión total de unos 150.000 km<sup>2</sup>.*

#### **Bibliografía**

Beingolea, J. (2012). *Procesos Activos y Pasivos en la Modernización de la Arquitectura Peruana - Tomo II. Universidad Nacional de Ingeniería.*

Castells, M. (1973). *Imperialismo y Urbanización en América Latina. Editorial Gustavo Gili S.A, Barcelona.*

González-Díaz, S. (2018). *Reducciones. La concentración forzada de las poblaciones indígenas en el Virreinato del Perú. Historia (Santiago), 51(1), 291–293. <https://doi.org/10.4067/s0717-71942018000100291>*

\*Los articulistas de la sección de Trujillo, Arq. Carlos Moreno Ahumada, Dr. Javier Miranda Flores, Arq. Luis Armando Li Kuan, Arq. Belsy Gutiérrez Jave y Arq. Carlos Pachamango Martínez ejercen docencia en la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Artes de la Universidad Privada Antenor Orrego - Trujillo.

## 3.2

### EL PLAN REGULADOR DE 1943: UNA MIRADA CRÍTICA A SU ESTRUCTURA Y PROSPECTIVA <sup>1</sup>

Javier N. Miranda Flores\*

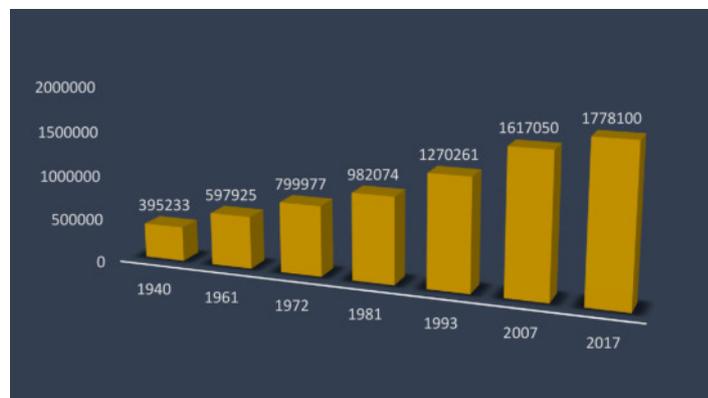
<sup>1</sup> Transcripción de la Exposición del Dr. Javier Néstor Miranda Flores, 28 de octubre 2021. Evento Planificación y Planes Urbanos en el Perú – Foro Trujillo – Primera sesión. Organizado por As. CIUTERRA

\*Docente de la FAUA UPAO

Armar el estado del arte para determinar el proceso de desarrollo del conocimiento en urbanismo, así como plantear los conceptos estratégicos y modelos de intervención en espacios urbanos, es una tarea compleja, en razón de que debemos transitar modelos, paradigmas, escuelas, perspectivas y planteamientos desarrollados de distinta naturaleza. No obstante, es una tarea necesaria porque posibilita entender la orientación, el sentido de la visión teórica y metodológica que se esboza y la estructuración y curso posterior de los planes urbanos. Esta es la primera cuestión que nos gustaría precisar en razón de que entendemos un plan no sólo como un instrumento técnico normativo, como suele ocurrir regularmente, sino que forma parte de un proceso político, una línea de pensamiento, una época. De la misma manera, debemos convenir que un plan es un documento que expresa la problemática en un territorio que tiene identidad y que posee un proceso de evolución que se conoce puntualmente. Finalmente, un plan forma parte de la respuesta a un modelo de desarrollo económico determinado. En esta lógica queremos compartir el análisis del Plan Regulador de 1943 para la ciudad de Trujillo.

**1. Ideas básicas sobre la dinámica demográfica y el proceso de urbanización** Si bien el incremento de la población en la ciudad de Trujillo no se aprecia con contundencia sino hasta después del censo poblacional del año 1972, el INEI (censo 1940) da cuenta que la población censada para la Región La Libertad fue de 395 223 habitantes (censada) en total, se empieza a entender el gran impulso de la capital departamental como foco de atracción a nivel de la región, tanto por su posicionamiento como capital política y administrativa de la región, cuanto por su incipiente desarrollo económico, que impulsa algunas oleadas migratorias, de las distintas provincias andinas de la región, básicamente por la agricultura de la caña, en los distritos periféricos. Por otro lado, si bien la predominancia de la población rural es determinante (69,1%) frente al 30.9% de población urbana, el Plan Regulador que comentamos, propone una visión de la ciudad distinta al entendimiento-

#### POBLACIÓN DE LA LIBERTAD SEGÚN CENSOS 1940-2017



Fuente: INEI

Coincidentemente, el Perú del año 1940, la población urbana fue 35% y la rural 65%. Lo que puede parecer un dato puramente demográfico hay que asociarlo con su significación económica y urbanística, estamos refiriendo que el país y el departamento de La Libertad eran fundamentalmente agrícolas, en razón de que el mayor aporte a la economía nacional derivaba de la agricultura, un poco más de 35 soles por cada 100 del PBI nacional y no más de 10 soles del comercio y los servicios, dispersadas en diferentes actividades urbanas. Este es el escenario en el que se activa el Plan Regulador de 1943, es el período, además, en el que crecimiento de la ciudad va cobrando impulso, desbordando el espacio circundante a la avenida España. Quienes hemos tenido la ocasión de vivir de cerca la expansión urbana de Trujillo, constatamos que la ciudad de Trujillo ha incorporado paulatinamente desde la década del 40 los espacios que ahora constituyen las urbanizaciones: California, San Andrés primera, segunda, tercera y cuarta etapa, Palermo, Santo Dominguito, El Bosque, Rázuri, entre otras, sin ningún tipo de planificación.

En el período comprendido entre 1940 a 1954 aparece el barrio la Intendencia y Aranjuez y cuatro años más tarde se van consolidando los asentamientos humanos de El Porvenir, La Esperanza y Florencia de Mora, como respuesta al incipiente impulso de la centralidad económica que se va gestando en la ciudad y a las corrientes migratorias que convierten a Trujillo en el centro de atracción de esa población. La década del 40 se caracteriza por la expulsión de grandes contingentes poblacionales de las zonas rurales de las provincias andinas del departamento, en particular por el auge de las haciendas azucareras de Laredo, Casa Grande, Roma, Chiquitoy y Chiclín (Dinámicas de atracción y expulsión).

En todos estos casos interesa sobremanera la interpretación que se deduce de la evaluación del Plan Regulador del año 1943 porque se empieza a entender que la ciudad no es sólo la ciudad de Trujillo sino que su visión abarca su entorno inmediato distrital y provincial, si bien de manera intuitiva, no deja de sorprender la insinuación de que los impulsos geopolíticos del departamento y de los departamentos cercanos, de varias formas, deben considerarse en el planeamiento de la ciudad, porque se entiende que Trujillo se convertirá en una plaza central de orden superior y que, por lo tanto, usando el lenguaje de W. Christaller, cumplirá funciones de jerarquía superior. Por tanto, hay que preparar a la ciudad para tal fin.

No estamos aún frente a una ciudad que haya desarrollado la industria, la actividad comercial, los servicios y la tecnología como garantía de mejores o mayores actividades urbanas dentro de nuestra ciudad; no olvidemos que Trujillo en 1940 tenía apenas una población de 53, 884 habitantes. De hecho, hasta 1965 se había incrementado entre 400 a 600 hectáreas para el crecimiento de la ciudad.

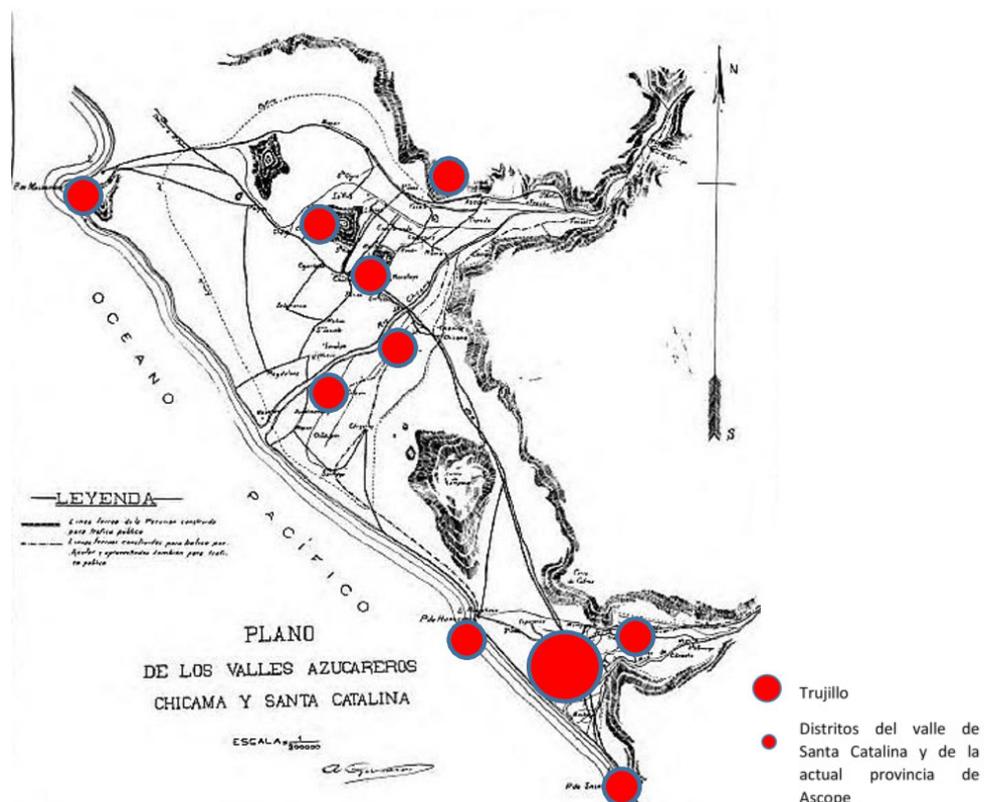
Los investigadores que han ejecutado trabajos sensibles sobre el desarrollo urbano de la ciudad de Trujillo reconocen que, en la década del 40' y el 50', el uso del suelo era básicamente residencial. Este dato es importante porque expresa una tendencia significativa en el crecimiento urbano, en especial hasta 1981, porque la apertura al comercio y los servicios los convirtieron en actividades emblemáticas de ese período. El plan de desarrollo metropolitano, cuyo horizonte temporal fue hasta el 2010, proyectaba una densidad promedio entre 50 y 54 habitantes por hectárea bruta, en el centro histórico. El 50% de unidades prediales que se declaran en la estadística de la década del 40 indica que son unidades prediales de uso residencial básicamente para la vivienda, pero también empieza a incrementarse el uso comercial y el uso mixto. Desde entonces, se discute las prioridades que se deben impulsar para recuperar el uso residencia en el centro histórico, sin desentenderse del posicionamiento económico, que preocupa hasta nuestros días. Bastaría proponer como ejemplos a los centros históricos de La Habana y Cartagena de Indias, en los que el uso residencial del suelo es determinante, ha crecido la densidad de la población.

Son esencialmente centros dinámicos, desde el punto de vista económico y de fuerte cohesión social, llenos de vitalidad, bulliciosos, vivos y, en ningún caso han perdido su jerarquía y centralidad económica. Por otro lado, para entender un plan y sobre todo para entender la década del 40, habría que incorporar al análisis cuál fue el nivel de articulación y el grado de integración que tenía la ciudad con las distintas capitales de distrito, de la provincia y la región.

## 2. LA PERSPECTIVA GEOPOLÍTICA EN CIERNES

El plan del año 1943 tenía no solamente una visión desde la perspectiva urbanística muy clara, para la época, sino que empezaba a considerar los impulsos y los corredores geopolíticos, corredores económicos e interinfluencias de la ciudad con el entorno local y regional. Se considera necesaria la inclusión de una visión, hasta entonces poco propuesta; es decir el área metropolitana.

A partir del mapa recreado para la época, se observa los ámbitos de los distintos caseríos, distritos y provincias que cubre el sistema ferroviario de Trujillo en la década del 40: Cartavio, Chiquitoy, Chiclín, Roma, Ascope, Chepén, Salaverry, Huanchaco, Laredo, Menocucho, Puente de Fierro, Jesús María, todo el Valle de Santa Catalina, no sólo han sido integrados para el envío de la producción cañera de las zonas especializadas a las instalaciones de procesamiento sino, además, para el traslado de bienes diversos y de personas, dinamizando la economía de esos espacios y fortaleciendo a la ciudad de Trujillo



Fuente: Mapa Base tomado del libro «Reseña Histórica de los Ferrocarriles del Perú», de

como núcleo geoeconómico y geopolítico regional, en virtud de que el mayor nivel de desarrollo relativo originado por las haciendas azucareras repercutía directamente en la centralidad, jerarquía y funciones de la capital departamental.

Vemos en esta propuesta una visión sumamente interesante, porque los planificadores de esa época normalmente se centraban en una visión focalizada de la urbe; es decir, una perspectiva hacia adentro, en el que el entorno apenas existía como centros proveedores de alimentos y mano de obra para la incipiente industria y en general para las actividades económicas urbanas. La propuesta contenida en el Plan Regulador del año 1943, en primera instancia de manera intuitiva, entiende que hay procesos de ida y vuelta que esos corredores geopolíticos y económicos facilitan que resulta imprescindible considerar en el ámbito del planeamiento general, a los espacios rurales y regionales. Particularmente para la oferta de servicios, ampliación de mercados, equipamientos de salud, educación, espacios públicos de diferente naturaleza e infraestructura de transporte.

Estos hechos son vitales para la comprensión de los fenómenos que se producen en las décadas siguientes, en especial del 50' y del 60' porque se añade a la preocupación la dinámica de la minería, la agricultura y la ganadería de las provincias andinas, en la misma medida que se impulsan acciones destinadas a convertir a Salaverry en un puerto vital para posicionar a la ciudad como una plaza central de primer orden. Se verá, por lo tanto, que la visión que se tiene de la ciudad no es estática, tampoco burocrática, a pesar del gran nivel intuitivo que lo caracteriza. No debemos olvidar que para la época, la planificación no era, ni mínimamente, un instrumento para la gestión de las ciudades, es comprensible entonces las grandes dificultades teóricas, metodológicas y logísticas para elaborarlo.

### 3. LOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LA DINÁMICA URBANA

Algunos hechos dados a conocer en el Plan Regulador de 1943 son esenciales para entender la dinámica del crecimiento urbano: El agua potable desde el Cerro Pesqueda para el consumo de la población y para asegurar la salubridad pública en general. La pavimentación de la ciudad empieza el año 1934, en 1939 se consolida Trujillo como una de las más importantes capitales del norte del Perú. Bastaría recordar que por entonces se construye la carretera Panamericana que une a los países de América Latina, particularmente a las ciudades costeras, como el caso de Trujillo, la misma que tuvo repercusiones urbanas determinantes: Articulación física y espacial con las ciudades capitales departamentales, ampliación de mercados económicos regionales, agencias de transporte, mayores flujos comerciales, terminales, agencias, hoteles, etc. En la década del 40' se construye la Beneficencia Pública de Trujillo y se crea el Barrio Fiscal; sumado a este hecho, empieza a notarse la influencia del automóvil y el proceso de expansión de la ciudad se acrecienta.

Debemos indicar que, a instancias del Municipio trujillano, el Ministerio de Fomento de la época ofreció sus buenos oficios para contribuir en la elaboración del Plan Regulador y fue quien hizo el levantamiento topográfico, los planos; es decir, toda la parte tecnocrática del plan, dando muestras, también de un gran sentido de cooperación y solidaridad intersectorial y profesional para generar instrumentos de gestión municipal. No hay que perder de vista que la gestión de la ciudad no es un asunto municipal, únicamente, una nueva gobernanza apuesta por la unidad y la participación de todos los actores sociales que se desenvuelven dentro y fuera de la ciudad que, en muchos casos, no podemos lograrlo en la actualidad. Este acto abona en favor de los impulsores del Plan de 1943, desde el punto de vista metodológico porque se trata de una manera particular de entender la gobernanza para la ciudad.

#### 4. LA INSINUACIÓN DE LA CONCEPCIÓN DEL “MODELO DE PLAN”

Se suele sostener, con frecuencia, que los planes urbanos son documentos técnico normativos y que sólo en esos aspectos hay que analizarlos y evaluarlos. Se insinúa -en efecto- que la neutralidad del plan debe ser su mayor garantía. En efecto, tal como ocurre en la investigación científica, se pide a los planificadores objetividad, concreción, realismo y mínimo compromiso con la problemática que trata de resolver. Un plan no es un producto neutro, un plan es el resultado de una concepción, responde a una visión particular de los hechos y fenómenos que suceden en una ciudad. No es el resultado de la actitud creativa del alcalde y de sus regidores, mucho menos de un líder iluminado. Una lectura minuciosa del Plan Regulador que nos toca comentar define una forma de entender la ciudad y sus proyecciones inmanentes y trascendentes, además de ser el resultado del pensamiento de la época, sea de urbanistas o políticos.

En el Perú, incluso desde la década del 20 y del 40 circula la revista Ciudad y Campo, con protagonistas importantes, como los arquitectos Héctor Velarde y Emilio Harth Terré, este último un teórico importante en el tema de la urbanización en el Perú, citado por muchos urbanistas de América Latina, en las que se postulan ideas renovadas con relación a la ciudad. Sin embargo, se convierte en una revista que otorga mayor protagonismo a los proyectos particulares más que a temas que tengan que ver con el urbanismo. Fieles a la tradición del diseño urbano, cualquier apertura al tema de la planificación debía concretarse necesariamente en un proyecto de arquitectura. Es decir, el proyecto era el centro y eje de toda esta preocupación.

Esta revista aporta un hecho positivo adicional: la defensa irrestricta de los intereses y de la actividad específica del campo de acción del arquitecto, dando inicio, de modo orgánico, a la discusión respecto al campo de acción del arquitecto y del ingeniero civil.

El arquitecto Fernando Belaunde Terry, que en sus primeros momentos tuvo relación con la revista Ciudad y Campo, prácticamente en el ocaso de esta publicación, en la década del 30, propone la iniciativa de crear otra revista para difundir un pensamiento renovado en el urbanismo y para concretar la formación de la asociación de arquitectos del Perú, que modestamente pienso que es germen del Colegio de Arquitectos actual. Esta propuesta, complementada por la insistente evaluación del pensamiento urbanístico del momento, dio lugar al enriquecimiento de la metodología y estructura curricular de las universidades del país, en especial de sus escuelas de arquitectura, con prioridad en la Escuela de ingenieros de la UNI.

Academia y publicaciones especializadas generan un espacio de discusión inéditos en el país, para esa época, con una relativa cobertura al urbanismo, en medio del ampuloso protagonismo de los proyectos inmobiliarios privados, dirigidos por ingenieros y constructores. Para nosotros ha sido un enorme placer hurgar en la literatura de la época para entender la base teórica subyacente en el plan Regulador de 1943.

Damos cuenta de la existencia de una tesis doctoral que se sustentó en la Universidad Politécnica de Madrid que nos ayudó a comprender dos asuntos: En primer lugar, la apertura de la revista El Arquitecto Peruano, promovida por el Arq. Fernando Belaúnde Terry y, en segundo lugar, para entender la naturaleza, alcances, objetivos y direccionamiento del plan del 43. Previamente, hay dos trabajos sumamente interesantes, uno de Antonio Zapata Velasco, que es un historiador que habla sobre el Arq. Belaúnde (una historia del joven Belaúnde, así lo llama a su artículo el año 1975), su tesis doctoral en la especialidad de arquitectura por la Universidad de Columbia, Estados Unidos; y otro trabajo de Pablo Mellace, que es una investigación de la revista El Arquitecto Peruano del 50' al 64'.

¿Por qué estos dos temas son interesantes?, porque a partir de la década del 40, la revista creada por Belaúnde, cambia significativamente su orientación, de los proyectos de vivienda particulares cambia al urbanismo, es decir propuestas que tiene que ver básicamente con modelos urbanos, con modelos de ocupación, con proyectos arquitectónicos en el marco comprensivo de los entornos urbanos, proyectos de vivienda colectiva contrariamente a la vivienda individual, donde el barrio, la vecindad, la compacidad y las distancias cortas enriquece la nueva propuesta de proyectos para la ciudad: citemos a las Unidades Vecinales desde 1940 hasta 1956, Unidad Vecinal N° 3 Matute y Mirones, respectivamente.

Fernando Belaunde Terry no abandona, en la revista *El Arquitecto Peruano*, la defensa de la profesión, iniciada en la revista citada anteriormente, procura que su revista no la liguen maliciosamente con la industria de la construcción ni con los intereses de los constructores. Probablemente este cuidado haya sido sutilmente meditado en vista de sus aspiraciones políticas. De hecho, así ocurrió, promovió su candidatura usando su amplia cobertura. He podido revisar hasta ocho números de esa revista, para poder entender en qué marco se inscribe la propuesta del Plan Regulador de 1943. La edad de oro de la publicación, como se suele denominar, deja de lado la arquitectura para vivienda privada, y entra al campo específico del planeamiento urbano: se crea el Instituto de Urbanismo y también incorpora al posgrado de la Escuela de Ingenieros, la enseñanza del urbanismo.

Fernando Belaunde Terry dirigió la revista que comentamos por más de veinte años, sin interrupción, hasta que cedió el privilegio su sobrino, el Arq. Cruchaga. Desde los años 1939 hasta 1946, la revista incide en el concepto de planes regionales, particularmente interesante es el trabajo de Carlos Montero denominado “El Urbanismo Nacional”, en el que sugiere la necesidad de estos planes reguladores. Habla de la necesidad de la elaboración de políticas que sean la base para un plan nacional de urbanismo y también insinúa la primera propuesta de ordenamiento territorial, porque el plan económico territorial es esa expresión significativa. ¿Qué conceptos nuevos se pueden deducir de la sugerencia de Montero?: Se trata, en efecto, de la apuesta por incorporar los modelos espaciales en el planeamiento de las ciudades, considerando la articulación, la centralidad de las mismas, las funciones y jerarquías que adquieren en su desarrollo y, ciertamente, la vocación del territorio. No es ninguna casualidad que se haya ubicado en el centro mismo del debate teórico los modelos de Von Thünnen, Christaller, Reyli, Losch, entre otros que a decir verdad son los primeros que sugieren ordenar el territorio y zonificarlos en función de los criterios que hemos señalado, además de ser pionero en el manejo del territorio en función de su vocación, particularmente Von Thünnen.

En nuestro país a partir de 1939, se habla de un plan económico territorial, recomendando ubicar las actividades urbanas ahí donde la vocación del territorio así lo indica. Luis Ortiz de Zevallos, pionero también en el tema del urbanismo hace una crítica interesante al plan formulado en Lima, el año 1941. Sostiene ácidamente que el plan de Lima de 1941 es un plan inconexo, absolutamente desarticulado, donde la problemática no se conecta con los proyectos, donde el proyecto no significa absolutamente mucho, y donde no hay unidad orgánica en el plan. Luis Dórich, igualmente, sugiere planes para todas las ciudades del Perú en la mira de generar un sistema nacional de planificación (¿Una sugerencia anticipada para la creación del Instituto Nacional de Planificación?).

La influencia del pensamiento crítico generado en la Universidad de Harvard, básicamente en los proyectos emblemáticos de su autoría, las Unidades Vecinales, bajo el supuesto de que este tipo de unidades deberían tener una compacidad manifiesta: comisaría, escuelas, colegios, jardín, cine, mercado, supermercado; es decir, todos los servicios, de manera tal que el desplazamiento de personas, salvo casos extremos, sean no más de 400 metros. (La Unidad Vecinal de Mirones, obra de Santiago Agurto 1952-954).

En medio de todo, la preocupación de los que dirigieron la elaboración del Plan Regulador de Trujillo, eran conscientes del impacto positivo del nuevo pensamiento teórico metodológico en los cuadros profesionales y en la formación de los nuevos arquitectos en las escuelas de arquitectura, fácilmente constatables en la acción posterior en el abordaje de los temas de la ciudad. La visión de la ciudad, de su entorno inmediato, así como del entorno regional, va definiendo un nuevo concepto del área de influencia de la urbe y del nuevo estilo para proponer planes para la gestión urbana. Se puede afirmar, además, que el manejo de la variable económica, social, geopolítica, territorial, particularmente de su articulación e integración con los nuevos espacios, se sustenta en este aporte. Para complementar este breve recuento, recomendamos la lectura del artículo de W. Ludeña "Tres Buenos Tigres. Urbanismo y Vanguardia en el Perú del siglo XX", en el que hace un análisis de F.B. Belaúnde, lo hace desde varios puntos de vista: del arquitecto proyectista, del arquitecto pensador comprometido, autor de varias obras.

¿Por qué abarcamos más allá del 45?, porque las características sociales, económicas y políticas de la época alcanzan incluso hasta el 50; por lo tanto, merece atención, además del punto de vista de la arquitectura, las propuestas de los proyectos arquitectónicos de vivienda colectiva con un amplio espectro urbanístico.

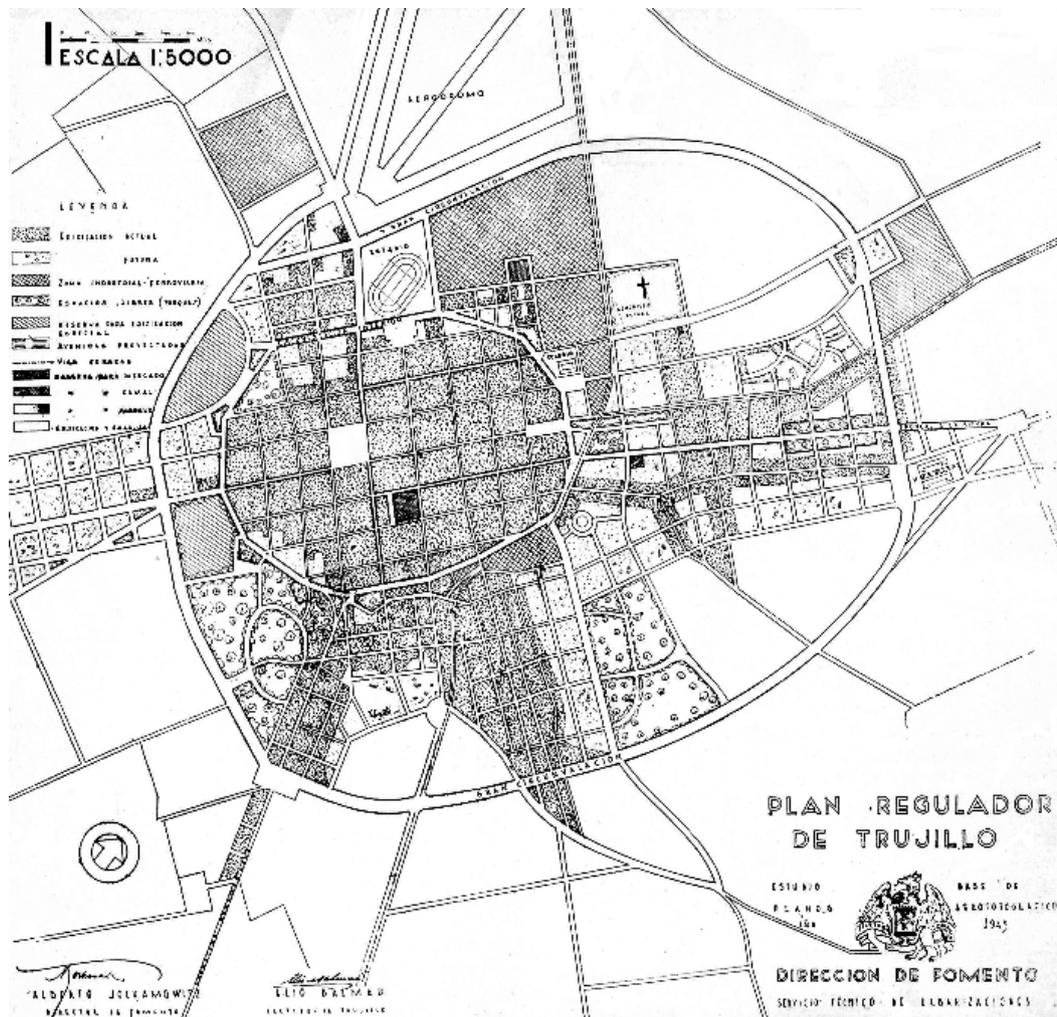
## 5. EL CONTENIDO DEL PLAN REGULADOR

Tiene una parte introductoria, geográfica, histórica, demográfica, económica, y el plan regulador en sí, circunscrita a la circulación, las avenidas, calles, áreas libres, expansión de la ciudad, incrementos de la agricultura y crecimiento de la ciudad. El numeral 65 incluido en el plan no es sino una apropiación exquisita del concepto regional, del concepto territorial regional, es decir del área de influencia más allá de la urbe. La concepción de Trujillo como eje cultural, comercial, como receptora de mano de obra y de la producción agrícola del resto de la región, es una visión derivada del paradigma del desarrollo urbano regional, distinto al propuesto para la tradición urbanística de la planificación urbana pura y dura, que lideró la idea de que el proyecto de arquitectura era la preocupación central, adicional al entendido que se trataba de una propuesta tecnocrática surgida de la coordinación entre el Ministerio de Fomento y el gobierno local no hubo convocatoria a los actores sociales locales de entonces. En favor del Plan Regulador de 1943 podemos decir que el estilo de planificación vigente ni siquiera lo consideraba como determinante, a diferencia de las recomendaciones que asignan a la población un rol protagónico, en la actualidad. El que en los actuales momentos no se convoque a la población para las tareas de planificación no obedece a ningún error sino a una actitud consciente que propugna la consabida idea de que la población es una masa ignorante que no sabe absolutamente de nada del proceso y que sería una pérdida de tiempo y de recursos su inclusión.

Las soluciones que plantea están relacionadas con el tratamiento vial, insinuando que hay que respetar el ordenamiento radial de Trujillo, es decir el respeto escrupuloso a la propuesta que ha convivido con nosotros desde la colonia, a partir de la Avenida España y posteriormente de la Avenida América. El planeamiento se establece a partir de esos dos ejes pero, además, con salidas y proyecciones desde la calle Bolívar hasta la Portada de la Sierra, hacia Buenos Aires y Salaverry. Se proponía ensanches para distintas calles: Mariscal de Orbegoso, Francisco Pizarro, etc., con parámetros mínimos para la ciudad de Trujillo, en algunos casos no menos de 10 metros, en otros, no menos de 30 o 40 metros, según sean avenidas, jirones, o calles. Otras soluciones tienen que ver con las avenidas de circunvalación interior, 25m. de ancho, la pista central de 10m., calle de Bolívar, San Martín y Pizarro 20m. de ancho. Se expresa, finalmente, que 14 metros de ancho es el mínimo para todas las calles por abrirse. Expresa que en adelante (referencia al año del plan (1943), ninguna calle debe medir menos de 14m.

Debo reconocer que el seguimiento que se debe hacer al tema es de la máxima importancia, prometo continuar en la materia para establecer concretamente el nivel de cumplimiento de esos parámetros.

Respecto al tratamiento de áreas verdes, el Plan Regulador de 1943 tiene una particular visión, hay reservas verdes al sur, hay reservas al exterior de la primera circunvalación, y hay reservas en la plazuela El Recreo, para incrementarlo en 560,000 m<sup>2</sup> aproximadamente. El plan indica que el porcentaje de área libre total aumentará, si es que se pone en práctica el plan, en un 30%, además del incremento del área libre en 50,000 m<sup>2</sup> para parques, 6,500m<sup>2</sup> para parques fuera de la muralla, zona verde reservada 560,000 como ya se dijo, etc. Es decir, un total hasta la gran circunvalación de 1 686 500m<sup>2</sup>. Si dividimos por la cantidad de personas podríamos tranquilamente establecer cuál fue el área libre per cápita, pero prometemos que esto será una tarea posterior.



*Edificación actual y futura ,  
Espacios Libres, Zonificación.  
Morales Machiavello, C. (Abril de  
1943). El Plan Regulador y de  
Extensión de Trujillo. El Arquitecto  
Peruano (69), 28-34.*

Otra propuesta es la extensión de la ciudad, que no solamente tiene que ver con el tamaño sino con la zonas que plantea, y básicamente con criterios determinantes para el crecimiento: las posibilidades de incrementar la producción agrícola, con la importancia del muelle de Salaverry como puerto que dinamice el comercio nacional e internacional, con la consolidación de la ciudad capital como eje cultural, como referente y centro de la riqueza arqueológica regional y el posicionamiento de la Universidad Nacional de Trujillo como eje conductor futuro de los proyectos más grandes del Perú. Premonitoriamente, el Plan Regulador de 1943, promueve una visión institucional de esta Universidad liderando, profesores y estudiantes, los proyectos de Sipán, La Huaca del Sol y La Luna, El Brujo, Túcumé, Cuélap, entre otros, desarrollando economías de expectativa en las capitales regionales y en sus ámbitos de influencia directa, contribuyendo de este modo a potenciar el turismo interno y el turismo receptivo.

Por otro lado, se promueve el proceso de urbanización y el señalamiento de usos especiales del suelo para la creación de cuarteles, la ciudad universitaria, la reserva para la zona industrial al norte de la ciudad.

Recuperando algunas ideas desarrolladas hasta aquí, ¿Qué lecciones sacamos de todo esto?, ¿Podemos dar cuenta de contribuciones significativas? Entiendo que sí. Veamos:

**Primero:** Su casi exclusiva orientación de la planificación sobre la base de los paradigmas vigentes de la época: la tradición del diseño urbano, que otorga mucha importancia a los equipamientos y a la forma de la ordenación física del territorio; así como la tradición de la planificación del transporte, en el entendido que éste dinamiza las actividades urbanas, permite la articulación de los espacios, integra los distintos escenarios urbanos y, además, reduce costos de desplazamiento. No está escrito, pero se deduce de las prioridades que se establecen.

**Segundo:** Contiene componentes fundamentales que deben considerarse en la formulación de un plan urbano, pero es muy limitado en los aspectos físico-ambientales, no aporta datos significativos sobre clima, flora, fauna, topografía, morfología; no tiene información relevante sobre el espacio, la articulación y los corredores ecológicos existentes.

**Tercero:** El Plan Regulador de 1943 es limitado e intuitivo en el componente demográfico, a pesar de que el primer censo de población se realiza el año 1940. Apenas considera un cuadro para proyectar la población, sin mucho comentario de lo que esa proyección puede significar para la ciudad, en el futuro: Escuelas, colegios, postas médicas, espacios públicos, etc.

**Cuarto:** Tiene muchas limitaciones en el manejo de uso del suelo y la zonificación para la ciudad, a pesar de que insinúa su tratamiento. Obviamente, en ese período muy pocos eran los que promovían la planificación urbana y contadas las municipalidades que podían exhibir planes urbanos que sirvan como antecedentes.

**Quinto:** Relacionado con las áreas estratégicas en el señalamiento de la problemática y las prioridades, también es limitado. Por ejemplo, en la caracterización de los espacios públicos, a pesar de la asignación de áreas para implementarlos, está lejos de proponer diseños creativos e indicadores que midan la habitabilidad de los mismos. Tal parece que únicamente se piensa en ellos como simples componentes de la estructura urbana. Este dato debemos evaluarlo con mucho cuidado porque en la década del 40' no teníamos arquitectos urbanistas en la ciudad. El tratamiento de la economía, finalmente, a pesar de que señala los aspectos positivos de la ampliación de las ventajas competitivas de la ciudad y su entorno

inmediato, este tratamiento se reduce a la producción de la caña, el arroz y la minería.

**Sexto:** Su visión geopolítica y estratégica de Trujillo como plaza central de orden superior es interesante, Trujillo como centro y eje cultural, como centro territorial, como centro político-administrativo, como centro comercial, como centro de realización personal y social de la masa migrante, como núcleo atractor, con más fuerza que cualquier otro, a nivel de los departamentos del norte e incluso del resto del país. Esta particular manera de determinar los impulsos hacia adentro y hacia afuera de la ciudad, desde aquel entonces, probablemente haya servido para modificar las estrategias en la elaboración de los Planes Urbanos y Planes metropolitanos, en las capitales de departamento (región), así como para modificar la concepción del concepto de ciudad y su área de influencia. Podemos decir, por tanto, que el Plan Regulador de 1943 se aproxima más al modelo propuesto por la Planificación del Desarrollo Urbano y Regional.

Desde la perspectiva geopolítica, además de mencionar a Trujillo como escenario desde donde se bifurcan los impulsos geoeconómicos y políticos, menciona corredores económicos abastecedores, corredores de desplazamiento migratorio, que sólo los planes modernos lo desarrollan en la parte diagnóstica del plan. Esto, sin duda, ha servido de marco para que, desde la década del 50 hacia adelante se piense seriamente en la definición de las funciones del centro histórico y otras áreas, así como en la necesidad de preparar a la ciudad para convertirse en la plaza central indiscutible.

Si bien se han definido las funciones del centro histórico, el urbanismo moderno apuesta por la recuperación del uso residencial de los centros históricos, porque la disposición actual de los usos del suelo, generalmente son incompatibles con estas funciones. Es posible que este tema sea demasiado polémico, pero recordemos que las actividades actuales son bombas de tiempo que pueden perjudicar en el mediano y largo plazo la estabilidad en el centro histórico y la calidad de vida de la población.

**Séptimo:** Finalmente, la complementariedad respecto al área metropolitana con sus distritos, provincias y la región, también es una visión geopolítica que plantea el Plan Regulador de 1943.

### 3.3

## PLAN DE DESARROLLO METROPOLITANO DE TRUJILLO 1995-2010

*Luis Armando Li Kuan\**

El Plan de Desarrollo Metropolitano de Trujillo -2010, se formuló en el período 1994-1995 en momentos en el que Trujillo, venía desarrollando (1972-1993) un consistente proceso de crecimiento y conversión de una ciudad mediana a un “Complejo Metropolitano”. Hecho que se inició con posterioridad al terremoto de mayo de 1970, que aceleró los procesos de migración hacia Trujillo generando el crecimiento de los llamados entonces “pueblos jóvenes” y, el de la urbanización formal fuera del Centro Histórico Monumental de Trujillo.

En el plano metodológico se estaba incorporando al urbanismo; el concepto de “planificación estratégica”, la preocupación ambiental evidenciada en la utilización urbanística del término “hábitat” y, la gestión participativa que había dado origen a la propuesta de la Agenda 21 local. En este contexto el plan urbano vigente era; el Esquema Director de Trujillo, Primera etapa-Plan regulador, Reestructuración de la expansión urbana 1978, elaborado por el Ministerio de Vivienda y Construcción – MVC (fase final del Gobierno Militar 1975-1980), el mismo que a partir de los 80’s, y el retorno democrático, que dio la potestad de formular planes urbanos a los gobiernos locales; fue objeto de una revisión y actualización por la Municipalidad Provincial de Trujillo - MPT en el año 1983. Gradualmente y con posterioridad fue siendo complementado.

Considerando la desactualización del Esquema Director 1978 – MVC, Actualizado MPT -1983, y la evidencia de un escenario urbano distinto al que dio origen al plan inicial; la MPT conformó un equipo con profesionales locales para su actualización y la incorporación de una visión y propuesta metodológicamente mejorada y más actual en ese momento. En ella se incorpora plenamente; la dimensión metropolitana del plan, su concepción estratégica y del hábitat, así como participativa. Siendo asesor del equipo el Arqto. Carlos Williams León. El plan incluye dos partes:

- a) Plan de Desarrollo Metropolitano de Trujillo al 2010
- b) Esquema Director del Continuo Urbano de Trujillo

El alcance territorial planteado para el Área Metropolitana tuvo dos subáreas, el Continuo urbano y el Área integrada. En términos político-administrativos, los distritos de Trujillo, Víctor Larco Herrera, El Porvenir, Florencia de Mora, La Esperanza y el Sector El Milagro del distrito de Huanchaco, eran el Continuo urbano. De otro lado los distritos de Moche, Salaverry, Laredo y Huanchaco eran el Área integrada. Geográficamente el conjunto de estos distritos constituye la cuenca baja del río Moche. (Ver Ilustración 1.)

El alcance temporal del Plan se estructura en: propuestas generales de largo plazo (1995-2010) y propuestas específicas de mediano y corto plazo, con mecanismos de seguimiento, retroalimentación y actualización permanente.

A fin de asegurar el proceso en diciembre de 1995 se crea; el Proyecto especial PLANDEMETRU, órgano técnico asesor del Concejo Municipal, de la Alcaldía y la Asamblea de Alcaldes de la Provincia de Trujillo, siendo su finalidad; organizar, promover y

\*Docente de la FAUA UPAO



Ilustración 1. Extensión del Continuo Urbano  
Fuente: Plan de Desarrollo Metropolitano de Trujillo – 2010. (Municipalidad Provincial de Trujillo, 1996)

conducir integralmente la planificación del desarrollo local dentro del ámbito de la provincia.

Respecto del contenido de la primera parte, antes mencionada; el Plan de Desarrollo Metropolitano de Trujillo al 2010, podemos distinguir los 5 componentes siguientes:

- *Trujillo hacia el año 2010*, que aborda el *escenario general previsto* para el período del plan, considerando que mantendrá su función como Capital Regional, su carácter metropolitano en base a sus recursos y potencialidades y, el desarrollo de obras y proyectos relevantes: Chavimochic, Jequetepeque-Zaña, Central térmica del Alto Chicama, Carretera Salaverry-Juanjuí, Aeropuerto Internacional, Zona franca industrial, desarrollo industrial y agroindustrial en torno a Chavimochic, desarrollo de la pequeña industria del calzado, madera y otros, crecimiento de los servicios de educación superior, la actividad cultural y, los recursos turísticos y recreacionales.

- *El Área Metropolitana de Trujillo*, componente que caracteriza demográfica y territorialmente a ésta, considerando una población inicial que bordea los 600,000 habitantes y una extensión territorial de 40,000 Hás., asentados en el Continuo urbano y el Área integrada.

- *El Plan de Desarrollo Metropolitano*, aquí se establece el rol que debe cumplir el plan y sus actores, los tipos de objetivos estratégicos en; los aspectos físico-territoriales, el orden social y el campo político institucional. Asimismo, se enuncian los siete Criterios Ordenadores del plan, que se complementan entre sí y permiten que se valoricen los mismos principios de acción en sus componentes.

- *La población-La expansión urbana-El empleo*, en él se plantea y desarrolla el escenario específico previsto de estos aspectos, proyectando una población que bordea 1'000,000 de habitantes, que se propone ocupen un territorio de densidades más elevadas incorporando 3273 Hás., mediante un "crecimiento urbano compartido" entre las dos subáreas del Área metropolitana. (Ver Ilustración 2).

- *Las Áreas estratégicas de gestión*, este último componente propone *distanciarse de los planes urbanos tradicionales*, postulando que el PLAN es; "... una propuesta abierta, con visión de futuro, orientada a estimular y canalizar la participación de la ciudadanía y sus instituciones para el logro de metas comunes de desarrollo."; en tal sentido la propuesta organizada en estas Áreas estratégicas de gestión permitiría "... la interacción de sus fuerzas endógenas y los factores externos y la evolución de las potencialidades y debilidades que presenta el Área Metropolitana de Trujillo." (PLANDEMETRU, 1995, p.43.). Estas Áreas estratégicas son cuatro: fortalecimiento de Trujillo como capital regional, ordenamiento e integración del territorio metropolitano, desarrollo de las condiciones del hábitat y, modernización de la gestión del desarrollo local.

En lo concerniente al contenido de la segunda parte: Esquema Director del Continuo Urbano de Trujillo, tiene los seis componentes siguientes:

- *Aspectos generales*, que definen; su naturaleza técnico-normativa conteniendo propuestas generales y específicas, el ámbito territorial de 7,500 Hás (continuo urbano) y la población estimada de inicio en 541,000 habitantes, planteando a su interior dos áreas urbanas diferenciadas: el Área urbana central (Bajo Trujillo) y el Área Urbana periférica (Alto Trujillo). Finalmente sintetiza los requerimientos que el Plan de Desarrollo Metropolitano plantea al Esquema Director.

- *Los usos del suelo, la imagen futura de la ciudad, las densidades y la expansión urbana*, desarrolla los aspectos mencionados planteando las respectivas propuestas en cada caso y que describiremos más adelante.

- *La Estructuración urbana de Trujillo y el Centro Histórico*, identifica cuatro Áreas de Estructuración Urbana, sobre la base de distintos criterios físicos, históricos y poblacionales

consultados vecinalmente y aprobados por Ordenanza Municipal. Lo que permite diferenciar acciones específicas de tratamiento y zonificación para cada área.

- *La Zonificación*, que permite en concordancia con los objetivos y lineamientos generales plantear los usos del suelo y sus características normativas y promotoras, expresadas a través de los planos y reglamentos.
- *Las Áreas de Tratamiento Especial*, dedicado a sectores o áreas urbana de características atípicas, singulares y especiales que ameritan una Reglamentación Especial.
- *Sectorización y equipamiento*, presenta la definición de los distritos de planeamiento (8), sectores (44) y barrios que permitió un análisis y diagnóstico urbano detallado y la posterior definición de propuestas optimizadas, de densificación, expansión urbana y, del equipamiento, entre otras, requeridas en el período del plan.

La base teórica sobre la cual se desarrolló el Plan, como ya hemos mencionado, recogió elementos de la “planificación estratégica”, el concepto medioambiental del “hábitat urbano” y la dimensión participativa del proceso (Agenda 21 local). En términos conceptuales se consideraba lo siguiente:

- Las ciudades son formaciones sociales con dinámica propia.
- Su estructura física es respuesta a la organización socioeconómica y cultural de la población.
- Constituyen aspectos problemáticos; la dinámica demográfica, la dinámica y estructura socioeconómica, las formas de ocupación del territorio, la demanda de servicios básicos, la calidad de vida, y la organización y atención de los pobladores.
- La Planificación urbana es una toma de decisiones con “visión de futuro”.
- La Planificación urbana implica; una estrategia de administración de la ciudad, orientando racionalmente el proceso urbano.

Ello implicó como metodología lo siguiente:

- Incorporación de los procesos de gestión, implementación, seguimiento y retroalimentación.
- *Planificación-Acción* o Planificación Operativa; vinculándola a; la pre-inversión y las obras, como mecanismos eficaces para encaminar el proceso de desarrollo.
- *Planificación-Gestión*; planificación permanente, dinámica, flexible, eficiente, que oriente y racionalice la toma de decisiones e incentive a la participación y la inversión de los agentes económicos y sociales involucrados.

A nivel específico del diagnóstico, el *Plan de Desarrollo Metropolitano de Trujillo al 2010*, identifica los siguientes aspectos:

- Crecimiento mono céntrico en torno al núcleo urbano central.
- Bajo nivel de concentración poblacional y densidad de edificación producto de restricciones económicas y pobreza crítica.
- Diferencias de calidad de vida, entre el área central y su periferia y centros poblados del área integrada.
- Fragilidad institucional municipal como gestor del desarrollo; capacidad de convocatoria y promoción ante las organizaciones sociales, entidades públicas y privadas y el sector privado.

A partir de ello, las propuestas están vinculadas al manejo del espacio; en sus niveles y categorías, y al modo de implementarlas a través de 4 áreas de gestión.

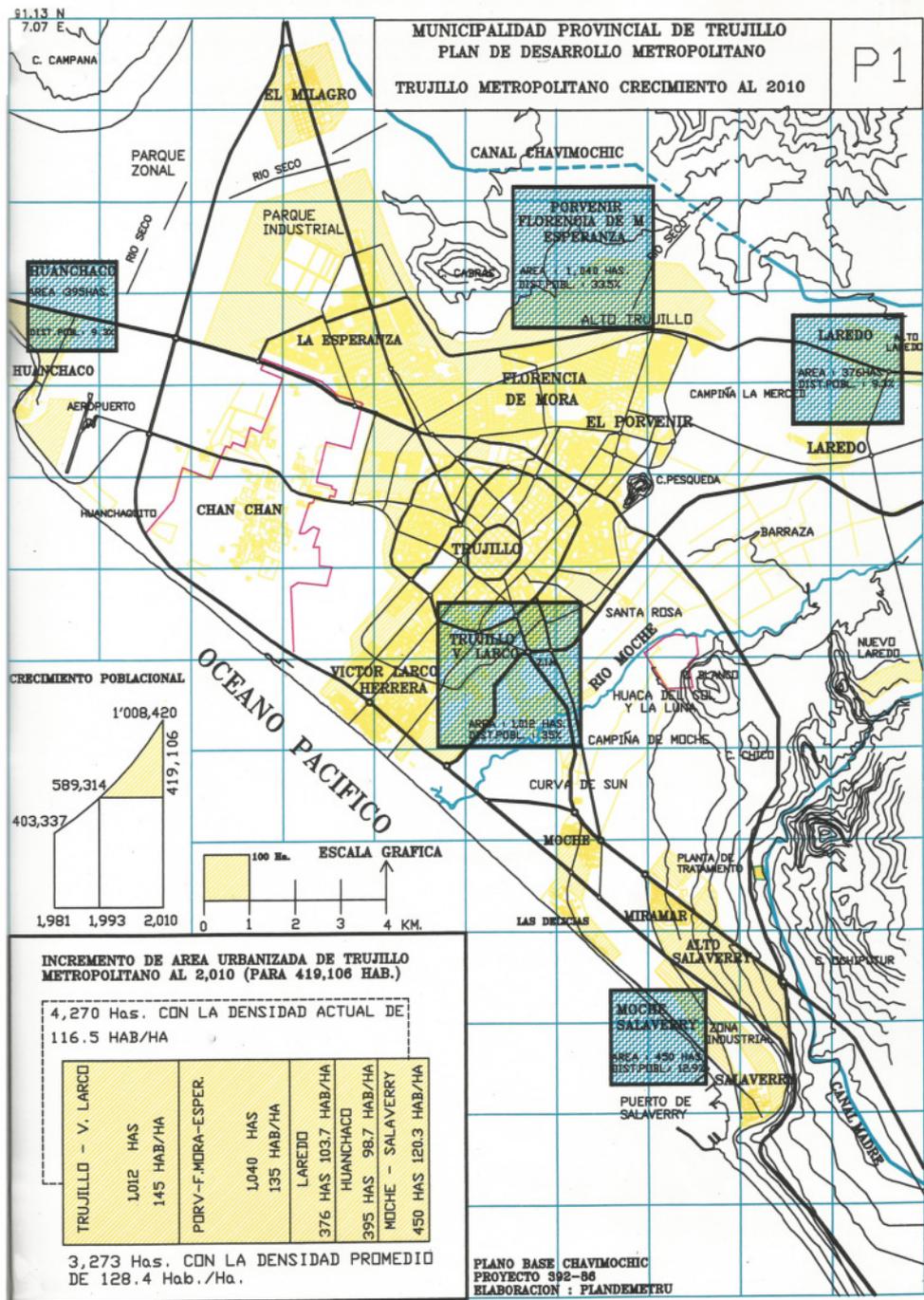


Ilustración 2. Trujillo Metropolitano  
 Crecimiento al 2010  
 Fuente: Plan de Desarrollo  
 Metropolitano de Trujillo - 2010

Respecto del espacio, se tiene como concepto central el “crecimiento urbano compartido” que implica: la redistribución de equipamientos y actividades urbanas y, la homogenización del espacio en calidad de vida y ambiente. A fin de lograr; el progreso y bienestar de los habitantes, un máximo desarrollo productivo, la conservación de los valores monumentales y, la relación de la vida con la ecología y el paisaje.

La primera Área de gestión es el “*Fortalecimiento de Trujillo como capital regional*” y las propuestas dentro de ella son:

- El reforzamiento de Trujillo como sede institucional del poder público provincial y regional, que implica; la potenciación del centro histórico, la modernización del sistema de telecomunicaciones, la integración regional y cooperación entre el sector público y privado y, la ampliación de servicios de comercio, finanzas, recreación, turismo y otros de la región.
- La promoción y puesta en valor del patrimonio histórico, monumental y arqueológico de Trujillo.
- La ejecución de las infraestructuras mayores y los grandes emprendimientos regionales: CHAVIMOCHIC, Carretera Salaverry- Juanjuí, Aeropuerto Internacional, Modernización del Puerto Salaverry, Zona franca Industrial, Proyecto Trujillo-Mar /Proyecto Centro Histórico de Trujillo, entre otros.

La segunda Área de gestión es el “*Ordenamiento e integración del territorio metropolitano*” y las propuestas dentro de ella (Ver Ilustración 3) están referidas a:

- Los usos mayores del suelo.
- Los usos del suelo del continuo urbano.
- La vialidad y el transporte urbano.
- La definición de las Vías Nacionales, Vías Sub – regionales, Vías Metropolitanas y, Vías de carácter local.
- La red de corredores viales de transporte.
- El transporte urbano.
- Los terminales terrestres de pasajeros.
- El sistema de transporte masivo.

La tercera Área de gestión es el “*Desarrollo de las condiciones del hábitat*” y las propuestas dentro de ella están referidas a:

- La expansión y mejoramiento de la infraestructura y los servicios básicos.
- La promoción y desarrollo del equipamiento urbano y los espacios públicos.
- La promoción de la vivienda y de la seguridad y salubridad ciudadana.
- El manejo y preservación del medio ambiente.

Finalmente, la cuarta Área es la “*Modernización de la gestión de desarrollo local*”, que propone como criterios los siguientes:

- La planificación del desarrollo *no se agota* en la formulación del plan sino en su implementación.
- El nivel de *efectividad* de la administración local *se eleva en la medida que se vincule la planificación, la administración y la gestión.*

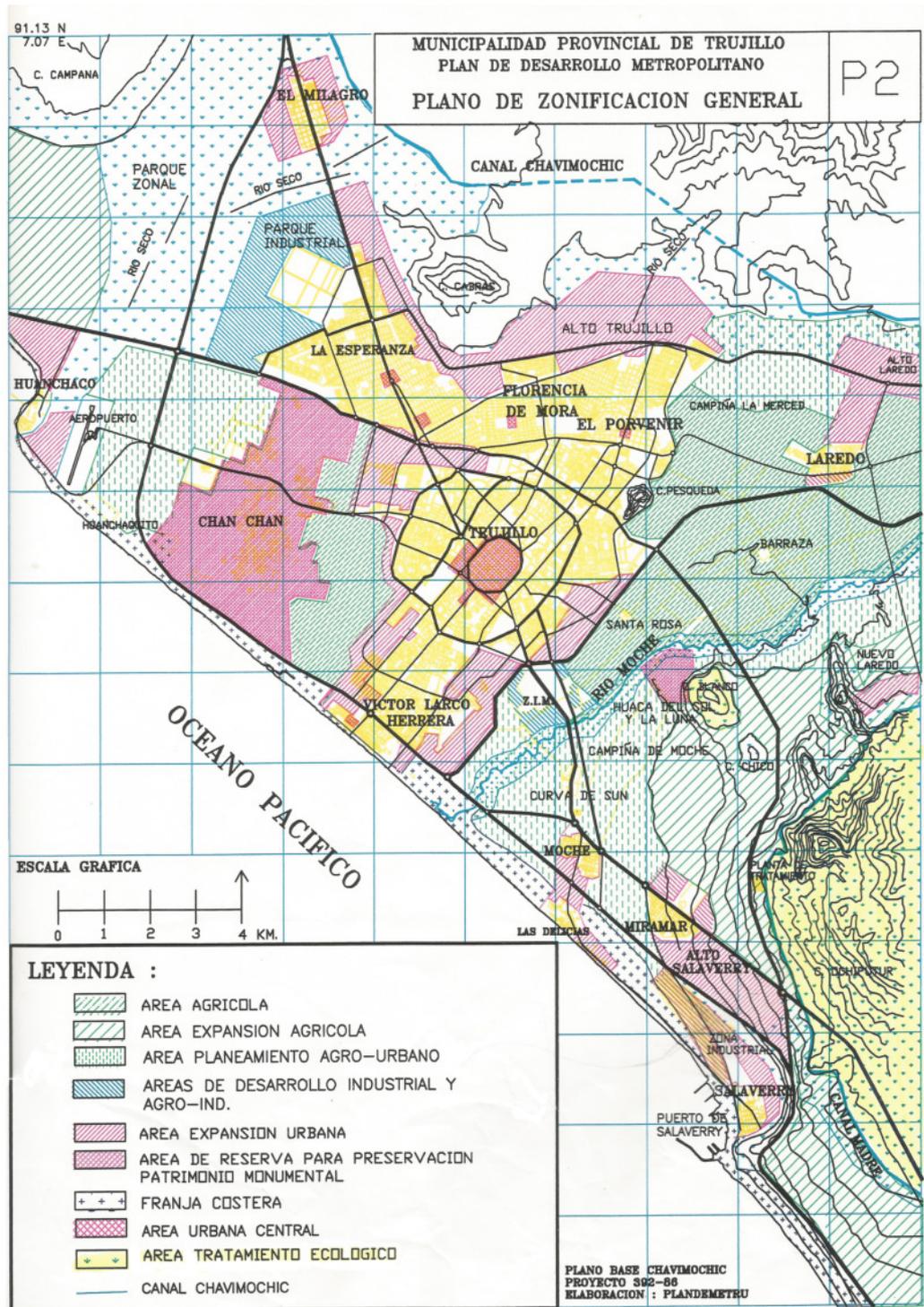


Ilustración 3. Zonificación general de Trujillo Metropolitano al 2010  
Fuente: Plan de Desarrollo Metropolitano de Trujillo – 2010

- La planificación del desarrollo es una actividad continua, evaluable permanentemente y reajutable.
- Se requiere la creación de un ente especializado que se ocupe de la planificación metropolitana, esto es el *Instituto Metropolitano de Planificación*.

A nivel específico del diagnóstico, el *Esquema Director del Continuo Urbano de Trujillo al 2010*, identifica que:

- Se tiene la presencia de territorios urbanos de diferentes características en; estructura y ocupación del territorio, dinámica interna, niveles de homogeneidad o heterogeneidad, grado de consolidación y desarrollo de infraestructura de servicios, densidad de población y tendencias de carácter físico-espacial, económico y social:
- Estos territorios identificados son; el Área urbana central: Bajo Trujillo (distritos de Trujillo y Victor Larco y, el Área urbana periférica: Alto Trujillo (distritos de, la Esperanza, Huanchaco -sector II Milagro, Florencia de Mora y el Porvenir.

Considerando que la propuesta a desarrollar se concibe como, un ajuste del plan vigente que debe tomar como marco de referencia; los objetivos, lineamientos estratégicos y propuestas del Plan de Desarrollo Metropolitano 2010, formulado previamente y que se agrupó en base a cuatro aspectos.

El primer aspecto es "*La imagen futura de la ciudad*", que tendría las siguientes características;

- Una estructura urbana multinucleada, balanceada.
- Un núcleo central organizado y modernizado.
- Dotación de servicios en un ámbito extenso, evitando la concentración.
- Fluidez espacial y transporte urbano eficiente.
- Ocupación progresiva y concertada del suelo urbano.
- Incremento de la densidad global del Continuo Urbano.
- Homogeneidad de la calidad de vida y del espacio.
- Áreas residenciales confortables, seguras y saludables.
- Áreas agrícolas y de bosques preservados.
- Centro histórico y restos arqueológicos monumentales protegidos y puestos en valor.
- Áreas de valor paisajístico recreacional y de protección ecológico preservadas y convenientemente manejadas.
- Áreas industriales accesibles y no molestas.

El segundo aspecto sería, "*Los usos del suelo, las densidades y la expansión urbana*", en donde se definen entre otros aspectos (Ver Ilustración 4):

- Sectores potenciales de alta densidad factibles de inversión inmobiliaria.
- Sectores de expansión de vivienda social y ubicación de equipamientos.
- Incorporación de usos especiales para zonas de borde con áreas agrícolas y área arqueológica de Chan-Chan.
- Incorporación del uso agro-urbano (campiña de moche)

El tercer aspecto sería "*La estructuración urbana de Trujillo y el Centro Histórico*", en donde cada área de estructuración urbana está definida por características diferentes de los factores de análisis, que suponen propuestas urbanas apropiadas para cada una de ellas (Ver Ilustración 5), identificándose las siguientes:

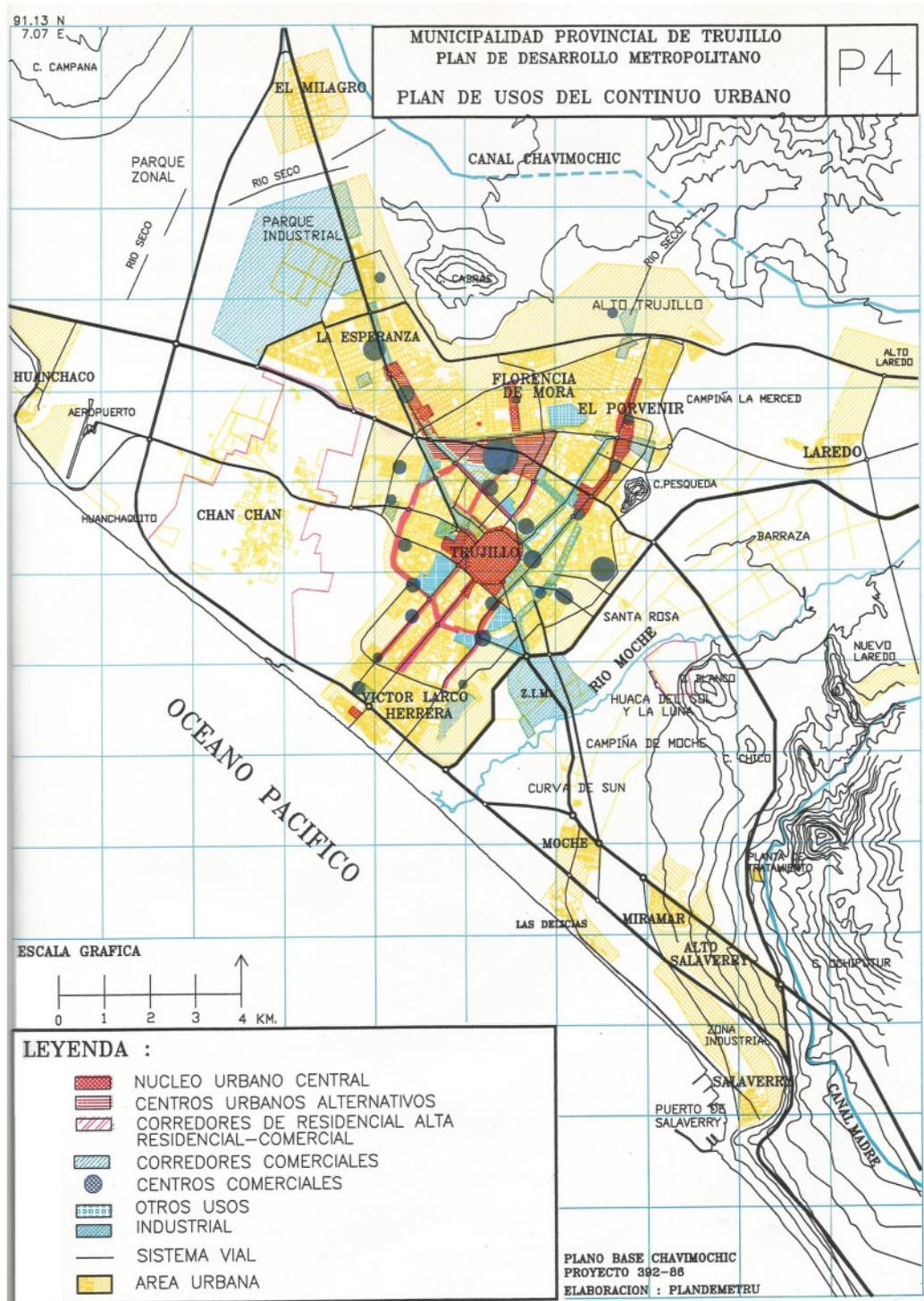


Ilustración 4. Usos de suelo del Continuo Urbano  
Fuente: Plan de Desarrollo Metropolitano de Trujillo – 2010

- Área I: Mayor homogeneidad de función.
- Área II: Homogénea en transición:
  - Hacia una mayor intensidad de uso del suelo.
  - Hacia una mayor heterogeneidad de función.
- Área III: Mayor heterogeneidad de función.
- Área IV: Características especiales (ZRE).

Para el caso específico del Centro Histórico se definieron tres tipos de sectores:

- Sector A: Ámbitos urbanos monumentales.
- Sector B: Entorno de ambientes urbanos monumentales.
- Sector C: Áreas de protección y tratamiento especial.

El cuarto aspecto sería *“La zonificación, las áreas de tratamiento especial, la sectorización y equipamiento”*, en donde se identifica los siguientes elementos específicos;

- Zonificación; Residencial, Usos mixtos, Comercial, Industrial, y de Reglamentación especial (vertebradoras del desarrollo, en proceso de cambio, usos especiales, protección ecológica y monumental, riesgo, tugurización y deterioro interno)
- Áreas de tratamiento especial; Centro Histórico, Mampuesto, Semi - rústica El Bosque, Santo Domingo y Acequia La Mochica, La Hermelinda, barrios antiguos (Unión, Intendencia, El Molino, Aranjuez; Chicago)
- Sectorización y equipamiento, que define este último en base a los *“Sectores de Planeamiento”*. (Ver Ilustración 6)

En concordancia a sus propios criterios conceptuales y metodológicos, y a la luz del desarrollo de: estudios y diagnósticos más detallados (calidad del suelo, riesgos ante fenómenos naturales geológico-climáticos) y la evolución de la dinámica urbana; ocho años después (2003), se formula la revisión y actualización del esquema director centrada en: la zonificación general de usos del suelo y el esquema vial, abordando:

- La reprogramación de áreas de expansión urbana. (Ver Ilustración 7)
- La evaluación de Islas rústicas y áreas vacantes.
- Los cambios de Uso de suelo por: modificaciones No Sustanciales, reorientación de la Expansión Urbana, cambios de uso como zonas de riesgo - ZRE-R (inundación, erosión, napa freática), cambios de uso para promoción de desarrollos inmobiliarios.
- Zonas de Tratamiento Especial para fines de Desarrollo Urbano.
- Zonas de Tratamiento Especial por Amenazas Naturales.

Finalmente, los *avances y limitaciones* que tuvo el plan, en lo referido al manejo del espacio y sus áreas de gestión podemos caracterizarlas a continuación.

En cuanto al *“Crecimiento urbano compartido”*, la tasa de crecimiento poblacional fue menor de la previsto; 2.3% vs. 3.2%, y dentro de este escenario se tuvo lo siguiente:

- Se cumplió con la provisión de áreas para el crecimiento poblacional dentro de las zonas previstas en el plan (ocupación guiada del Alto Trujillo); pero se desarrolló cierto descontrol en áreas agro-urbanas (Moche) y el distrito de Huanchaco.
- Se alcanzó un grado intermedio de redistribución de actividades urbanas productivas y comerciales (manufactura de calzado, mall's) en el área metropolitana, pero esto fue limitado en los equipamientos, sobre todo en salud y educación.

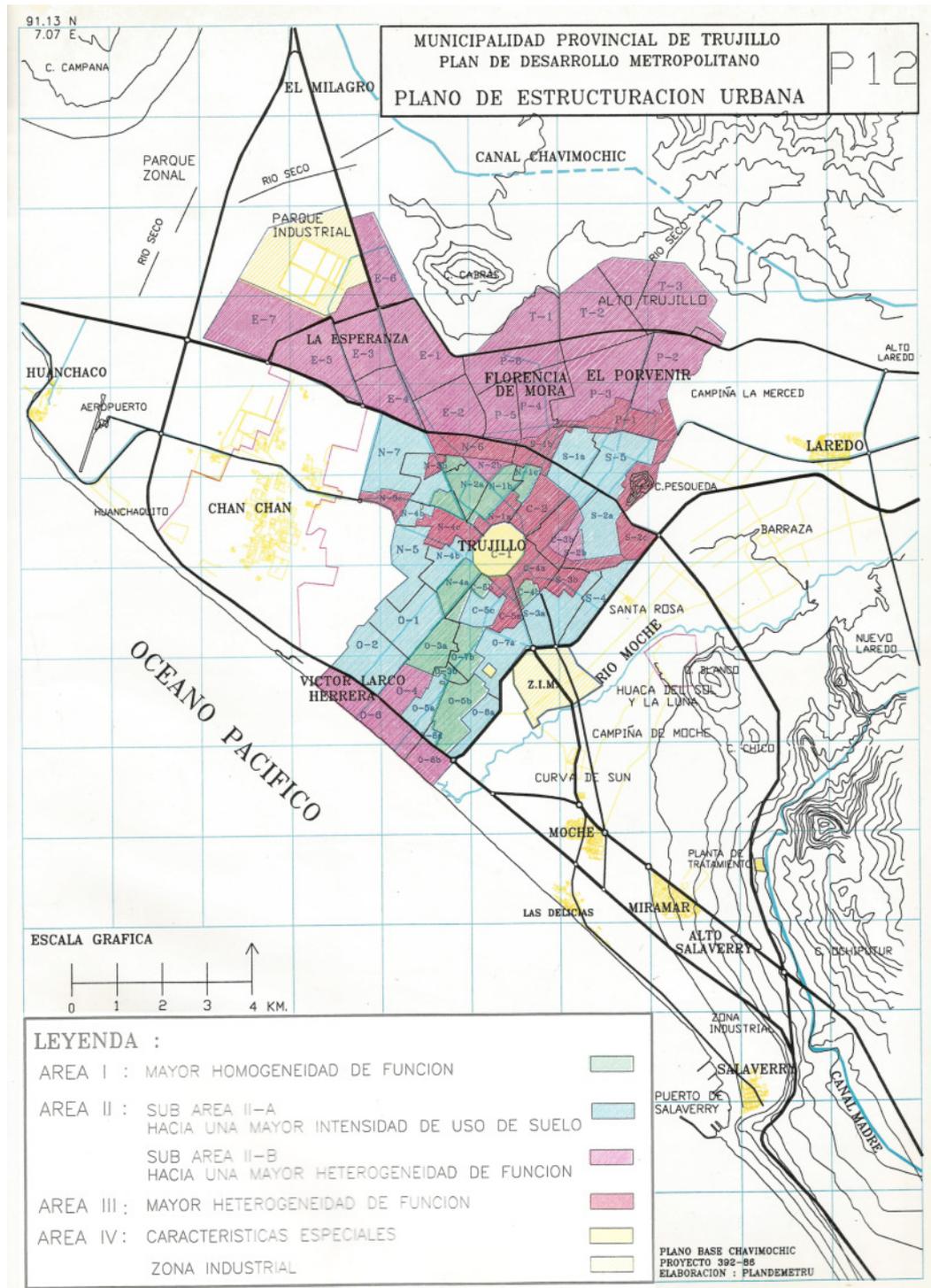


Ilustración 5. Áreas de estructuración urbana del Continuo Urbano  
Fuente: Plan de Desarrollo Metropolitano de Trujillo – 2010

- Se inició la homogenización del espacio en calidad de vida y ambiente.
- Hubo un limitado desarrollo de aspectos ambientales: contaminación sonora, residuos, parques zonales, etc.

En cuanto al *"Fortalecimiento de Trujillo como capital regional"*, se consiguió:

- Formular el Plan de manejo y desarrollo del Centro Histórico 2001-2010.
- La puesta en valor del patrimonio arqueológico Huacas de Moche. (cooperación público-privada)
- El mejoramiento del sistema de telecomunicaciones.
- La ampliación y desconcentración comercial: Real plaza, Mall Aventura plaza (2007).
- La continuación del proyecto CHAVIMOCCHIC que produjo un impacto del desarrollo agroindustrial.

El logro de estos proyectos se realizó por parte de los distintos actores del desarrollo; públicos y privados. contribuyendo al logro de la visión planteada y sus mecanismos de implementación.

En cuanto al *"Ordenamiento e Integración del área Metropolitana"*, se tuvo:

- El cumplimiento parcial de los usos mayores del suelo metropolitano, con descontrol; de áreas agrícolas, de expansión agrícola, planeamiento agrourbano, tratamiento ecológico y franja costera .
- El cumplimiento parcial de los usos del suelo, en adecuación a la dinámica de la ciudad, con dificultades de regular adecuadamente el incremento de la densidad residencial en las zonas previstas.
- Un escaso avance en el área de vialidad y transporte urbano (corredores viales, transporte urbano, terminales terrestres y transporte masivo).

En lo referido al *"Desarrollo de las condiciones del Hábitat"*, se observó:

- Un avance parcial en el mejoramiento de la infraestructura y servicios básicos, (planta de tratamiento de agua, lagunas de oxidación, ampliación de la cobertura de energía).
- La adecuación del Reglamento Provincial de construcciones .
- Un escaso desarrollo del sistema de espacios públicos.
- La planificación del crecimiento de la vivienda social, especialmente la ocupación guiada del Centro poblado Alto Trujillo, aun cuando esto resultó insuficiente.
- Limitadas acciones en la prevención de desastres.
- Nulo desarrollo de acciones de renovación urbana.
- La integración del manejo de la gestión ambiental a través del Servicio de gestión ambiental de Trujillo-SEGAT (2007).

En cuanto a la *"Modernización de la gestión del Desarrollo local"*, se tuvo:

- Limitado avance e integración de los planes distritales, sectoriales y específicos por factores políticos, presupuestales y de la propia gestión.
- Escaso interés en institucionalizar, medios e instrumentos de gestión en el nivel superior; instituto metropolitano de planificación, consejo de planeamiento, junta de participación y cooperación metropolitana.
- Escasa dinámica de la participación ciudadana y mecanismos de control público.
- Limitada coordinación y gestión del plan con el programa de inversiones metropolitanas. Restricciones presupuestales municipales.

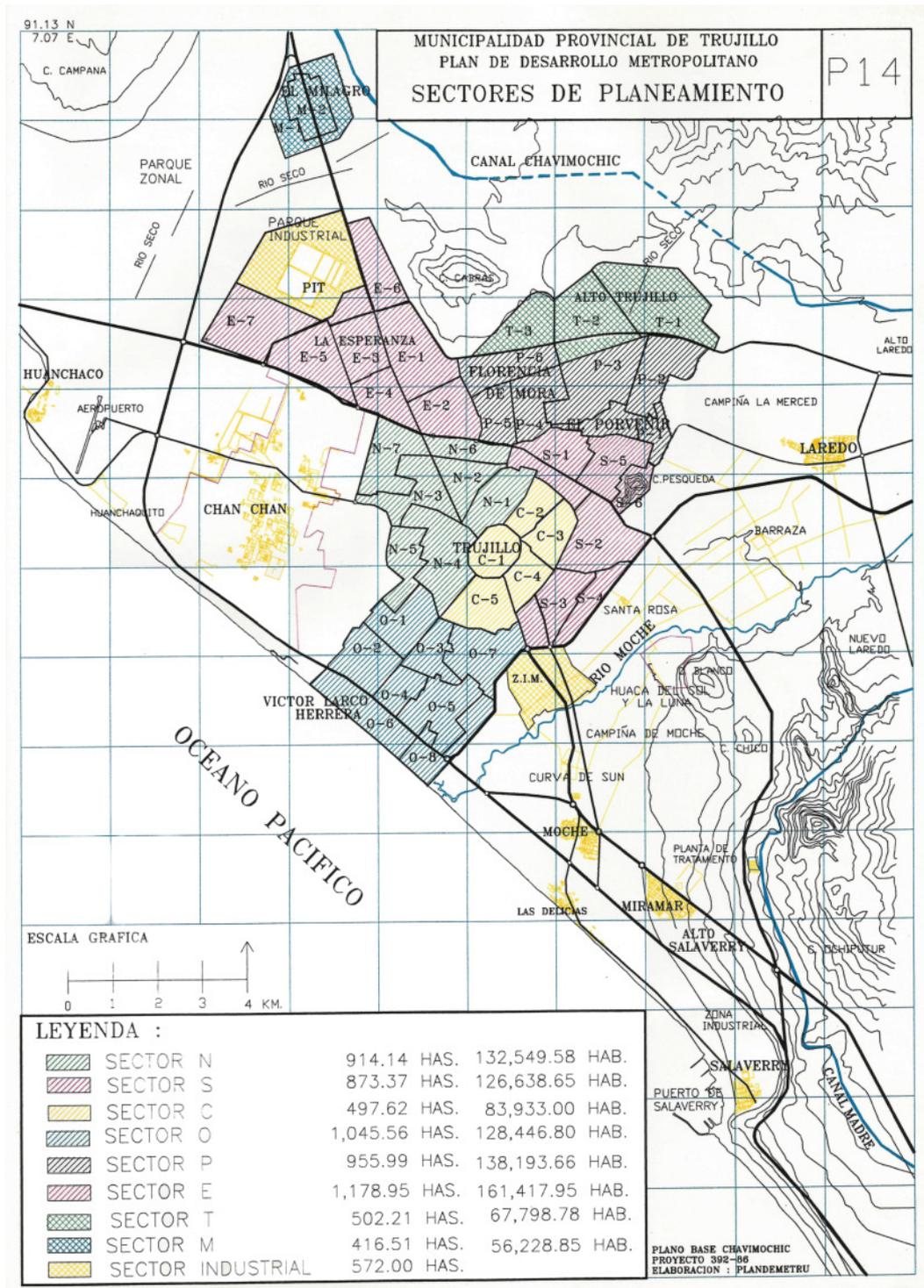


Ilustración 6. Sectores de Planeamiento del Continuo Urbano  
Fuente: Plan de Desarrollo Metropolitano de Trujillo – 2010

- Diferenciada y limitada capacidad del control urbano de habilitaciones y edificaciones.

Podemos mencionar finalmente que este Plan de Desarrollo Metropolitano, marcó un cambio sustantivo con relación a los planes precedentes, coincidente con; la asignación y lenta maduración de la asignación de la responsabilidad de planificación a los gobiernos locales, la presencia de nuevos paradigmas y metodologías más integrales de planificación y gestión urbana, la presencia en el campo urbano de la academia que se empezó a desarrollar con la presencia de la enseñanza de la arquitectura y el urbanismo a nivel local incluso a nivel de maestría con la presencia de la cooperación internacional holandesa y, la continuidad de la gestión municipal que se institucionalizó a través del PLANDEMETRU. Merece destacar que, dentro de él, el proyecto de ocupación guiada del C.P. Alto Trujillo constituyó también una experiencia nueva a nivel local que, tomando referencias de la experiencia limeñas de Villa El Salvador y Huaycán de los 70's y 80's, desarrolló un modelo propio adaptado a la realidad local. Asimismo destacamos la presencia y aplicación del concepto de "áreas de estructuración urbana" que permitía una adaptación de la normativa a las especificidades de cada sector urbano.

**BIBLIOGRAFÍA**

Municipalidad Provincial de Trujillo. (1996). *Plan de Desarrollo Metropolitano de Trujillo - 2010 (Segunda Ed)*.  
 Municipalidad Provincial de Trujillo. (2003). *Esquema Director de Trujillo. Revisión y actualización*.  
[https://eudora.vivienda.gob.pe/observatorio/PYED\\_MUNICIPALIDADES/TRUJILLO/ESQUEMA\\_DIRECTOR\\_2003.pdf](https://eudora.vivienda.gob.pe/observatorio/PYED_MUNICIPALIDADES/TRUJILLO/ESQUEMA_DIRECTOR_2003.pdf)

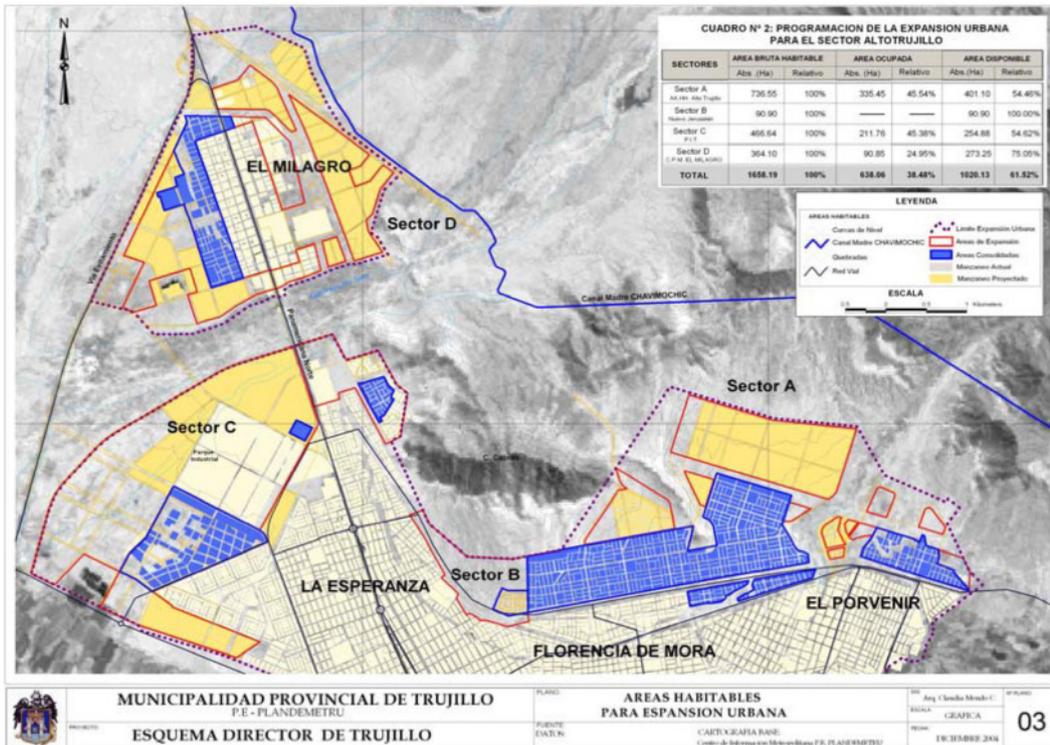


Ilustración 7. Expansión Urbana del Alto Trujillo  
 Fuente: Esquema Director de Trujillo. Revisión y Actualización 2003 (Municipalidad Provincial de Trujillo, 2003)

### 3.4

## PLAN DE MANEJO Y DESARROLLO DEL CENTRO HISTÓRICO DE TRUJILLO 2001-2010

*Belsy Liliana Gutiérrez Jave\**

### CONTEXTO HISTÓRICO EN EL QUE SE FORMULA EL PLAN

<sup>1</sup>La lista tentativa UNESCO es el inventario de aquellos bienes culturales que cada Estado Parte, considera posibles de nominación a la Lista del Patrimonio Mundial. <https://whc.unesco.org/en/tentativelists/>

A fines del 2000, y bajo la voluntad política del entonces Instituto Nacional de Cultura – La Libertad (INC-LL) y la Municipalidad Provincial de Trujillo (MPT), se elabora el expediente técnico para la postulación del Centro Histórico de Trujillo a la Lista del Patrimonio Mundial UNESCO, incluido desde 1996 en la lista tentativa<sup>1</sup>. En este contexto, los requisitos de postulación exigían además de la descripción, justificación, estado de conservación, entre otros, la presentación de un plan de manejo, concebido como una herramienta de gestión del sitio orientada a preservación del bien nominado. Fueron los equipos técnicos profesionales de la MPT y del INC-LL, con la asesoría externa del Arq. Carlos Williams León, Arq. Manuel Ganoza Plaza y el Dr. Florian Steimberg, quienes elaboraron el Plan de Manejo y Conservación del Centro Histórico de Trujillo (PMD-CHT), cuyos lineamientos generales formaron parte del expediente de nominación.

Sin embargo, la preocupación por la salvaguarda, uso y conservación del núcleo central, así como la firme actitud en su atención, investigación, planeación y reglamentación se remonta a mediados del siglo pasado, donde desatacan importantes estudios, propuestas de conservación e intervención, inventarios de reconocimiento y declaración de edificios históricos y ambientes urbanos, entre otros, bajo una visión monumentalista, centrada en el bien cultural, y reducida a la zona delimitada por el trazo de su antigua muralla colonial.

De acuerdo a lo señalado por Barba Cáceda & Saldaña Milla (1989, pp. 23–29), entre 1966-1967 un equipo multidisciplinario conformado por urbanistas, arquitectos, historiadores, sociólogos y economistas, “encabezado por el Arq. Manuel Ángel Ganoza Plaza” (Correa Orbegoso, 1997, p. 4), elaboran el primer plan del centro histórico denominado “Plan Básico del Centro Cívico o Corazón de la Ciudad”, por encargo de la Corporación Departamental de Desarrollo La Libertad<sup>2</sup>. Dicho plan se orientó al desarrollo del núcleo central “delimitado por la Av. España y restos de su antigua muralla, que totalizan 160has. con 64 manzanas” (Barba Cáceda & Saldaña Milla, 1989, p. 23).

La fase diagnóstica del estudio abarcó los aspectos históricos, de desarrollo económico, la evolución de la ciudad, incidiendo en la morfología urbana del centro, sus funciones y actividades predominantes. Así también se incurrió en el problema del tránsito, los regímenes de propiedad, la estética urbana, el crecimiento poblacional, índices de urbanización y de productividad. Desatacan en esta etapa la elaboración del primer plano monumental del centro histórico, la catalogación de monumentos históricos, el relevamiento de fachadas de los principales ambientes urbanos y la propuesta de un reglamento especial para el centro histórico. Las principales conclusiones y recomendaciones se orientaron hacia los siguientes aspectos:

- La necesidad de adecuación del centro a fines culturales y administrativos reconociendo la vocación cultural y administrativa de la ciudad a nivel regional, incidiendo en el control y planificación de sus funciones y considerando, además, la

<sup>2</sup>Mediante Ley N° 15794, del 15 de diciembre de 1965, se creó la Corporación de Fomento Económico y Social del Departamento de La Libertad. Mantuvo sus funciones hasta 1968

idea de otros centros menores para el desarrollo futuro que eviten la congestión, alteración y /o pérdida del patrimonio monumental y urbano.

- Revalorización de ambientes urbanos monumentales devolviéndoles las funciones iniciales, con especial atención a la plaza mayor debido a la pérdida de la antigua fuente de agua, así como el menoscabo de su uso como espacio de encuentro.

- Adaptación de monumentos históricos a nuevos usos, previa adecuada restauración, promoviendo los usos culturales, administrativos, de hospedaje, turísticos, vivienda multifamiliar, comercio especial, adecuándose a la “vida moderna”. Incide en la destugurización existente y eliminación de usos indebidos, refiriéndose a los educativos.

- Control de volúmenes y tratamiento unitario de fachadas, prohibiendo los retiros y salientes en la obra nueva, a excepción de balcones.

- Creación de un eje de desarrollo de actividades culturales en el Jr. Independencia.

- Revitalización del uso de vivienda, mediante programas de construcción nueva o adaptación a viviendas multifamiliares.

- Erradicación progresiva de usos no conformes, como terminales de transporte terrestre, estaciones de venta de gasolina, cárcel, industrias y grandes almacenes, así como la disminución de centros educativos y de salud, dejando lo necesario para la atención de la demanda de la población residente.

- Erradicación del tránsito vehicular de transporte masivo de pasajeros y conversión progresiva hacia el tránsito peatonal, iniciándose en el Jr. Pizarro y Plazuela El Recreo. Plazas de estacionamiento vehicular en la Av. España, calles periféricas y terrenos de propiedad municipal y estatal. Incluye la reducción del ancho de pistas y ampliación de veredas, así como la reposición del pavimento de adoquines de piedra.

- Promoción municipal para el uso de los espacios vacíos en el centro de las manzanas de área considerable, proponiendo pasajes peatonales de carácter comercial, pero con especial cuidado a la arquitectura de valor monumental.

- Cambio de las redes públicas de alumbrado y teléfono, de aéreas a subterráneas, proponiendo pescantes y faroles de fierro forjado y postes de fierro fundido.

- Eliminación de propaganda comercial por letreros iluminados, no luminosos y colocados sobre el paramento de las fachadas.

- Delimitación de frente mínimo permisible y área mínima de lote en subdivisiones y compensación de coeficiente de edificación por acumulación de áreas.

- Necesidad de implementación de un organismo municipal de alto nivel técnico, multidisciplinario, con representantes de las entidades públicas encargadas de preservación del patrimonio cultural y Colegio de Arquitectos para la actualización del plan y control de la nueva edificación.

Asimismo, el Arq. José Correa Orbegoso (1997), refiriéndose al plan de 1966-1967, señala que el mayor énfasis no fue en los “monumentos aislados, sino en el conjunto urbano, priorizándose 3 aspectos: uso del suelo, para revertir la presión comercial [...] preservando especialmente la vivienda; densidad de alturas [...] y tránsito [...] retirar progresivamente el vehículo automotor y “peatonalizar” las principales arterias” (1997, p. 4).

Otro de los aportes en el estudio del centro histórico, fue la propuesta realizada por la Misión UNESCO – CRYRZA<sup>3</sup>, ante la grave afectación de la ciudad como consecuencia del terremoto del 31 de mayo de 1970, donde se elaboró un informe situacional y propuestas de intervención en los principales monumentos históricos afectados y la imagen urbana del conjunto. En este contexto, se realiza el reconocimiento de la condición patrimonial del área histórica, declarándose Ciudad Monumental en 1971, mediante Decreto de Alcaldía de la Municipalidad de Trujillo del 23/04/1971 y, en 1972 como Zona Monumental conformante

del Patrimonio Cultural de la Nación<sup>4</sup> por el Instituto Nacional de Cultura, actual Ministerio de Cultura. En este mismo contexto se aprobó el “Reglamento Especial del Estudio del Centro Cívico de Trujillo”, mediante Decreto Municipal de fecha 23/04/1971 (Chang Lam, 1982), el mismo que declaró a Trujillo como Ciudad Monumental.

<sup>3</sup>La Comisión de Reconstrucción y Rehabilitación de la Zona Afectada CRYRZA, recibe asistencia técnica de la UNESCO, con el experto boliviano Arq. José de Mesa Figueroa y como contraparte nacional fue designado el Arq. José Correo Orbegoso. (Samanez Argumedo, 2018)

<sup>4</sup>Resolución Suprema N°2900-72-ED, 28/12/1972

<sup>5</sup>Banca regional, inaugurada el 2 de mayo de 1961, a iniciativa del filántropo trujillano Guillermo Ganoza Vargas.

<sup>6</sup>El Mercado Central se encuentra emplazado en la manzana definida por el Jr. Bolívar, Jr. Gamarra, Jr. Ayacucho y Pasaje San Agustín.

Así también en 1985 y por encargo del Banco Nor Perú<sup>5</sup>, se formuló el estudio “El Centro Histórico de Trujillo. Propuesta de Conservación y Revaloración” con la participación de los Arqs. Frederik Cooper Llosa, José Correa Orbegoso, Manuel Angel Ganoza Plaza, Ernesto Gastelumendi Velarde, José de Mesa Figueroa, Luis Miró Quesada Garland, y Carlos Williams León, importantes maestros referentes de la arquitectura y urbanismo del Perú. Entre sus principales planteamientos destacan:

- Opinión favorable a la remodelación del Jr. Pizarro, hacia la conversión como vía peatonal desde la Plaza de Armas hasta la Plazuela El Recreo, (de acuerdo a lo propuesto en el Plan Básico del Centro Cívico), añadiendo la necesidad de estudio previo de circulación vehicular y estacionamiento, el “reordenamiento de frentes” de fachada, así como proyectos de mayor envergadura como el conectar el Jr. Pizarro con el Jr. Bolívar, través del local de la sede de la Corte Superior de Justicia el cual sería convertido en “conjunto de boutique” (galería moderna de tiendas). Esto último fue sustentado por la estrechez del local de justicia y la abierta posibilidad de conectar el eje Pizarro con el sector comercial originado por el Mercado Central<sup>6</sup>.

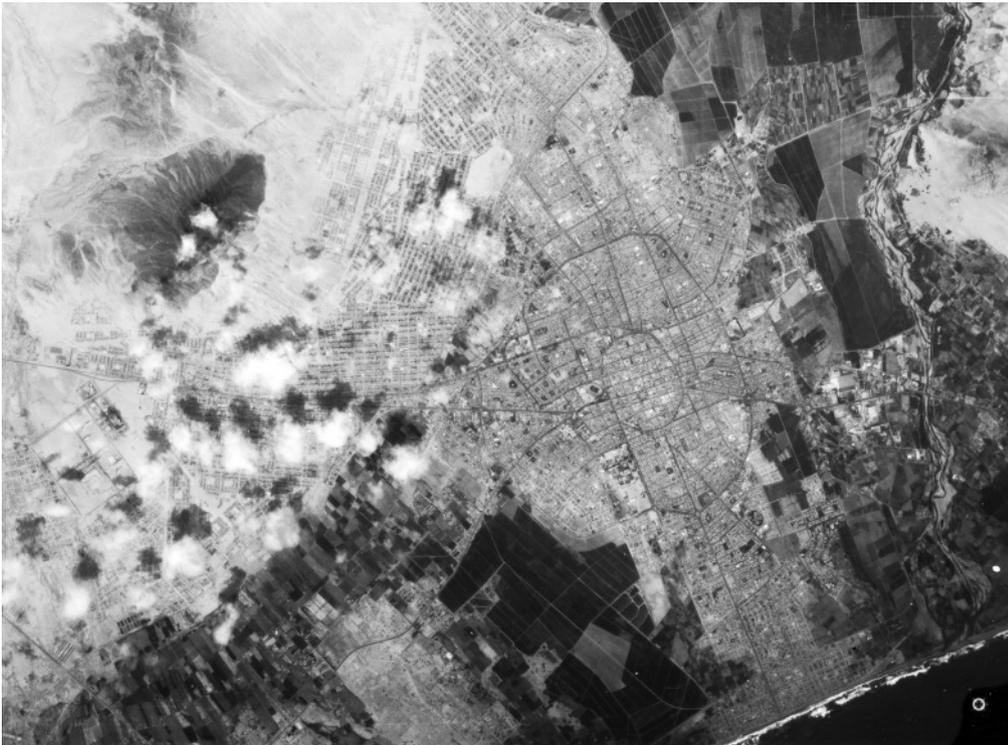
- Medidas complementarias relacionadas a vivienda, comercio, educación, estacionamiento vehicular y pavimentos. Con relación a la vivienda se propuso principalmente la reconversión de inmuebles tugurizados, la promoción de edificaciones nuevas con fines de vivienda o uso mixto (vivienda – comercio) así como el estudio sobre la posibilidad de uso de materiales tradicionales como el adobe estabilizado y la quincha. Para el caso del área comercial el énfasis se orientó al control del comercio, delimitando áreas consolidadas con atención a la altura edilicia en razón a la primacía de los monumentos y/o ambientes urbanos monumentales, y el cuidado respecto a la calidad arquitectónica de la nueva edificación. De otro lado se consideró inapropiado el uso de monumentos históricos como locales educativos, pero convenientes como espacios para la formación artística y/o cultural. Las reubicaciones de dichos centros educativos deberían realizarse en sectores de comercio intensivo. Finalmente, en cuanto al estacionamiento vehicular y pavimentos, se recomendó la construcción de edificios para estacionamiento en terrenos con frente a la Av. España y las calles perimetrales del centro histórico, sugiriendo además el uso de adoquines de piedra, canto rodado o losas prefabricadas como pavimento, en reemplazo del asfalto (Barba Cáceda & Saldaña Milla, 1989, pp. 29–35).

En 1995, en el marco del Plan de Desarrollo Metropolitano de Trujillo 1995 al 2010 (PLANDEMETRU 1995 al 2010) y el Esquema Director del Continuo Urbano Metropolitano de 1995, el centro histórico fue reconocido como “centro activo del conglomerado metropolitano” y como un componente básico del sistema de la “ciudad viva”, destacando su centralidad, potencial y referente de identidad. Como consecuencia se estableció también una propuesta preliminar denominada “Estructura y Normas Generales para el Centro Histórico de Trujillo” mediante el Acuerdo de Concejo N°01-1995-MPT, del 11/01/1995. La propuesta señalaba una nueva forma de sectorización del caso histórico, a través de 3 sectores:

Ámbitos urbano monumentales (sector A), Entorno de los ámbitos urbano monumentales (sector B) y áreas extramuros (sector C). las cuales de se sustentaban en características

urbanas y concentración de edificaciones patrimoniales que otorgaban cierto nivel de homogeneidad a los sectores y sub sectores propuestos (Municipalidad Provincial de Trujillo, 1996).

Asimismo, en 1999 se destaca la elaboración Plan Estratégico de Desarrollo Integral y Sostenible de Trujillo al 2015 – la agenda 21 local, liderada por la Municipalidad Provincial de Trujillo, concibiendo una propuesta participativa y estratégica ejecutada con una importante alianza estratégica de la academia, a través de la Maestría de Gestión Urbana Ambiental que impulsó la Universidad Privada Antenor Orrego en convenio con el IHS – Holanda, en el marco de la cooperación internacional “Programa de Educación en Gestión Urbana Ambiental para el Perú”. En este contexto, el enfoque de la planificación utilizada en el Plan de Manejo y Desarrollo del Centro Histórico de Trujillo incorporó además de la planificación estratégica, el concepto del desarrollo sostenible en sus tres dimensiones: ambiental, social y económica.



*Fotografía aérea de la ciudad de Trujillo y su centro histórico – 2000*

## TIPO DE PLAN. ALCANCES

El plan se define como un plan específico. El área de planificación está delimitada por la zona conformante por la actual Av. España (declarada como Zona Monumental de Trujillo) a la cual se incorporaron áreas anexas de la zona de borde en correspondencia al Esquema Director del Continuo Urbano Metropolitano de 1995, señalado anteriormente. Así, y en consecuencia a su tiempo histórico, el PMD-CHT se sustentó en los criterios capitales que orientaron el PLANDEMETRU 1995 al 2010 y el Esquema Director del mismo año, dentro de una metrópoli que contaba con una población que bordeaba los 700,000 habitantes.

## ESTRUCTURA, CONCEPTOS Y MÉTODOS

El documento se desarrolla en dos partes. La primera describe las condiciones centrales que sustentaron el proceso de formulación: (1) el reconocimiento de la ciudad con un centro histórico, por lo tanto, una conexión multidimensional inherente entre ambos, y, (2) la valoración de las diferentes capas históricas, memoria y significados que confluyen en el área central. La segunda parte presenta la fase diagnóstica y propositiva. Esta última se desarrolla a partir de la imagen objetivo, la estructuración territorial, programas y proyectos por objetivos estratégicos, y la propuesta específica de gestión del centro histórico considerando su organización, instrumentos, sistemas de monitoreo, entre otros.

Se utilizó la metodología de la planificación estratégica y de gestión participativa, reconociendo un importante proceso de convocatoria y participación de diferentes representantes de las entidades públicas, privadas y sociedad civil, que ya venían conformando las comisiones de trabajo desde la elaboración de la agenda 21 local. En este sentido, la formulación del plan se orientaba al fortalecimiento y permanencia de la participación ciudadana hasta la etapa de su implementación. A la luz de una mirada retrospectiva, se observó que la mayoría de participantes fueron representantes de las instituciones públicas de las diversas dependencias de la municipalidad provincial, comprometidos con el proceso, pero que fueron removidos ante el cambio de las autoridades, produciendo el debilitamiento de la gestión participativa.

De la estructuración territorial, tendríamos que anotar que tanto el plan de estructuración urbana como el plan vial fueron asumidos desde el Esquema Director del Continuo Urbano 1995, lo que considero conllevó a una desarticulación entre la propuesta estratégica (visión – objetivos estratégicos – programas y proyectos) y la estructura del territorio.

## DIAGNÓSTICO

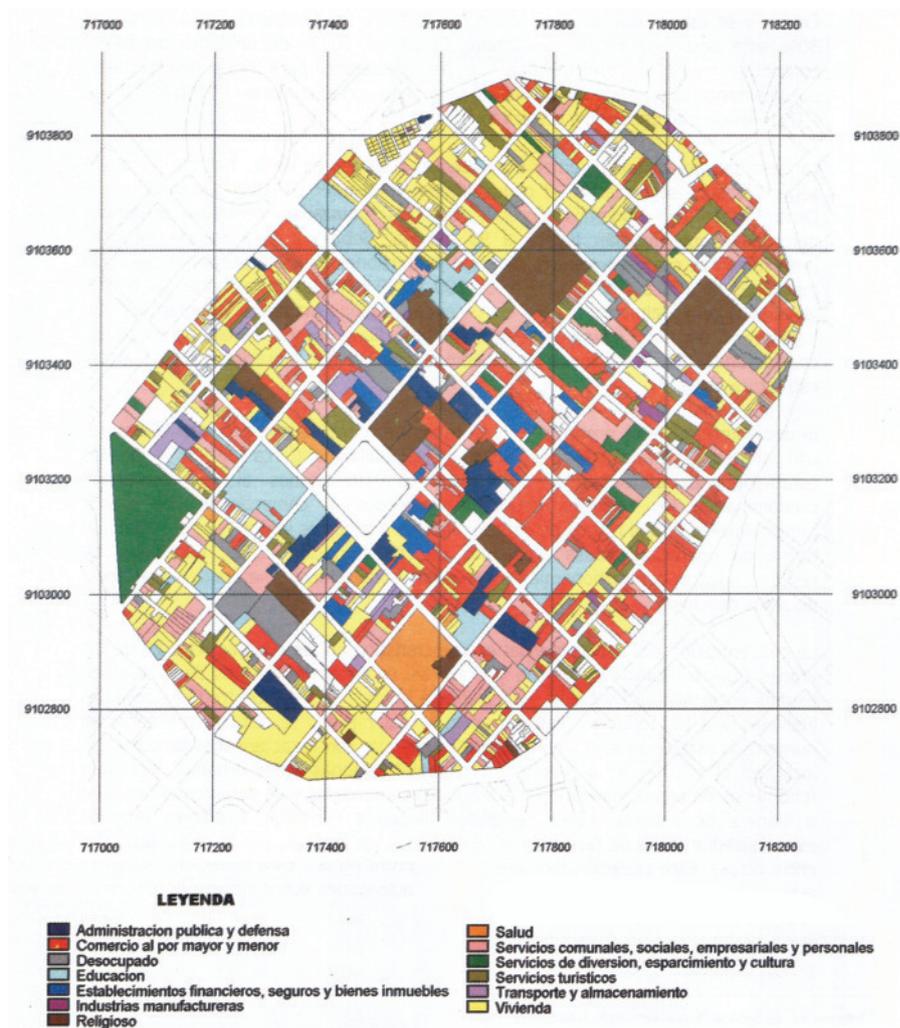
El diagnóstico fue subdividido en dos fases: la primera referida a los estudios de base, inventarios y pre diagnóstico del sector, y la segunda orientada a la realización de análisis especializados por temas, mediante la conformación de equipos multidisciplinarios. Diagnósticos sobre la estructura social y económica del territorio, la situación del turismo y la actividad terciaria, la seguridad ciudadana, la situación ambiental, los usos de suelo, el estado de la planta física, la normatividad e instrumentos legales vigentes, las condiciones sociales- y económicas relacionadas con las edificaciones patrimoniales, entre otros, fueron realizados por las comisiones técnicas de concertación. A continuación, se presentan algunos datos relevantes del diagnóstico.

Sobre la estructura poblacional del centro histórico, se identificó, según el censo del INEI de 1993, una población residente cercana a 10,000 habitantes, estimándose para el 2001 un incremento a 11,000, y una población usuaria alrededor de 160,000 personas. En cuanto al estrato socioeconómico de los hogares, cerca del 49% pertenecían al bajo a medio bajo. El



nivel organizacional de la población residente fue calificado como “bastante débil” debido a que sólo 18% pertenecen a alguna institución de tipo socio-económica, cultural o religiosa. Por otro lado, los estudios sociales orientados a la identificación de las relaciones y significados, niveles de pertenencia y/o intereses de la población residente y usuaria con el casco histórico, fueron escasamente realizados. La mayor atención se concentró en el ámbito físico.

En cuanto a la ocupación y uso de suelos, la densidad promedio fue de 99 hab/ha, con variación según subsectores. En las manzanas centrales se obtuvo entre 15 a 99 hab/ha, mientras que en la zona de borde se registró una densidad entre 200 a 399 hab/ha. Asimismo, se reconoció una estructura mixta en el uso del suelo: vivienda unifamiliar junto al uso comercial predominantemente. El uso comercial se encontró presente en casi todas las manzanas del centro, así como una clara concentración del uso residencial en las zonas de borde.



Un claro aporte en este proceso fue el uso del sistema de información geográfica GIS, iniciándose la sistematización de la información catastral del centro histórico y estableciendo la primera base cartográfica geo referenciada, con el objetivo de constituir un centro de gestión de datos, que centralice la información pública de las distintas entidades, fortaleciendo la gestión urbana.

## PROPUESTAS

El plan de manejo adoptó un horizonte temporal al 2010, a fin de coincidir con el PLANDEMETRU 1995-2010. Se fundamenta en la imagen objetivo, la cual formó con la visión compartida y los objetivos estratégicos del plan. Mediante el desarrollo de talleres de planificación estratégica, se estableció la visión compartida del centro histórico al 2010:

Corazón vivo de la ciudad. Sede del gobierno local y de instituciones públicas y privadas con vocación central. Centro cultural mayor, de negocio y turismo, sede de comercio especializado, recreativo y financiero. Lugar de vivienda, ámbito seguro y con calidad ambiental. Lugar de encuentro y representación de la comunidad, espacio de revalorización de la diversidad cultural y política. Símbolo de Trujillanidad. (Municipalidad Provincial de Trujillo & Instituto Nacional de Cultura, 2001)

Asimismo, los objetivos estratégicos adoptados fueron: (1) Centralidad Fortalecida y Mejoramiento Urbano, (2) Protección, Conservación y Puesta en Valor del Centro Histórico, (3) Desarrollo Social y Económico Equilibrado y Sostenible, (4) Mejoramiento de la Calidad Ambiental, y (5) Mejoramiento de la Gobernabilidad. Para cada uno dichos objetivos se delinearon resultados esperados, programas, proyectos y acciones. En forma transversal se establecieron estrategias generales y criterios orientadores para la acción.

## LA ESTRUCTURACIÓN TERRITORIAL

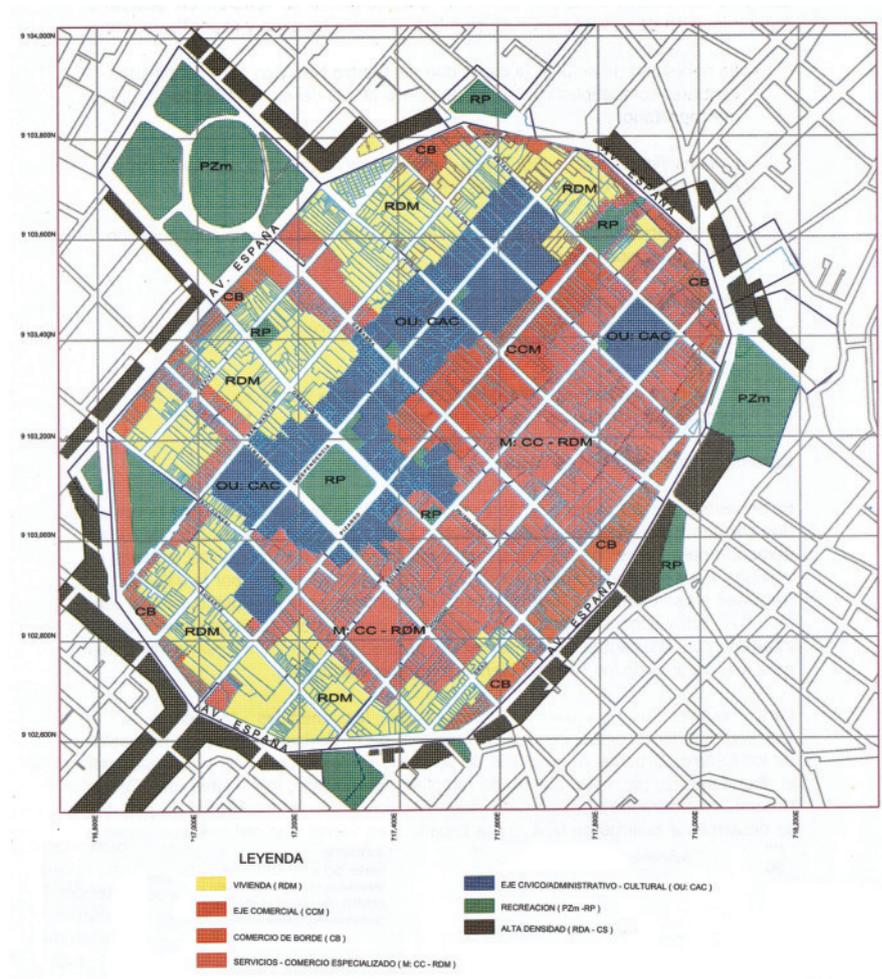
Contiene 3 componentes: el plan de uso de suelos, el plan vial y el plan de estructuración urbana y áreas de tratamiento especial. Con respecto al uso de suelo, el planteamiento se orientó al mantenimiento de su estructura mixta fomentando la polifuncionalidad, la necesidad de ampliar la capacidad de recibir usos centrales compatibles, la permanencia de las tendencias presentes (centro de negocios, turismo, comercio especializado y finanzas), la consolidación del sector cívico administrativa y el fortalecimiento de sus funciones culturales, así como el fomento del uso habitacional y reconversión de áreas tugurizadas. Así también se consideró la ampliación del centro histórico proponiendo un borde en la actual Av. España, de uso intensivo, configuración mixta y que complemente la demanda de usos centrales de la metrópoli.

Como se señaló anteriormente el plan reafirmó la estructuración urbana propuesta en el Esquema Director del Continuo Urbano de 1995, incorporándose al proceso de planificación sin la necesaria revisión y actualización. La estructura urbana estableció 3 sectores: el sector A denominado Ámbitos Urbano Monumentales, el cual abarcaba el 54% del área total del caso histórico; el sector B considerado como Entorno de Ámbitos Urbano Monumentales con el 29% del área total; y el sector C definido como Áreas de Protección y Tratamiento Especial, con el 17% del área total.

Su objetivo fue determinar un tratamiento diferenciado de intervención en cada sector, teniendo en cuenta que “la estructura física espacial del centro histórico no es homogénea y varía en cuanto presencia, cantidad y calidad de sus edificaciones históricas y espacios urbanos de valor. (Instituto Nacional de Cultura y Municipalidad Provincial de Trujillo, 2001). El sector A comprende el área central, de mayor antigüedad y donde se encuentra una alta densidad de edificios y espacios de valor patrimonial, conteniendo 8 sub sectores. El sector B corresponde a las zonas periféricas o de entorno de la zona central más antigua, con los cuales se relaciona formal y funcionalmente. Contiene también 8 subsectores y posee algunas edificaciones históricas monumentales pero dispersas y arquitectura de contexto, planteándose también como zona de protección del centro histórico y de transición entre el

centro y el entorno. Finalmente, el sector C con áreas "extramuros" contiene los restos de la muralla colonial, así como algunos monumentos y espacios significativos para la ciudad, ubicados en la zona de borde. Dicha estructuración urbana se desarrolló bajo una debilitada definición de sectores urbano monumentales, porque apostaba por sectores consolidados a través de hitos urbanos (complejos religiosos, edificaciones patrimoniales de 1er orden, plazas principales, entre otros), con muy poca información que sustente dicho grado de consolidación u homogeneidad de los sectores y sub sectores.

Asimismo junto a la estructuración urbana se propusieron las áreas de tratamiento especial: un conjunto de espacios públicos y privados constituidos en unidades de intervención sujetas a estudios especiales, sobre los cuales se identificaron proyectos de intervención relevantes, como el eje cultural del centro histórico, el reordenamiento de actividades comerciales, proyectos de renovación urbana para fines de vivienda, proyectos de rehabilitación de espacios públicos, proyectos de interés metropolitano (potenciación del eje cultural- institucional y la revitalización de áreas recreativas- paisajísticas. Con relación al plan vial y el transporte, el plan se orienta al reconocimiento de la articulación del centro con el continuo urbano y la metrópoli, mediante el mantenimiento y refuerzo de la estructura radial y concéntrica del sistema vial metropolitano, proponiendo priorizar la peatonalización en el casco histórico. Cabe señalar que desde 1982, se prohíbe la entrada de vehículos de transporte público en el perímetro central teniendo en cuenta la extrema fragilidad.



Plan de Uso de Suelo del Centro Histórico  
 Fuente: Plano N° IV-03 (Municipalidad Provincial de Trujillo & Instituto Nacional de Cultura, 2001)

## PROGRAMAS Y PROYECTOS

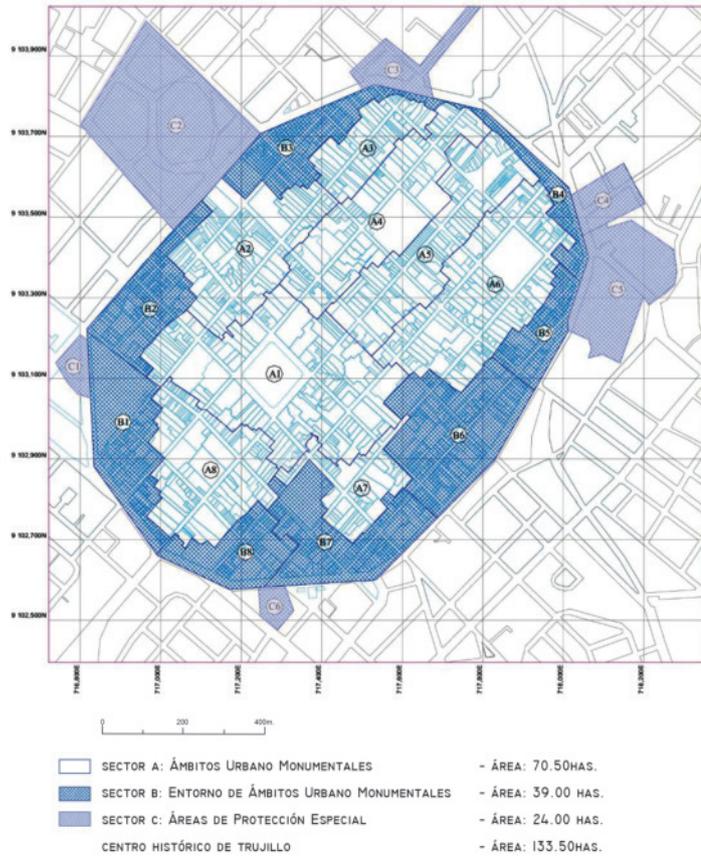
La propuesta de programas y proyectos se desarrolla de acuerdo a los objetivos estratégicos que orientan el plan. En el siguiente cuadro se presentan los programas establecidos:

Objetivo estratégico	Programas
Centralidad Fortalecida y Mejoramiento Urbano	Ordenamiento y mejoramiento urbano
	Mejoramiento de viabilidad y el transporte
	Seguridad ciudadana
Conservación y Puesta en Valor del Centro Histórico	Protección y rehabilitación del patrimonio monumental arquitectónico
	Protección y rehabilitación urbanística del centro histórico
Desarrollo Social y Económico Equilibrado y Sostenible	Desarrollo social
	Desarrollo cultural y fortalecimiento de la identidad
	Servicios públicos, equipamientos comunales y servicios sociales
	Apoyo al turismo
Mejoramiento de la Calidad Ambiental	Mejoramiento de la Calidad Ambiental
Mejoramiento de la Gobernabilidad	Fortalecimiento Institucional

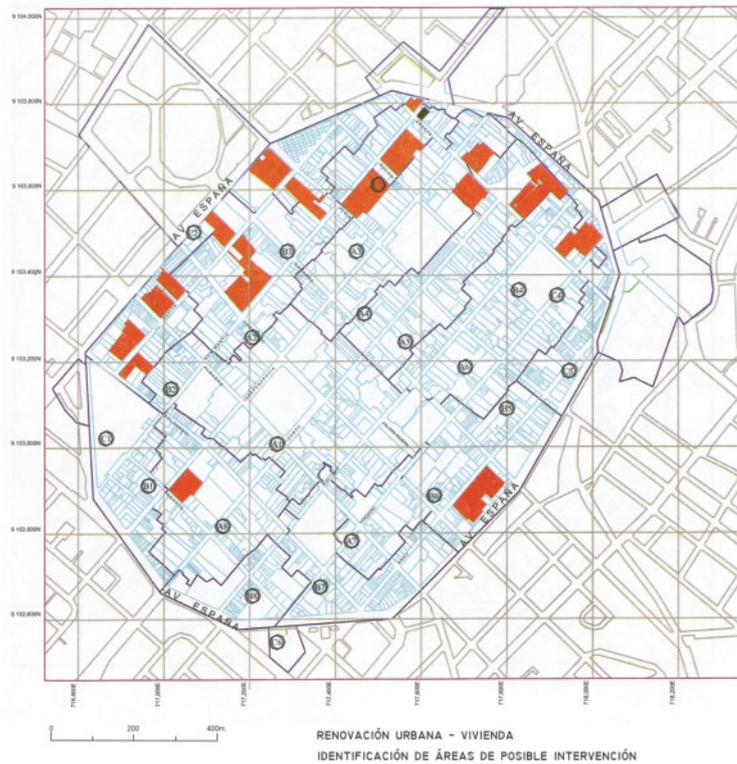
En cuanto a la gestión, la organización reconoce la participación institucional y ciudadana como fundamento para la gestión del centro, siendo actores fundamentales las instituciones públicas, como la Municipalidad Provincial de Trujillo y el entonces Instituto Nacional de Cultura- La Libertad, entidades privadas y agrupaciones de ciudadanos. En tal sentido, se propuso las siguientes líneas de intervención:

- Creación del Proyecto Especial del Centro Histórico de Trujillo, como entidad especializada del gobierno municipal, con órganos directivo, consultivo y técnico ejecutivo.
- Creación de una empresa mixta para el impulso de las inversiones públicas y privadas.
- Respaldar el plan como documento de gestión mediante Ordenanza Municipal del Plan de Manejo y Desarrollo del Centro Histórico de Trujillo.
- Conformación de comités de concertación por áreas temáticas y comités vecinales, a fin de fortalecer la participación organizada de la comunidad.

De otro lado, los instrumentos de gestión no fueron especificados en el plan. Asimismo, el plan consideró una evaluación institucional, a través de los informes de avance de planes operativos institucionales, evaluación de metas y objetivos de proyectos vinculados a los objetivos estratégicos; y una evaluación social, a través de los comités vecinales, sin embargo, dichas evaluaciones periódicas no se realizaron.



Plano de Estructuración Urbana del Centro Histórico  
 Fuente: Plano N° IV-07.(Municipalidad Provincial de Trujillo & Instituto Nacional de Cultura, 2001)



Plano de Áreas de Tratamiento Especial: Promoción de la vivienda  
 Fuente: Plano N° IV-11.(Municipalidad Provincial de Trujillo & Instituto Nacional de Cultura, 2001)

## CONCLUSIONES

Uno de los logros más significativos del plan fue la creación del Proyecto Especial del Centro Histórico de Trujillo, como “órgano multifuncional e interdisciplinario de coordinación, supervisión y gestión integral del manejo del Centro Histórico de Trujillo” (Ordenanza Municipal N°20-2001-MPT, 2001). Sin embargo, la falta de voluntad política para su completa implementación lo transformó paulatinamente en una entidad débil con limitadas funciones para la gestión urbana, escaso personal especializado e información desactualizada y escasa.

Por otro lado, el plan logró consolidar las principales visiones, proyectos y tendencias de intervención descritas en los antecedentes, que desde 1967 se propusieron para consolidar un centro vivo, patrimonial y multifuncional. A pesar de ello, la falta presupuestos y cronogramas de ejecución física-financiera, así como la ausencia en la identificación de fuentes de financiamiento e instrumentos de inversión, debilitaron sus posibilidades de ejecución y el rápido abandono como herramienta de la gestión urbana. Consecuentemente, el plan se consolidó como en un listado de programas y proyectos, que, si bien se elaboró bajo una visión común y una estructura de objetivos estratégicos, fueron el resultado de un contexto de hace más de 20 años, que, a la luz de los nuevos desafíos del desarrollo urbano sostenible, se encuentran en obsolescencia.

La propuesta de usos de suelo con mayor intensidad en la zona de borde (perímetro de la Av. España), que propuso el plan, consolidaron una creciente y fuerte presión comercial y edilicia en dichas zonas, especialmente en el borde sur este, con la construcción hacia el interior del casco histórico, de centros comerciales del tipo stand- galería, que actualmente dominan la escena urbana del jirón Grau en detrimento de la vivienda y el contexto patrimonial de las zonas de borde.

Durante el proceso de planificación, se reconoce la importante convocatoria y participación de los actores públicos y privados habiéndose conformado equipos interdisciplinarios e interinstitucionales tanto para la fase diagnóstica como propositiva, sin embargo, el plan no estableció los necesarios mecanismos de participación ciudadana para su seguimiento, evaluación y actualización, de tal modo que los “comités de concertación” establecidos para ello, no se conformaron. Asimismo, la ausencia de indicadores de seguimiento y evaluación aceleraron el proceso de abandono del plan.

## BIBLIOGRAFÍA

*Barba Cáceda, A., & Saldaña Milla, R. (1989). Trujillo del Perú. Conservación y Rehabilitación Urbana en el Centro Histórico. Universidad Ricardo Palma Lima.*

*Chang Lam, J. (1982). Informe N° 004-82-CRPM-RLL. Calificación de Anteproyecto de Edificación Administrativa.*

*Correa Orbegoso, J. (1997). El Centro Histórico de Trujillo: Presente y Futuro. In Centro de Estudios Socio Económicos del Norte CESEN (Ed.), Proloquio. Recuperación del Centro Histórico de Trujillo.*

*Municipalidad Provincial de Trujillo. (1996). Plan de Desarrollo Metropolitano de Trujillo - 2010 (Segunda Ed).*

*Ordenanza Municipal N°20-2001-MPT, (2001).*

*Municipalidad Provincial de Trujillo, & Instituto Nacional de Cultura. (2001). Plan de Manejo y Desarrollo del Centro Histórico de Trujillo (Municipalidad Provincial de Trujillo (ed.)).*

## 3.5 FORTALECIMIENTO DEL DESARROLLO DE CAPACIDADES PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA PROVINCIA DE TRUJILLO.

*Álvaro Ugarte Ubilla*

*“Crónica de un proceso de planificación que merece ser reflexionado como un referente de cómo hacer las cosas en beneficio de la población”*

### RESUMEN

El título anterior es el nombre que se le podría dar a este artículo, el cual, más que limitarse a la presentación técnica de un plan urbano, pretende ir a la esencia del proceso; al por qué, muchas veces, las cosas no se hacen como deben hacerse y los resultados son “así nomás”.

El planeamiento urbano en el Perú parece carecer de propósito, orden y sentido. Los propósitos son diversos. Por un lado, porque se debe cumplir con las normas que asignan la responsabilidad del planeamiento territorial a las municipalidades. Estas tienen, por ser el órgano de gobierno local, la competencia y la responsabilidad. Pero, cada vez más se planifica no para promover el desarrollo local sino para satisfacer los intereses de ciertos grupos que han hecho de la gestión pública una oportunidad de beneficio personal -del beneficio lícito y del otro-.

El sistema de la gestión pública y dentro de esta del planeamiento, está descompuesto desde su origen, los principios, las instituciones, las normas y las prácticas, se utilizan para beneficiarse con un bien público como la plusvalía de la tierra, del mayor valor que tiene las ciudades, que se mercantiliza utilizando mecanismos formales como el cambio la zonificación.

### INTRODUCCIÓN

Este artículo presenta los resultados logrados con el proyecto “Fortalecimiento del Desarrollo de Capacidades para el Ordenamiento Territorial de la Provincia de Trujillo” y tiene por objeto mostrar resultados que fueron más que satisfactorios, con mucha calidad en los productos entregados y no solo porque se han construido instrumentos de gestión de mucha utilidad, tanto para la gestión urbana como para el control urbano, sino por la aplicación de un sistema estructurado de construcción de instrumentos, que entre otros, permitió que el Plan de Desarrollo Urbano Metropolitano-PDUM, sirviese de freno a la presión de intereses para urbanizar tierras de uso agrícola -en especial en la zona de Laredo- y porque el plan revirtió una autorización que permitía la construcción de ocho pisos de altura en la zona de amortiguamiento de Chan-Chan, por citar dos casos que prácticamente estuvieron aprobados. Estas decisiones posibles porque se contó con el respaldo de una la sociedad -muy juiciosa- que apoyó al equipo técnico en los talleres participativos. Está organizado en cinco partes. i) La génesis del proyecto; ii) La ejecución del Proyecto; iii) Evaluación del esfuerzo e inversión, iv) Implementación del Plan y; v) Epílogo, como una suerte de conclusión de la narración.

## PRIMERA PARTE. GENESIS DEL PROYECTO, DECISIÓN POLÍTICA

A fines de 2011, el entonces alcalde de la Municipalidad Provincial de Trujillo, Dr. César Acuña Peralta, tuvo que enfrentar la decisión sobre aprobar el Proyecto de inversión denominado “Fortalecimiento del Desarrollo de Capacidades para el Ordenamiento Territorial de la Provincia de Trujillo” uno de cuyos principales productos serían los distintos planes de Desarrollo Territorial de la provincia. Respalda con entusiasmo el propósito del proyecto, para el fortalecimiento de las capacidades municipales en ordenamiento territorial de la provincia, sabía que era una acción necesaria; el monto de la inversión -presupuestada más tres millones de soles- le parecía justificado; pero, definitivamente, no estaba de acuerdo con promover la aprobación de un proyecto cuyo plazo de ejecución había sido previsto en más de tres largos años.

-“Como Alcalde,- señaló -yo necesito conocer cuanto antes, las principales propuestas del plan para ejecutar las obras y no para cuando ya haya culminado mi gestión. La solución de los problemas de la ciudad no puede esperar tanto...”..

Esta es una primera reflexión que debemos tener presente los consultores cuando actuamos en la gestión pública. Generalmente, no tomamos en cuenta que el gobierno municipal tiene muchas componentes y una de ellas, talvez la más determinante, sea la componente política porque implica tomar decisiones y las autoridades no siempre otorgan el mayor peso al criterio técnico, son conscientes de que un plan urbano es un instrumento técnico, pero son ellos los que deben enfrentar a la sociedad cuando sus necesidades no son atendidas.

En este contexto, para los ciudadanos no parece ser relevante la calidad técnica de un plan, especialmente si la calidad no se va reflejar en la pronta atención sus necesidades, aparentemente tampoco les preocupa mucho el costo del plan -se tiene la idea de que el financiamiento proviene de una inagotable fuente de recursos que posee el Estado- sino cómo incide este en la solución de sus problemas cotidianos. Estos son pues los criterios que pone sobre la balanza un alcalde cuando tiene que tomar la decisión de apoyar o no las iniciativas que se le presenta. Para aprobar el referido proyecto, se debían reducir los plazos de ejecución de manera drástica.



Plaza de Armas de Trujillo. Fuente: Imágenes de Internet.

Se le comentó al alcalde que con base en nuestra experiencia de siete años como director general en el Instituto Nacional de Desarrollo, ningún proyecto debería demorar plazos de más de un año y que el Plan Urbano Metropolitano de la Provincia de Trujillo podría ser ejecutado como máximo en el plazo de un año. El alcalde, complacido con esta perspectiva, decidió presentar al Concejo Municipal de Trujillo un nuevo proyecto reprogramado con base en nuestra propuesta, si podíamos comprometernos a desarrollar de realizar el diagnóstico en tres meses, las propuestas de desarrollo en seis y los perfiles de los proyectos priorizados en tres meses más. El compromiso no solo se limitó a ello, sino que incluimos las etapas de desarrollo de capacidades y formulación de los instrumentos de gestión en los seis meses siguientes, para garantizar, no solo tener el plan, sino que este realmente se ejecute y pueda mostrar resultados en el corto plazo. De esta manera se cumplía con lo técnico y lo político.

Aquí se puede realizar una segunda reflexión: “lo perfecto es enemigo de lo bueno...” y la reflexión se debe redondear señalando que lo “perfecto” probablemente tendrá escasa utilidad para la gestión del desarrollo de la ciudad, y si deja de ser perfecto y deja de tener utilidad. En muchos planes urbanos, en la mayoría de ellos se ha invertido alrededor del 75% de trabajo y de esfuerzo desplegado en lograr diagnósticos extremadamente exhaustivos como expresión de calidad profesional del urbanista. El 25% restante, normalmente está constituido por la manifestación de las buenas intenciones del plan y un gran listado de proyectos cuya ejecución demandaría los presupuestos y plazos de más diez gestiones municipales; pero, peor aún, estos buenos deseos de lo que “hay que hacer” no pasan de ser eso: buenos deseos.

Al recibir el plan de su municipalidad, los alcaldes se percatan de dos cosas: primero, que la información de la “problemática” que se debe resolver ya la conocían antes de hacer el diagnóstico del plan y, segundo, que las propuestas de lo que “hay que hacer” también las saben igual que la población y que casi nunca hay ningún aporte concreto para la gestión. Con pocas excepciones, los planes se quedan en la declaración de la visión, misión y objetivos, es decir lo que “hay que hacer” pero no aportan mucho contenido en los ¿Cómo...?, ¿Cuándo...?, ¿Cuánto...?, ¿Con qué...?, entre otras cuestiones que los planes tradicionales no resuelven y terminan volviéndose de muy poca utilidad para la gestión, porque constituyen lo que se nos ha dado en llamar los “Planes hay que”. Después se critica a los alcaldes y sus gerentes que no tomaron en cuenta el plan que se les entregó con tanto esfuerzo.

El Plan de Desarrollo Urbano Metropolitano-PDUM de la Provincia de Trujillo obtuvo mucho apoyo del alcalde. Lo aprobó sin dilaciones. Y no sólo eso, sino que estuvo atento a su desarrollo y atento al diagnóstico para conocer la naturaleza y la descripción de los principales problemas, “la problemática” como se le suele denominar. ¿Dónde estaban las áreas críticas de la ciudad...? ¿Cuáles fueron los principales problemas...? ¿Qué aspectos involucraban principalmente...? ¿el transporte público, el saneamiento básico...? ¿la inseguridad...?

Brindó apoyo, facilidades y amplio respaldo político para la realización de las reuniones con las autoridades distritales, con representantes de entidades públicas, de los colegios profesionales y de los distintos gremios y de los representantes de la sociedad. También apoyó mucho la participación de los empresarios. Había tomado conocimiento del adagio que señala que la planificación real es en realidad fáctica, porque el desarrollo de las ciudades es modelado generalmente por las inversiones que realizan, tanto los empresarios del sector privado como las inversiones del sector público sin dejar de tener en cuenta a los desarrolladores urbanos, que muchas veces no maneja la municipalidad ni remiten al plan urbano.

El Alcalde acogió con interés y participó en las exposiciones del plan en sus distintas fases, realizadas por el equipo técnico a cargo de la ejecución del Plan Urbano Metropolitano de Trujillo, en el salón principal, el salón donde se suelen llevar a cabo las reuniones del Concejo Municipal. De acuerdo con la normatividad vigente, la participación ciudadana no solo es un requisito de carácter obligatorio para la formulación de los planes urbanos en sus distintas etapas, también es muy útil para la gestión.

El ordenamiento y la gestión participativa no fueron creados mediante el Reglamento de Acondicionamiento Territorial, ni siquiera tienen que ver con el Ministerio de Vivienda. En realidad, estos procesos participativos tienen su origen, según algunos, en Curitiba; en el Perú se iniciaron en la municipalidad de Ilo, entre otros, a partir de los años 80's cuando su alcalde el Dr. Julio Díaz Palacios constituyó "comités de gestión" con la finalidad que la población tome parte en las decisiones y en la ejecución de las acciones de solución.

Esas eran épocas en las que las municipalidades tenían escasos recursos financieros y técnicos para la gestión del desarrollo local. Las políticas y propuestas de gestión participativa no solo han permitido el desarrollo urbanístico de las ciudades, sino la construcción de ciudadanía; se logró educar a los ciudadanos en las difíciles técnicas de participación con sentido de responsabilidad, la población aprendió a tomar decisiones sobre qué es lo que necesitaban y lo que más les convenía, aprendieron a demandar, pero al mismo tiempo asumir una responsabilidad ciudadana.

Aquí está la diferencia entre aplicar la participación normativa y la conseguir la participación voluntaria ciudadana, responsable y consciente. Ciudadanía proviene del latín civitas, que es una condición de habitante de una urbs, pero tanto con derechos como con obligaciones.

La etapa más interesante del proceso, la más debatida, la más intensa, fue sin duda cuando fueron presentadas las propuestas. En el diagnóstico había ciertos consensos sobre los principales problemas, tal vez disensos sobre las prioridades, pero finalmente se aprobaron los diagnósticos. La etapa de las propuestas y su materialización en proyectos de inversión fue otra cosa; generó las más amplias discusiones, porque la necesidad es ciertamente personal -o grupal- y con valoraciones diferenciadas. Es evidente que cada cual sabe bien "donde aprieta el zapato" pero, en relación con las alternativas de cómo solucionar los problemas, es más difícil de lograr consensos, es cuestión de opiniones, de puntos de vista y de experiencias previas.

*El planeamiento urbano, es en última instancia la formulación de instrumentos cuya finalidad es la de crear adecuadas condiciones de vida con la participación responsable de los involucrados y beneficiarios: los ciudadanos. Es decir, la construcción del hábitat*

Priorización de proyectos, una componente muy importante. El planificador urbano, por lo tanto, no debe pensar solamente como técnico, las autoridades elegidas para gobernar tienen un mandato político que los guía y condiciona. Sería ingenuo por parte de un urbanista pensar que las soluciones urbanísticas son asépticamente técnicas. El planeamiento urbano es una disciplina que analiza, organiza y procesa información en relación con diversas componentes culturales, sociales, económicas, físicas, ambientales, entre otras.

El planeamiento organiza y maneja elementos del territorio que tienen que ver con los intereses -legítimos- de los diversos actores de la sociedad y, por tanto, el planeamiento es un proceso político; por supuesto, con manejo de componentes de orden técnico.

El alcalde puso énfasis en la priorización de los proyectos. ¿Por dónde comenzar...? La respuesta siempre es la misma políticamente. Hay que priorizar la gestión de los proyectos que reúnan principalmente los siguientes criterios:

En primer lugar, el problema urbano que genere más sensibilidad en la opinión pública, que sea el problema más molesto para las personas, de carácter cotidiano que ya no lo soportan y, por

lo tanto, fuente de críticas al alcalde, a los funcionarios y en general a la municipalidad.

Entre estos, los problemas denominados estructurantes, como la dotación de agua, gestión de riesgos y protección ambiental, movilidad urbana, saneamiento básico, entre otros, muchos de los cuales serán de mediano y largo plazo pero que deben tomarse las medidas para que puedan iniciarse a la mayor brevedad.

La priorización con enfoque social debe considerar:

- Proyectos con financiamiento, que cuenten con los recursos disponibles, que estén incluidos en el presupuesto multianual de inversiones aprobado.
- Proyectos que tuvieran el expediente técnico aprobado y que cuente con el Código SNIP que otorga el MEF.
- Proyectos de preferencia con plazos de ejecución cortos, que se puedan culminar cuanto antes, para generar el efecto demostrativo.
- Proyectos que estén priorizados socialmente. Es decir, que tengan mucha sensibilidad en la opinión pública y por lo tanto urgencia política.

Como una ilustración interesante, es conocido el caso del regidor de la Municipalidad Provincial del Cusco, quien asumió la alcaldía después que fueran vacados sucesivamente la alcaldesa -por corrupción-, el primer regidor, el segundo y el tercero. Al enfrentar este desafío, el flamante alcalde tomó nota que sus antecesores hablaron mucho en los medios de comunicación y no hicieron nada concreto, por lo que decidió que era mejor no dar declaraciones y resolver al menos un problema antes que promuevan su vacancia. Para enfrentar la situación; primero: "...se calló en todos los idiomas" segundo, pensó entonces que el problema más sentido del momento era el cruce de dos avenidas colectoras, cuya obra tenía un impasse técnico en el que aparentemente no se había puesto la suficiente voluntad para resolverlo.

Para ello, dispuso que se destinaran todas las capacidades de la municipalidad, todos los recursos técnicos y operativos y todo el financiamiento a solucionar dicha obra. El alcalde, en tanto resolvió rápidamente el problema seleccionado, fue reelegido, no obstante que su gestión tan solo duró un año y tres meses, que era el tiempo que le quedaba de gestión. La población reconoció y privilegió la efectividad.

En conclusión, la gestión del desarrollo local es una disciplina política, que se basa en criterios y componentes técnicos.

## **SEGUNDA PARTE. EJECUCIÓN DEL PROYECTO**

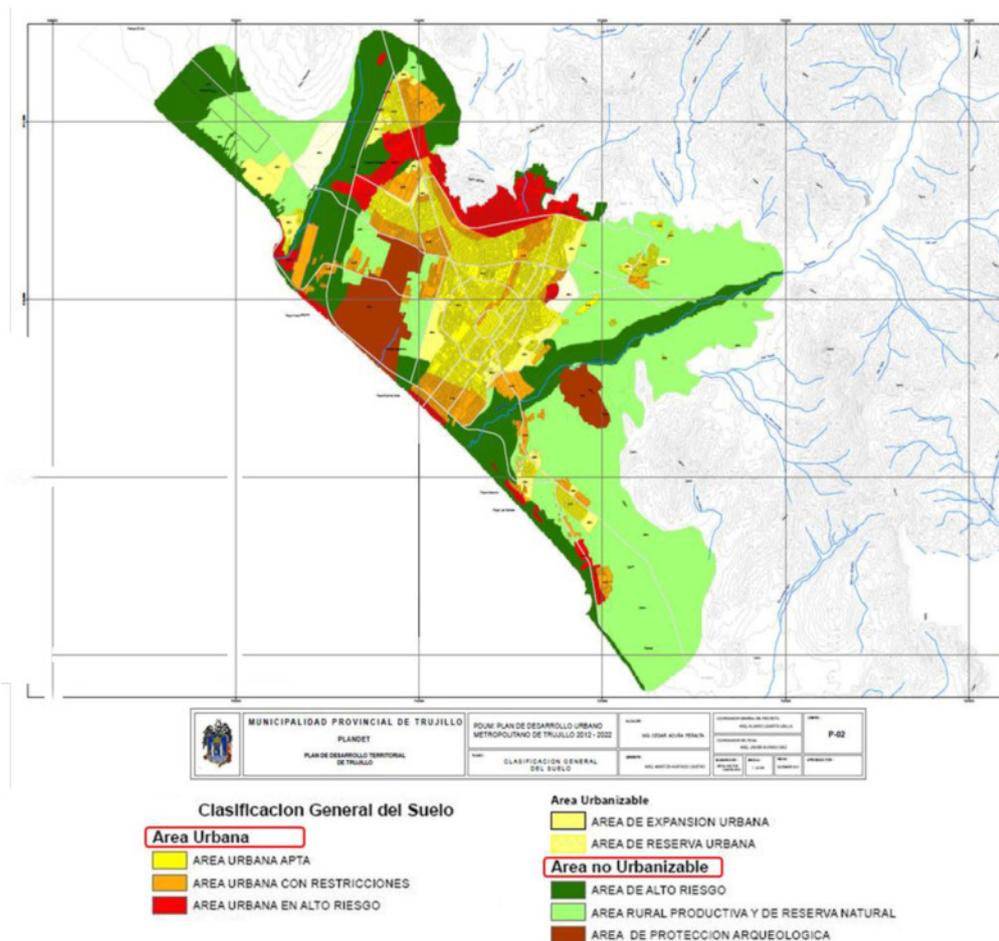
El proyecto "Fortalecimiento del Desarrollo de Capacidades para el Ordenamiento Territorial de la Provincia de Trujillo" se inició los primeros días de 2012. Se presentó el plan de trabajo, aprobado sin demoras, para la ejecución del plan urbano en el plazo de un año. El proceso fue integral, se formularon los planes establecidos el contrato y en la lógica del proyecto reformulado, articulando las actividades de los distintos planes para generar sinergias. Se inició con la formulación del Plan de Desarrollo Concertado-PDCL, que proporcionó los ejes de desarrollo integral de la Provincia de Trujillo, cuyo ente rector es el CEPLÁN.

El segundo estudio en iniciar fue la formulación del diagnóstico y la Zonificación Ecológica Económica-ZEE, que fue el instrumento cuya formulación fue la más compleja porque sus requerimientos y contenidos reglamentarios, cuyo ente rector es el MINAM, son innecesaria y excesivamente frondosos.

El tercer instrumento fue el Plan de Acondicionamiento Territorial-PAT de la Provincia de

Trujillo, de acuerdo con las estipulaciones del Reglamento aprobado mediante D.S. N° 004-2011-VIVIENDA1. Para el diagnóstico, no obstante, fue suficiente una pequeña parte de la ingente información producida por la ZEE; con esta información y las líneas de acción definidas por el PCDL, se formularon las propuestas físicas del PAT.

Después de la definición de los ejes de desarrollo del PDCL, los escenarios de la ZEE y el acondicionamiento físico del PAT, fue definida el Área Metropolitana Urbana, en sustitución de la delimitación dada por el denominado “continuo urbano”.



Fuente: Plan de Desarrollo Urbano Metropolitano-PDUM, PLADET (2014).

Esta determinación no sólo es pionera en tanto la Ley Orgánica de Municipalidades hasta entonces sólo reconocía la cualidad de área metropolitana a la ciudad de Lima; también es correctamente técnica porque, dejaba atrás el enfoque dicotómico entre áreas “rurales” y áreas “urbanas” e incorpora al 94.4% del territorio “rural” de la provincia cuya superficie total era de 108,000 ha, mientras que el área urbana, sólo es de 6,020 ha.

La formulación del Plan de Desarrollo Urbano Metropolitano, a pesar de algunas dificultades administrativas y la existencia de intereses locales, no solo se cumplió en el plazo de 12 meses, acordado con las autoridades políticas, sino que puso a consideración de la ciudadanía y del concejo Municipal una cartera de 155 proyectos, algunos de los cuales pudo iniciar el alcalde, luego que estos fueron priorizados mediante procesos participativos entre las autoridades municipales y la población de Trujillo.

De alguna manera se puede afirmar que la gestión del desarrollo urbano recién comenzaba. Si bien se tenían: el PDCL, la ZEE, el PAT y el PDUM, quedaba pendiente en desarrollo de los instrumentos de Gestión Urbana-IGU para la implementación, aplicación y normalización de dichos instrumentos; es decir, su reglamentación y operativización. El Desarrollo urbano para su implementación requiere de instrumentos de gestión como el Reglamento de Habilitaciones Urbanas, el Edificaciones, de Licencias de Construcción y de Demolición de Edificaciones, de otorgamiento de Licencias de Funcionamiento; por citar algunos.

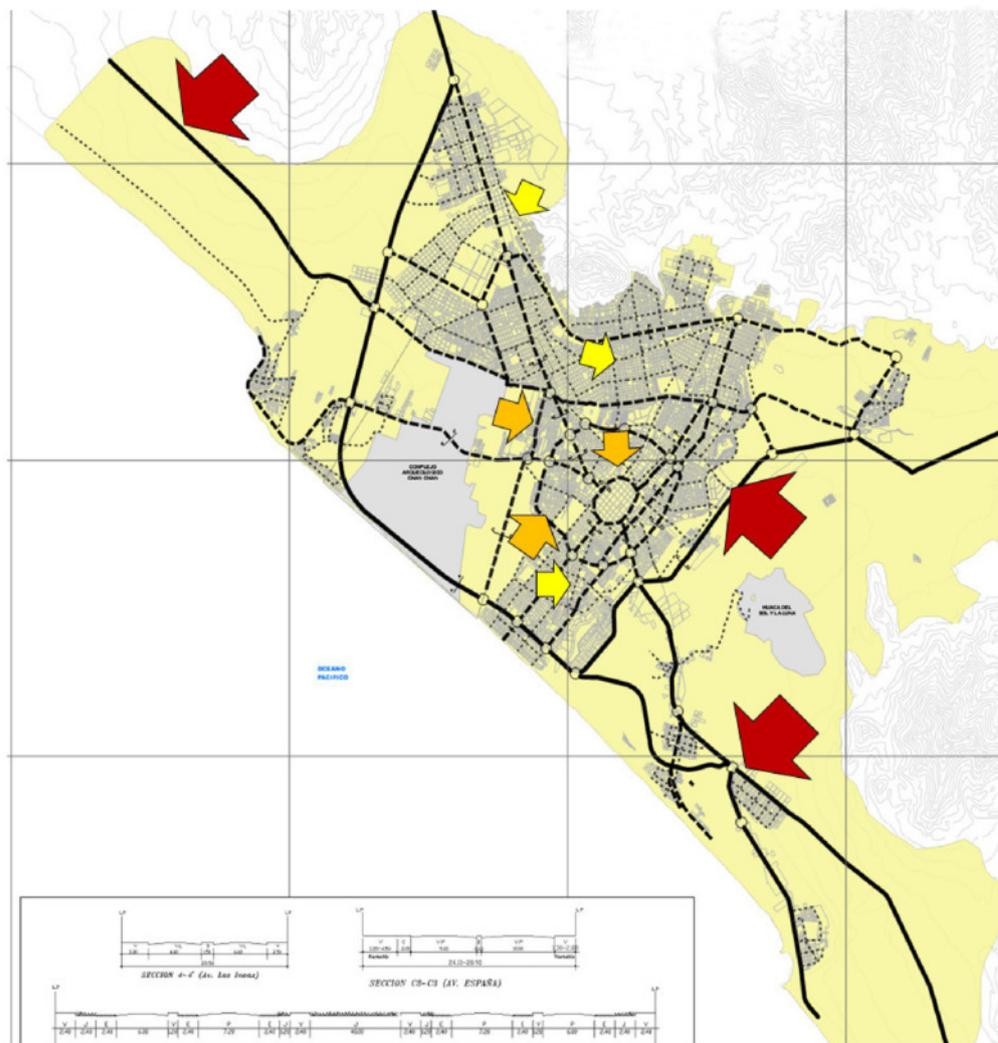
En esta etapa del proyecto, ya se había cumplido con la entrega de la mayor parte de los productos comprometidos, lo que permitió a la municipalidad realizar importantes inversiones en la ciudad para la atención de las necesidades y la satisfacción del logros para el propio alcalde de Trujillo, quien logró el reconocimiento político de la ciudadanía que lo eligió como gobernador del Departamento de la Libertad; asumiendo el gobierno local, en estas circunstancia, como alcaldesa la magíster Gloria Montenegro; hasta entonces teniente alcaldesa.

*Circuito de Articulación Regional.-*  
Carretera Panamericana sur, hasta el óvalo de La Marina; carretera industrial; autopista costanera, vía de evitamiento, y; la carretera panamericana norte.

*Circuito de Articulación Metropolitana*  
El Primer Anillo: Av. España, Segundo Anillo o Av. América; Tercer Anillo: Av. Pumacahua-26 de marzo, Av. Alameda, Av. Metropolitana. Circuito noreste: Av. República de Nicaragua Av. Uno (alta tensión), Carretera Laredo, Av. Pumacahua, Av. 26 de marzo, Av. Alameda, Av. Cahuide, y la Av. Nicolás de Piérola, y; vías radiales; Carretera a Huanchaco, Av. Victor Larco y Av. Unión.

*Circuito de Articulación Urbana*  
Av. Húsares de Junín, Av. Juan Pablo II, Av. Nazareth, Av. 28 de Julio, Av. Perú, Av. Pumacahua, Av. 26 de Marzo, Av. Aldao, Av. San Luis- Alfonso Ugarte, Av. Mariños, Av. Ricardo Palma, Av. Eguren, entre otras.

Fuente: Plan de Desarrollo Urbano Metropolitano-PDUM, PLADET (2014)



Por ello, la flamante alcaldesa -que tenía pleno conocimiento del proceso y los logros alcanzados- refiriéndose al proyecto señaló: “el legado más importante del Ing. César Acuña como alcalde de Trujillo no serían las numerosas e importantes que han transformado Trujillo, sino la entrega a la ciudad del proyecto de Fortalecimiento del Desarrollo de Capacidades para el Ordenamiento Territorial de la Provincia de Trujillo”. Esta valoración provenía de una docente universitaria con títulos de postgrado y amplio conocimiento de la gestión pública.

Este complejo, pero muy bien coordinado proyecto, logró importantes economías con relación al presupuesto que inicialmente aprobó el MEF, por ello la Alcaldesa no tuvo ninguna duda para emplear los recursos remanentes para perfeccionar los instrumentos construidos, ni escatimó esfuerzos para el desarrollo de las capacidades locales para la gestión urbana. Lo hacía pensando además en apoyar el desarrollo de las capacidades de gestión de las municipalidades distritales, aunque fueran de organizaciones políticas diferentes a la suya.

- “La ciudad es una sola, es como un ser vivo y debe tener un funcionamiento orgánico. Si una parte de la ciudad funciona mal repercutirá en otras partes de la ciudad. Es como el cuerpo humano, si se tiene una dolencia en alguna parte, lo sabrá el resto del cuerpo.”- y añadió

Necesitamos que todos los distritos que integran la provincia de Trujillo lo hagan bien, que sean autosuficientes. Yo los convenceré [a los otros alcaldes] de trabajar coordinadamente.”

Ciertamente, es muy poco común que un planificador urbano cuente con apoyo político y con apoyo técnico de las autoridades y las localidades cuyas autoridades tuvieron la inteligencia de comprometerse con el desarrollo urbano, con la planificación de corto plazo, pero también de mediano plazo, han logrado el desarrollo de sus ciudades y ese ha sido su legado.

### TERCERA PARTE. EVALUACIÓN DEL ESFUERZO E INVERSIÓN

La ejecución del proyecto y la construcción de los instrumentos comprometidos fue articulada y organizada, pero también no apoyada y cuestionada, pero siempre logró lo más importante: el apoyo y la aprobación de la ciudadanía a los resultados.

**a. Duración del Proyecto.** El proyecto se inició en enero de 2012, pero los plazos y metas fueron ampliados. Las últimas actividades terminaron en septiembre de 2014; es decir, prácticamente 18 meses adicionales por la entrega de nuevos productos, así como por su alta calidad.

**b. Días-consultoría.** El total de tiempo de consultorías que insumió el proyecto en los casi 30 meses que duró, equivale aproximadamente a 3,690 días consultor (29,520 horas-consultor), distribuidos en la formulación de los distintos planes, así como en la construcción de los instrumentos de gestión urbana y del fortalecimiento de capacidades locales. A eso hay que sumar el tiempo “académico, que es el tiempo aproximado dedicaron en promedio 25 funcionarios por actividad académica, participando en 16 talleres de 8 horas y 4 cursos de capacitación 20 horas, en condición de “alumnos”, el cual se puede estimar en un total de 5,200 horas lectivas.

**c. Participación ciudadana.** De otro lado, las horas-hombre dedicadas por la ciudadanía proveniente de los distintos grupos que entregaron su tiempo en los talleres participativos convocados durante la formulación del PDCL, ZEE, PAT y del PDUM, fue difícil y monumental. Pero estimando conservadoramente la realización de al menos un taller

mensual para todos los planes, con una participación promedio de 40 personas en talleres de 4 horas de duración por taller, se puede considerar un total 4,800 horas ciudadano, otorgadas para la validación y aprobación de los planes, en cumplimiento de lo estipulado por las distintas normas.

**d. Resultados.** Después del importante esfuerzo económico, durante de 3,690 días- consultor y de 4,800 horas-ciudadano aportadas para cumplir con las normas, de una inversión de 5,200 horas académicas en capacitación y asistencia técnica a los funcionarios para mejorar su rendimiento en beneficio de los ciudadanos. Después de validar social, técnica y políticamente los instrumentos urbanos -los planes y sus instrumentos- y de lograr su aprobación oficial de acuerdo con las normas vigentes ser aprobados.

Después de este impresionante esfuerzo de la Municipalidad Provincial de Trujillo y de su comunidad, surgen las preguntas que normalmente no se hacen cuando termina un proceso de planeamiento; es decir, la primera parte del proceso. Ya se culminó la formulación y aprobación de los planes. ¿Qué sigue después ...? ¿Cómo se lleva todo ello a la práctica...? ¿Cuándo se ven resultados...? Cuando esto no se produce, surge nuevamente la cuestión “¿Para qué todo este esfuerzo...? ¿Solo para cumplir con la norma de contar con planes...?”

#### CUARTA PARTE. IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN

**Desarrollo de Capacidades.** Para cumplir con sus responsabilidades en el ordenamiento y la gestión del territorio, concurren distintos actores, representantes de las autoridades y funcionarios, de empresarios, de organizaciones sociales y de los proveedores de servicios públicos: Autoridades y funcionarios deben fortalecer -además de las consabidas capacidades técnicas- las siguientes capacidades:

**Capacidades técnicas,** ciertamente, con base en el desarrollo del talento humano, que debe expresarse como el conocimiento y la experiencia, adquiridos en aspectos técnicos y normativos para formular planes urbanos orientados el ordenamiento y la gestión del territorio.

Este es uno de los aspectos que merecen una amplia discusión, porque en las últimas décadas ha sido muy pobre el desarrollo de talento humano en temas de planeamiento del desarrollo local y de urbanismo en particular desde la extinción del Instituto de Desarrollo Urbano, INADUR.

Muchos de los planes se orientan fundamentalmente a la zonificación del uso del suelo, porque la generación y rentabilización de la plusvalía urbana por parte de los desarrolladores y los propietarios de los terrenos en áreas urbanas, siempre ha sido un gran incentivo para definir la zonificación y generar cambios de uso en función de intereses particulares, lo que en muchos casos ha generado un mercado del suelo y -hay que decirlo claramente- fuentes de corrupción.

Es deplorable que se cambie el uso de áreas no urbanizables (áreas productivas y arqueológicas) para convertirlas en áreas urbanizables (vivienda, comercio e industria) por razones económicas y que los funcionarios municipales se presten a ello, por el simple procedimiento de cambiar el color del suelo en el plano.

Así, el urbanismo se ha convertido en el oficio de pintar planos y los urbanistas en simples “pinta planos”. Esto es posible porque se ha distorsionado la normatividad para dar trámite a las solicitudes de cambio de zonificación lote por lote, lo que constituye un contrasentido porque zonificación viene de zona que implica colectivo de unidades urbanas y el lote es una

sola unidad inmobiliaria. Lo pertinente debería ser solo la verificación de la compatibilidad de usos, pero no el cambio de uso. **Capacidades económicas y financieras.** Para asumir las funciones del planeamiento y la gestión urbana se requiere contar recursos humanos, instrumentos y capacidades logísticas entre otros, lo que solo se puede obtener si se cuenta con recursos financieros, que normalmente son muy escasos porque los fondos que se asigna a las municipalidades mediante la Ley de Presupuesto son exiguos en relación con las necesidades locales.

Además, el pago de tributos como retribución económica por los bienes y servicios que las ciudades proveen a los ciudadanos y que corresponde efectuar a los ciudadanos como beneficiarios del desarrollo local solo se logra recolectar parcialmente en las ciudades grandes; la recaudación predial en ciudades medianas y pequeñas es poco significativa.

**Capacidad Fiscal,** vinculada con el desarrollo sostenible y autónomo para captar ingresos tributarios de manera sostenible. Todo territorio tiene un potencial fiscal que debe ser aprovechado a partir de las capacidades y características físicas, económicas, patrimoniales culturales, turísticas, productivas. Todo potencial territorial es un activo que debe traducirse en ingresos; uno de estos activos -aunque no el único y no necesariamente el 'más importante'- es el valor del suelo, que podrá ser rentabilizado a través de una adecuada e inteligente tributación, así como incentivos para la generación de plusvalías, lo que constituye una poderosa herramienta para la democratización.

Esto implica también que la sociedad en su conjunto debe tener claro que los recursos municipales transferidos por el Ejecutivo y establecidos por la legislación vigente, son para que el Estado -a través de la gestión municipal, en lo que le compete- pueda utilizarlos para resolver los problemas locales aplicando el principio de subsidiariedad.

**Capacidades logísticas,** con bienes y servicios, así como el equipamiento e infraestructura necesarios. Por ejemplo, requieren equipamiento informático con programas apropiados para el control urbano, trabajo de fiscalización y control, registro mediante un catastro multifinalitario y programas para evaluación; requerirán movilidad para cubrir el territorio monitoreo, cámaras, drones, etc. Pero también deben ser capacitados en logra el mejor desempeño y rendimiento. Gestión por resultados.

**Capacidad profesional o meritocracia,** sustentada en la carrera pública que permita a los funcionarios tomar y sostener decisiones sin temor a represalias de las autoridades, pero también asumiendo las responsabilidades de sus actos o decisiones. La carrera pública no es exclusiva del urbanismo pero es uno de los grandes pasivos que tiene la administración pública y en general, los sistemas administrativos que cada vez se han complicado más, generando que los funcionarios tengan relativamente cada vez menos capacidades para asumir decisiones y sustentarlas y dependan de un organismo fiscalizador centralizado.

**Capacidad política,** consagrada en la Constitución Política, estipula que las municipalidades gozan de autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia, sin interferencia ni intromisión del gobierno nacional o regional. Tal vez una de las capacidades más importantes, pero más esquivas a la vez, se ha desplegado una campaña de desprestigio de las autoridades y funcionarios municipales, a quienes se les tilda de ineficientes, incompetentes y corruptos en gran medida, para justificar la recentralización del país.

Los ciudadanos, como tributarios de derechos y responsabilidades los ciudadanos deben cumplir un rol en la gestión el desarrollo urbano y esto implica desarrollar y fortalecer sus habilidades sociales. Tales como:

**Participación ciudadana**, que individuos y organizaciones de la sociedad comprendan su valor y aporte al desarrollo. De esta manera la participación será productiva y redundará en beneficio de la gestión del desarrollo local. No debe ser más la visión de que el Estado o la municipalidad deben solucionar los problemas del ciudadano y este no participa en la discusión de cómo deben solucionarse los problemas, de qué manera y utilizando con qué recursos.

## DERECHOS Y RESPONSABILIDADES

La comprensión de los objetivos del planeamiento, así como de los instrumentos que la ley ha establecido, para generar una participación efectiva y productiva. Los ciudadanos, de manera crónica, se han acostumbrado a la actuación del Estado sin preguntarse por qué el Estado a través de las municipalidades o los entes sectoriales debe asumir la función y responsabilidad de resolver los problemas y atender las necesidades del ciudadano. Si se le pregunta a un ciudadano

- ¿Por qué se debe pagar impuestos?- Responderá: - Porque el Estado los cobra...
- ¿Y por qué el Estado cobra impuestos?- Respuesta: Porque el Estado hace obras...
- ¿Y por qué el Estado hace obras? - Porque la legislación lo establece...
- ¿Y por qué la legislación lo establece?...

El interrogatorio puede continuar de manera implacable y las respuestas se darán normalmente en el sentido de que así está establecido o probablemente casi nadie sabe ni por qué ni desde cuándo “así son las cosas”.

Los ciudadanos han delegado al Estado, al gobierno local resolver los problemas locales, pero pocas veces asocian que los tributos que pagan al Estado sirven para financiar la obra pública que hace el Estado.

**Responsabilidad y compromiso**, promover en los ciudadanos sentido de responsabilidad y compromiso con la gestión del desarrollo local como una tarea de todos, asumiendo tanto los derechos como los deberes ciudadanos.

La comprensión del círculo de la provisión de bienes y servicios públicos y la retribución tributaria o de participación en los procesos de planeamiento y de decisiones de gobierno se convierte en un círculo virtuoso y las jornadas de participación ciudadana tendrán mayor sentido y utilidad para el proceso de planificación y la gestión del desarrollo urbano en los centros poblados.

En enero de 2012, se inició la ejecución del Proyecto “Fortalecimiento de capacidades para el Ordenamiento Territorial de la Provincia de Trujillo” bajo la responsabilidad de la Gerencia del Plan de Desarrollo Territorial-PLANDET, cuya gerente era Arqta. Maritza Hurtado, que contaba con apoyo de la Arqta. Liliana Vértiz, asistente operativo. Se terminó casi 30 meses después, se cumplió con los productos y se dejó un modelo de gestión moderna y sinérgica.

## QUINTA PARTE. EPILOGO

Con mucha consternación por parte de quienes participamos en el gran esfuerzo antes descrito, se ha podido constatar que el siguiente Alcalde, elegido para el período 2014-2018, no solo no ejecutó el Plan sino que se emitió un ordenanza anulando su aprobación, decidió que tenía la potestad de ignorar todo el esfuerzo realizado por el Estado -Gobierno Local y Sociedad- que lo precedió para producir planes e instrumentos, que sin duda hubieran sido

de la mayor utilidad para su gestión. ¡Casi tres años de trabajo, fueron descartados en una decisión de cinco minutos...!

Fue inaudito el anuncio del recién electo alcalde de que tenía sus propios planes y que no utilizaría nada del proyecto. Porque ese plan “era de la administración anterior, lo había hecho otro alcalde...” Simplemente, grotesco. Pero esto pasa casi siempre con los cambios de autoridades y funcionarios.

Este tipo de acción -de soberbia e ignorancia supina- es, lamentablemente, muy común en la mayoría de las municipalidades del país. Cuando una autoridad inicio una nueva gestión decide descartar o no continuar con los procesos en curso y planificados de hecho lo hace con las actividades que venía ejecutando la administración anterior. No está bien porque sea una práctica común; es un tema cultural que debe ser revisado con gran urgencia.

No solo cabe una angustiada incredulidad y aunque el tema es ciertamente de índole moral, también lo es de índole legal. La ley dice que para que se apruebe un plan se requiere de su conocimiento y aprobación por parte de la ciudadanía; por lo tanto, si los ciudadanos aprobaron algo, solo ellos podrían modificarlo, podría aplicarse una analogía con respecto a la jerarquía jurídica -conocida como la Pirámide de Kelsen. Además, debería estar penado que, una decisión de la ciudadanía sea modificada sin su participación.

Los ciudadanos que participaron en la discusión -convertidos así en ciudadanos notables para aprobar la regulación, gestión e implementación a través de la gerencia del Plan de Desarrollo Territorial de Trujillo para definir el área urbana y no urbanizable, derechos de vías, licencias para edificar, gestión de riesgo, gestión ambiental, altura de edificaciones, permisos y sanciones, que afectan los derechos de los ciudadanos y generan reclamos, denuncias, procesos, etc., con incidencia en el ordenamiento territorial, Actores importantes habían participado en el proceso de planeamiento.

Asimismo, representantes de la sociedad y de organizaciones sociales que participan en los procesos de aprobación de los instrumentos de gestión especificados líneas arriba, tales como colegios profesionales, gremios de comerciantes, empresarios, agricultores, que “asumen” la responsabilidad en nombre de la sociedad de la aprobación de normas y leyes que propone las autoridades y funcionarios de la municipalidad. Responsabilidad sin consecuencias.

Para concluir, es preciso destacar el desempeño de los coordinadores de los distintos estudios, quienes son merecedores del mayor reconocimiento por un trabajo impecable, hecho con responsabilidad, dirigiendo en forma impecable a sus equipos y por haber contribuido con la provincia de Trujillo con sus aportes profesionales en la entrega de un proyecto de alta calidad.

## PRINCIPALES CONSULTORES DEL PROYECTO

<b>Plan Concertado de Desarrollo Provincial-PDCL</b>	: Soc. Jéssica Guerra Malaverry
<b>Plan de Acondicionamiento Territorial-PAT</b>	: Arq° Mario Vargas Salazar
<b>Zonificación Ecológica Económica-ZEE</b>	: Geógrafo Antonio Torres Benítez
<b>Plan de Desarrollo Urbano Metropolitano-PDUM</b>	: Arq° Javier Alfaro Díaz
<b>Instrumentos de Gestión Urbana-IGU</b>	: Arqta. Fátima Gomeró Denegri
<b>Educación Ciudadana</b>	: Arq° Germán Lizarzaburu Aguinaga
<b>Desarrollo de Capacidades Locales para la Gestión</b>	: Arqta. Roxana Otiniano
<b>Personal técnico y de apoyo</b>	: Larga relación anónima
<b>Coordinador General del Proyecto</b>	: Arq° Álvaro Ugarte Ubilla

## 3.6 EVALUACIÓN TÉCNICA PLAN DE DESARROLLO URBANO METROPOLITANO DE TRUJILLO AL 2022.

Carlos Iván Pachamango Martínez\*

### I) GENERALIDADES

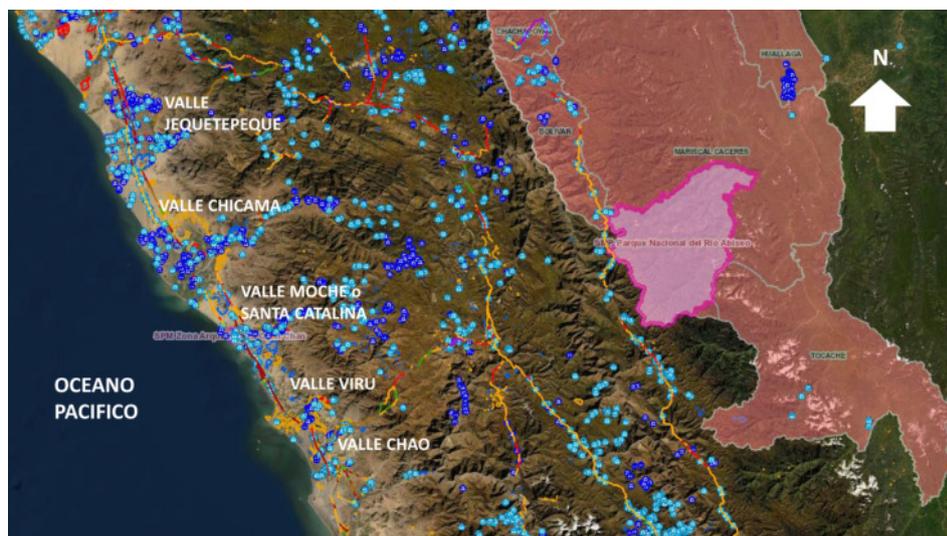
#### 1.1 ANTECEDENTES

##### 1.1.1. EVOLUCIÓN URBANA DE LA CIUDAD DE TRUJILLO.

A mediados del siglo XVI se habían establecido a lo largo de la costa peruana, una serie de nuevas ciudades ubicadas en lugares con presencia de población indígena, así como cerca del recurso natural agua, que brindan los principales valles de la costa peruana, como en el departamento de la libertad que cuenta con los valles: Jequetepeque, Chicama, Moche o Santa Catalina, Viru y Chao. El mismo que permite abastecimientos de productos alimenticios y sus mejores condiciones de accesibilidad y comunicación con otras ciudades. La ciudad de Trujillo se erigió en el valle de Moche o Santa Catalina, alejada de pantanos, rodeada de tierras fértiles y cerca de Chan Chan.

La ciudad de Trujillo, fue fundada con el nombre de “Trujillo de Nueva Castilla” (en reconocimiento a la ciudad natal de Francisco Pizarro Gonzáles, Trujillo de Castilla-España), por el capitán Diego de Almagro a fines de noviembre de 1534, según el historiador Napoleón Cieza Burga, la fecha exacta no se puede precisar por la pérdida del acta en el siglo XVII. esta fundación formo parte de la colonización de las culturas precolombinas que existían en la zona, siguiendo la tradición su trazo fue de damero con cuadras de 100m x 100m, teniendo como eje la plaza mayor.

En 1785 se creó la Intendencia de Trujillo, demarcación política que abarcaba todo el norte peruano, siendo Trujillo su capital.



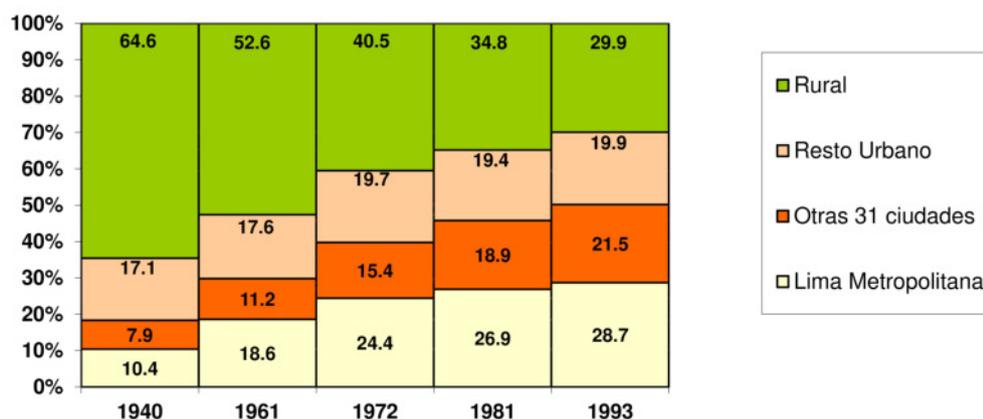
\*Docente de la FAUA UPAO

Fuente: Sistema de información geográfica de arqueología/monumentos arqueológicos prehispánicos-Dirección de catastro y saneamiento físico legal-Ministerio de cultura  
Elaboración : Propia

En 1820, Trujillo protagoniza la independencia de la Intendencia de su jurisdicción, siendo el primer territorio peruano en liberarse del dominio español. Con la independencia nacional, Bolívar declara en 1826, la supresión de los conventos que tenían menos de 8 frailes. Sus claustros pasaron a cumplir funciones públicas: La Compañía, sede de la Universidad Nacional de Trujillo, San Francisco el Colegio Nacional de San Juan, La Merced como Corte Superior, San Agustín fue destinado para mercado y Santo Domingo a cárcel.

Desde el último tercio del siglo XVIII la ciudad había empezado a crecer por sectores extramuros: la portada de la sierra y la portada de Mansiche. En 1872 se inició la destrucción de la muralla para dar inicio a las obras del ferrocarril y posteriormente con la ocupación militar chilena se destruyó el tramo entre Mansiche y Pedro Muñiz. Entre fines del siglo XIX y los años treinta del siglo XX, la ciudad vive un proceso de transición hacia el capitalismo y la "modernidad", produciéndose un corte histórico en la evolución urbana de Trujillo. Hacia 1916 había desaparecido gran parte de la muralla y la ciudad había desbordado sus antiguos límites. Se produce la expansión urbana de los Barrios Chicago (ex fundo Santo Tomas de Villanueva), Miraflores (Portada de mampuesto), Pedro Muñiz. Posteriormente, se incorporaron la Portada de Moche, la Bella Aurora, la Portada de Huamán y las Violetas.<sup>1</sup>

A partir de los años 1940 los procesos de migración de la población del campo a la ciudad que se dio en todo el Perú, y que dio inicio al crecimiento de la ciudad de una manera explosiva para la época, debido a que los migrantes que venían principalmente de la serranía del interior de La Libertad, provenientes de Otuzco, Huamachuco, Santiago de Chuco, Julcán, asienta principalmente donde ahora son los distritos de Florencia de Mora y El Porvenir, por estar cerca a la carretera de acceso a sus lugares de origen. Así mismo migrantes provenientes del norte del Perú como: Piura, Lambayeque, Cajamarca, se asentaron en la ciudad donde ahora es el distrito de la esperanza, cerca a la vía de acceso a sus lugares de origen.



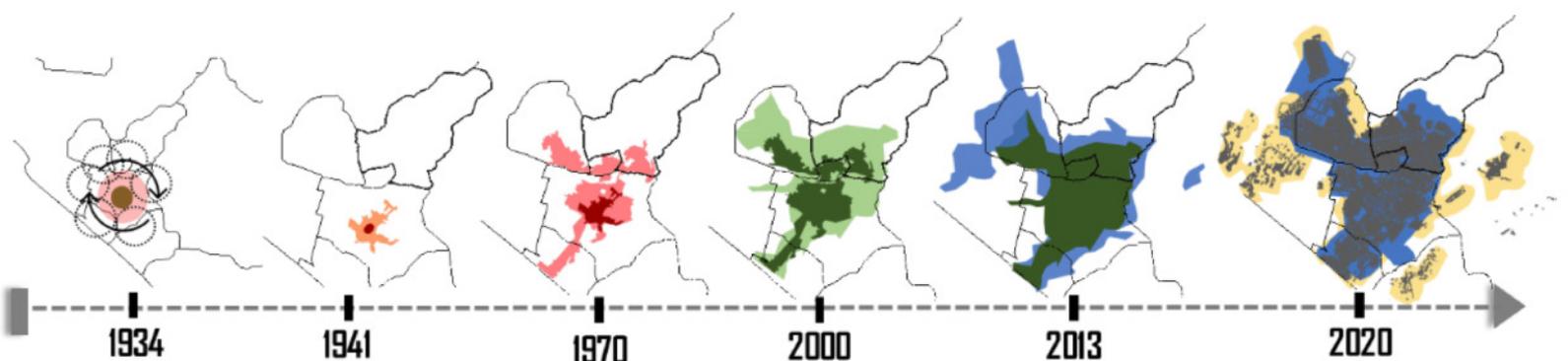
<sup>1</sup>Plan de Manejo y Desarrollo del Centro Histórico de Trujillo. 2001

Fuente: Tesis para optar el grado académico de maestro en Gestión Urbano Ambiental "La Gestión del suelo y el desarrollo urbano de los asentamientos humanos marginales del "Alto Trujillo"

Elaboración : Mg. Arq. Nelly Amemiya Hoshi.

Fuente: Atlas ambiental de la ciudad de Trujillo 2002 y Google Earth-2019

Elaboración : Equipo técnico PDM de Trujillo 2020, CONSORCIO MAVEK S.A.C.-PROTEC S.A.C-LUIS ROJAS.



Es así como a través del tiempo, los crecimientos poblacionales internos y como producto de las migraciones de los distritos de: El Porvenir, Florencia de Mora, La esperanza, Trujillo y Víctor Larco, llegaron a conformar una conurbación urbana, formando un núcleo urbano físicamente compacto, donde los límites distritales entre los mismos están determinados por calles y/o avenidas., que conjuntamente con los distritos integrados de Huanchaco, Laredo, Moche y Salaverry, conforman nuestra AREA METROPOLITANA, de la ciudad.

#### 1.1.2. Esquemas Directores y Planes de Desarrollo urbano anteriores

-En 1943, se realizó el primer plan regulador de la ciudad de Trujillo, que estuvo a cargo del arquitecto Carlos Morales Macchiavello, tomando como base conceptual el trazo de damero del Centro Histórico de Trujillo y la muralla de la ciudad que finalmente se convirtió en el 1er anillo vial de la ciudad (Av. España), así mismo se planificó un 2do. anillo vial de circunvalación (Av. América). Qué con algunos cambios que se dieron a través de los años se mantiene hasta hoy.

-En 1983, se aprobó el 1er Esquema Director de la ciudad de Trujillo, la misma que fue aprobada mediante Acuerdo de Concejo N° 277-83-CPT, donde ya se puede identificar la consolidación de la trama urbana existente de las principales vías de carácter Metropolitano de Trujillo como son:

- La avenida 26 de marzo (ex acequia la mochica alta): vía colectora que integra todos los distritos de la parte alta de la ciudad como: El Porvenir, Florencia de Mora, La Esperanza y Trujillo.
- La avenida César Vallejo, que integra los distritos de El Porvenir, Trujillo y Víctor Larco Herrera.
- La avenida Nicolas de Piérola, que integra los distritos de Huanchaco (CPM El Milagro, La Esperanza y Trujillo)
- La avenida Mansiche, que integra: Trujillo y Huanchaco.
- La avenida Larco, que integra: Trujillo y Víctor Larco Herrera.
- La avenida Moche, que integra: Trujillo, Moche y Salaverry.
- La Carretera Industrial, que integra Trujillo con Laredo.

Esta Integración Urbana de 9 de los 11 los distritos de la Provincia de Trujillo que son: Trujillo, Laredo, El Porvenir, Florencia de Mora, La Esperanza, Huanchaco, Víctor Larco Herrera, Moche, Salaverry, nos da los primeros indicios de lo que en la actualidad lo llamaríamos AREA METROPOLITANA.

-En 1995, se aprobó el 1er Plan de Desarrollo Urbano Metropolitano de Trujillo y la Actualización del Esquema director del continuo urbano de Trujillo, las cuales fueron aprobadas mediante Ordenanza Municipal N° 05-95-MPT, estudios elaborados por el P.E. PLANDEMETRU, creándose en Trujillo la primera oficina de Planificación Urbana, encargada de proponer, evaluar, monitorear, actualizar planes de desarrollo urbanos de la provincia de Trujillo.

El Plan de Desarrollo Urbano Metropolitano de Trujillo, tuvo los siguientes criterios orientadores:

- La organización del área metropolitana como una unidad de planeamiento y desarrollo.
- La conservación de recursos de suelos agrícolas.
- El incremento de la densidad urbana global.

- La promoción de conservación de los valores patrimoniales históricos monumentales.
- El manejo y la preservación del medio ambiente.
- La prevención y mitigación de desastres.
- La homogeneización de la calidad del espacio y la vida.
- La generación de las condiciones que alienten la inversión y el desarrollo.
- El crecimiento urbano compartido.

Este Plan de Desarrollo urbano Metropolitano de Trujillo, se concibió bajo los conceptos orientadores del 1er Reglamento de Acondicionamiento Territorial, el Desarrollo Urbano y el Medio Ambiente del Perú, el cual fue aprobado con Decreto Supremo N° 007-85-VC, de fecha 15 de febrero de 1985. Durante el 2do gobierno del Arquitecto Fernando Belaunde Terry. Presidente Constitucional de la Republica del Perú.

- En el año 2001, se elaboró el Plan de Manejo y Desarrollo Centro Histórico de Trujillo, el cual fue aprobado con la Ordenanza Municipal N° 21-2001-MPT, donde se define los límites del centro histórico y su área integrada, con la finalidad de contar con su propia normatividad urbana y políticas de gestión y conservación de los mismos. En concordancia con la Actualización del Esquema Director del Continuo Urbano de Trujillo, actualizado en 1995.

-En el año 2003, se aprobó la Actualización del Esquema Director del Continuo Urbano de Trujillo, aprobado con Ordenanza Municipal N° 16-2003-MPT, la misma que incluye modificaciones al Plano de Zonificación General de Usos del Suelo que incluye la reprogramación de la Expansión Urbana al 2010 y al Plano del Esquema Vial del Esquema Director de Trujillo, la cual se basa en estudios detallados de Planeamientos Urbanos sobre las áreas programadas de expansión urbana, recogiendo la variaciones producidas en la ciudad entre 1995-2003, e incorporando los criterios y resultados obtenidos de estudios y diagnósticos específicas sobre: las calidades del suelo y su comportamiento, sobre la situación de la infraestructura de los servicios básicos y sus limitaciones, sobre la amenazas y situaciones de riesgos, vinculadas a fenómenos naturales de origen geológico, climático y otros, como son los sismos, tsunamis e inundaciones y sobre el fenómeno de recarga de la napa freática en el valle, situaciones que afectan a la ciudad, siendo necesario la fijación de restricciones y limitaciones de usos y la reorientación de la expansión urbana.<sup>2</sup>

<sup>2</sup>Actualización del Esquema Director del Continuo Urbano de Trujillo.

-En el 2012, la gerencia de PLANDET, realizó un estudio de diagnóstico urbano integral del continuo urbano de Trujillo, el mismo que está conformado por los 5 distritos conurbados que son los distritos de: El Provenir, Florencia de Mora, La Esperanza, Trujillo y Víctor Larco Herrera. Contando con información referentes a usos del suelo, alturas de edificación, localización de equipamiento urbanos, cálculos poblacionales, estudio de nivel freático (P.E. CHAVIMOCHIC), mapa de peligros, plan de usos del suelo ante desastres medidas de mitigación (INDECI PNUD), entre otros estudios. Los mismos que fueron base para aprobar el Reglamento de Desarrollo Urbano de la Provincia de Trujillo y la Actualización del Plano de Zonificación y Expansión Urbana del Continuo Urbano de la Ciudad de Trujillo. El mismo que fue aprobado con Ordenanza Municipal N°001-2012-MPT, teniendo una actualización le Plano de Zonificación de Usos del Suelo del Continuo Urbano de Trujillo la misma que fue aprobada con Ordenanza Municipal N°031-2012-MPT.

## II) PLAN DE DESARROLLO URBANO METROPOLITANO AL 2022.

Para poder realizar el presente estudio, la Municipalidad Provincial de Trujillo elaboró el Proyecto de Inversión Pública denominado “Fortalecimiento en el Desarrollo de Capacidades para el Ordenamiento Territorial en la Provincia de Trujillo-La Libertad”, con la

finalidad de obtener los recursos económicos necesarios que el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento asignaba a los gobiernos locales para la elaboración de sus Planes de Desarrollo Urbano, en el marco del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, aprobado con Decreto Supremo N° 004-2011-VIVIENDA (actualmente derogado), donde establece los contenidos mínimos que debe contar un PLAN DE DESARROLLO METROPOLITANO.

Para la formulación del Plan se realizaron varios eventos participativos, entre ellos, tres talleres, ejecutados oportunamente en el proceso del desarrollo del Plan. El propósito central de estos talleres fue: validar el diagnóstico, construir la visión metropolitana al 2022, validar las propuestas de desarrollo urbano e identificar los principales proyectos de inversión. En estos talleres se convocó a los agentes de desarrollo de la ciudad, instituciones públicas y privadas, representantes de empresarios, entre otros.<sup>3</sup>

<sup>3</sup>Plan de Desarrollo Urbano  
Metropolitano de Trujillo  
2012-2022-PDUM

Es así como el Concejo Provincial mediante Ordenanza Municipal N° 038-2013-MPT, de fecha 31 de Julio del 2013, aprobó el PLAN DE DESARROLLO URBANO METROPOLITANO DE TRUJILLO AL 2022, en concordancia con el Plan Provincial de Desarrollo Concertado, aprobado con Ordenanza Municipal N° 041-2012-MPT, el PLAN DE DESARROLLO URBANO METROPOLITANO DE TRUJILLO AL 2022, cuenta con dos partes diferenciadas como:

## 2.1. DIAGNOSTICO URBANO METROPOLITANO:

El diagnóstico urbano permite determinar las tendencias, desequilibrios y potencialidades urbanas, a partir del análisis y caracterización de los aspectos: demográfico, social, económico, físico-ambiental del centro histórico<sup>4</sup>, es así como se contempló los siguientes aspectos en su desarrollo:

<sup>4</sup>Plan de Desarrollo Urbano  
Metropolitano de Trujillo  
2012-2022-PDUM

- Conformación del área urbana.
- Caracterización demográfica y social.
- Caracterización Económica.
- Caracterización física.
- Caracterización ambiental.
- Patrimonio cultural.

Revisando el diagnóstico, se evidencia que un aspecto fundamental poco profundizado, es la IDENTIFICACION Y CLASIFICACION DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS, como: Gobierno Central, Gobierno Regional, Gobierno Local, Entidades prestadoras, Colegios Profesionales, Universidades y Grupos Sociales, debido a que son los actores de la sociedad involucrados en la toma de decisiones, ayudándonos a construir compromisos entre ellos a largo plazo, que trascenderán a los periodos de gestión de los gobiernos locales tienen, dándole continuidad al PDUM y así poder gestionar la ejecución de los proyectos de inversión priorizados. A continuación, se hace un análisis de algunos aspectos desarrollados:

**A. Conformación del área urbana:** se puede determinar la falta del análisis del contexto: nacional (sistema nacional de centros poblados), y regional (ciudad-región), como marco de referencia territorial con la finalidad de establecer los roles y funciones que el área metropolitana cumple en los diferentes contextos antes mencionados, los resultados ayudarán a proponer lineamientos y estrategias en la Propuesta del PDUM.

**B. Caracterización económica:** abarca un análisis superficial de las actividades comerciales, dándonos unos indicadores que tienen que ver con cantidades y

porcentajes de establecimientos dedicados a las actividades económicas de la Provincia, así como de la PEA y en la actividad industrial, hace una identificación de las cinco zonas industriales dando un listado de las empresas que se asientan en cada una de ellas. Sin embargo, es importante conocer la estructura y dinámica económica de las actividades primarias (extractivas), secundarias (de transformación) y terciarias (de servicios), esta información no solo debe ser numérica si no también espacial representada en mapas temáticos donde se puedan visualizar la concentración espacial de dichas actividades. Así mismo se debe identificar los conglomerados por actividades económicas más representativas que se encuentran dentro del área metropolitana, clasificándolas según el tamaño de empresa: grande, mediana, pequeña y micro (según la Ley N°30556), debiendo conocer su rentabilidad y capacidad de generación de empleo. Otros análisis económicos que se debió realizar son: Las principales infraestructuras productivas, la demanda de suelo comercial e industrial y el valor comercial del suelo establecido por rango de variación.

**C. Caracterización física:** se debería tomar en cuenta además de lo desarrollado, los análisis referentes a:

C.1. Sistema de movilidad urbana: debido a que el desarrollo económico de las ciudades viene de la mano con el incremento de la movilidad, es necesario conocer la demanda y la oferta del servicio, con la finalidad de planificar sistemas de transporte públicos masivos integrados, mejorando las condiciones de movilidad de los ciudadanos al realizar sus actividades diarias.

C.2. Sistema de equipamiento metropolitano: con la finalidad de establecer superávit o déficit de atención por categoría de equipamiento, según su radio de influencia.

C.3. Evolución urbana y tendencias de crecimiento urbano: la ciudad es como una célula viva que está en constante transformación, es por ello la importancia de establecer patrones de crecimiento urbano de carácter vertical o horizontal, y así establecer lineamiento y políticas de gestión de qué modelo de ciudad queremos y a opinión del suscrito debería ser sectores compactos.

**D. Caracterización ambiental:** desarrolla una descripción superficial sin la evaluación de los peligros para poder establecer sus niveles (muy alta, alta, media y baja), de los Peligros de Origen Natural descritos y generados por:

D.1. Geodinámica interna: sismo y tsunamis.

D.2. Fenómenos hidrometeorológicos y oceanográficos, inundación fluvial, inundación pluvial, lluvias intensas, erosión del suelo.

D.3. Geodinámica externa, caídas, deslizamientos.

No desarrolla la caracterización física del territorio que incluya: antecedentes históricos de desastres, análisis del entorno físico y análisis del entorno ambiental. Así mismo no desarrolla los Peligros Antrópicos (inducidos por la actividad humana) como: Peligro Físico (exposición a la radiación no ionizante), Peligro Químico (materiales peligrosos, transporte de materiales y residuos peligrosos, incendios) y Peligro Biológico (residuos sanitarios, agentes biológicos (pandemia) y toxina).

## 2.2. PROPUESTA GENERAL:

El punto de partida para la formulación de la propuesta general de desarrollo urbano metropolitano es la definición de la visión de futuro y se define precisando los roles económicos, los logros de desarrollo cultural, empresarial, social y de hábitat que se aspira alcanzar al año 2022 <sup>5</sup>, es así como se elaboró lo siguiente:

- Visión Metropolitana al 2022.
- Misión de la Municipalidad Provincial de Trujillo.
- Objetivos Estratégicos.
- Políticas de Desarrollo Urbano Metropolitano.
- Modelo de Desarrollo Urbano Metropolitano.

Al evaluar la secuencia temática, se nota una desorganización de los aspectos desarrollados, por cuanto luego de establecer la Visión Metropolitana, se debe continuar con la construcción del Modelo de Desarrollo Urbano que es la materialización territorial de la visión, posteriormente los Lineamientos de Política orientan las acciones de planificación que nos permite lograr el modelo de desarrollo planteado, los Objetivos Estratégicos se elaboran en base a la visión escogida y relacionada con los Lineamientos de Política.

A continuación, se hace un breve análisis de algunos temas planteados según la secuencia establecidos en el PDUM al 2022:

**A. Visión Metropolitana al 2022:** según el PDUM al 2022 es “Destino turístico de la cultura peruana”, centro de embarque de la producción del norte del país, capital de desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas y modelo de sistemas modernos de servicios locales”, no incorpora: la caracterización física-espacial de la metrópoli es decir el modelo de ciudad, su articulación con su entorno inmediato y mediato, la gestión de riesgo de desastres y a las instituciones involucradas en la gestión del territorio.

**B. Misión de la Municipalidad Provincial de Trujillo:** según el PDUM al 2022, “La Municipalidad Provincial de Trujillo tiene la misión de organizar, promover y regular el desarrollo urbano metropolitano de Trujillo.. ”, no es un aspecto a desarrollar en un Plan de Desarrollo Urbano, por cuanto la misión de los gobiernos locales es más amplia de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

**C. Objetivos Estratégicos:** Deben desprenderse de la visión metropolitana, según el PDUM al 2022 en resumen, son las siguientes:

- Organizar la ciudad en base a un sistema vial jerarquizado...
- Ordenar y acondicionar el desarrollo de las áreas de ocupación urbana...
- Garantizar la implementación y cobertura de los servicios básicos...
- Promover el desarrollo de políticas locales de seguridad ciudadana...
- Garantizar y promover la implementación del equipamiento urbano...
- Prevenir y mitigar los efectos de la contaminación ambiental...
- Institucionalizar la gestión y regulación del desarrollo urbano metropolitano...

Conceptualmente los objetivos estratégicos son las acciones que nos ayudarán, a cumplir la visión metropolitana y es allí donde nace una pregunta pertinente ¿Estos objetivos plantados nos ayudaran a cumplir con la visión metropolitana escogida?, a opinión del suscrito **No**.

**D. Políticas de Desarrollo Urbano Metropolitano:** Son los principios que las acciones seguirán para lograr el modelo de desarrollo trazado, según el PDUM al 2022 en resumen, son las siguientes:

- En la organización vial de la ciudad y el transporte.
- En el ordenamiento y acondicionamiento urbano.
- En el medio ambiente y seguridad física ante desastres.
- En el equipamiento urbano metropolitano.
- En los servicios públicos.
- En la limpieza pública.
- En la gestión y regulación del desarrollo urbano.
- En la formulación de un programa de inversiones metropolitano.

¿Cómo se puede determinar Políticas de Desarrollo Urbano Metropolitano, sin antes haber establecido el Modelo de Desarrollo? más aún si al leer su contenido, solo es una descripción conceptual de lo que es o debe ser un Modelo de Desarrollo.

### 2.3. PROPUESTAS ESPECÍFICAS:

Las propuestas específicas se desarrollan en función a la propuesta de conformación, articulación y funcionamiento, establecidos en el modelo de desarrollo (6), es así como se elaboró lo siguiente:

- Estructuración Urbana del Área Metropolitana.
- Clasificación General del Suelo.
- Sistema Vial Metropolitano y el Transporte.
- Delimitación de áreas que requieran de Planes de Desarrollo Urbano, Esquemas de Ordenamiento Urbano y Planes Específicos.
- Sectorización Urbana Metropolitana.
- Equipamiento Urbano Metropolitano.
- Gestión del Desarrollo Urbano Metropolitano.
- Programa de Inversiones.

Para el presente artículo se analizará algunos aspectos relevantes referente a: Clasificación General del Suelo y Programa de Inversiones.

## III) EVALUACION TECNICA DISCREPANTE:

### 3.1. CLASIFICACION GENERAL DEL SUELO

**A) AREA URBANA EN ALTO RIESGO:** Según el Plan de Desarrollo Urbano Metropolitano al 2020 (PDUM al 2020), establece como AREA URBANA EN ALTO RIESGO “Esta área es considerada no mitigable, sujeta calificación como zona de reglamentación especial para fines de paulatina desocupación. En el caso de la ciudad de Trujillo este tipo de área está referida, principalmente, a zonas deterioradas donde el nivel de la capa freática está muy cercano a la superficie; así mismo, en zonas ocupadas en laderas vulnerables a los deslizamientos... ”.<sup>7</sup>

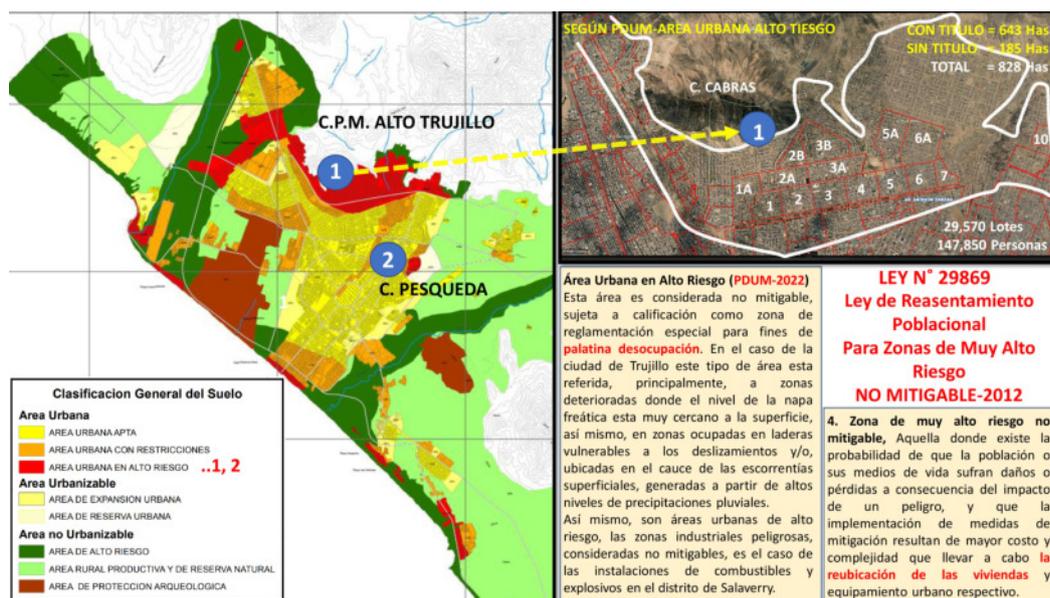
<sup>6, 7</sup> Plan de Desarrollo Urbano Metropolitano de Trujillo 2012-2022-PDUM

Sin embargo, el estudio no presenta una evaluación económica y social, para justificar dicha clasificación, por cuanto infringe la LEY N° 29869 “LEY DE REASENTAMIENTO POBLACIONAL PARA ZONAS DE MUY ALTO RIESGO NO MITIGABLE”, Artículo 6. Garantías, Son garantías del proceso de reasentamiento poblacional las siguientes:

1. "Se inicia luego de que las autoridades competentes hayan estudiado las alternativas viables para evitarlo"....NO INDICADO EN EL ESTUDIO.
2. "El Estado adopta las medidas necesarias para reducir el número de pobladores a reasentar, así como sus efectos adversos"....NO INDICADO EN EL ESTUDIO.
3. "Los pobladores participan de manera organizada y conjunta con el Estado en la planificación del reasentamiento, cuando las circunstancias lo permiten....."....NO INDICADO EN EL ESTUDIO.

El pretender una paulatina desocupación de aproximadamente 147,850 personas asentadas en 828 Has, de las cuales 643 Has cuentan con título de propiedad otorgadas por LA COFOPRI y 185 Has con ocupaciones informales, se convierte en una UTOPIA, más aún si se obvian los requisitos mínimos para poder declarar una zona como AREA URBANA EN ALTO RIESGO. Como es caso del sector denominado Trujillo Alto, que corresponde a la zona norte urbana de los distritos de: El Porvenir, Florencia de Mora y La Esperanza.

Los efectos de esta CLASIFICACION GENERAL DEL SUELO, es dificultar inversiones estatales y privadas, para generar desarrollo económico-social, y mejorar las condiciones de vida con las que cuentan los pobladores asentados en estas zonas de la ciudad, accediendo a servicios básicos: como el agua y desagüe, equipamientos básicos de salud y educación, así como a una vivienda digna, a través de distintos programas sociales con las que cuenta el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento.



Evaluación Área Urbana en Alto Riesgo del Sector Alto Trujillo

Fuente y Elaboración: Propia.

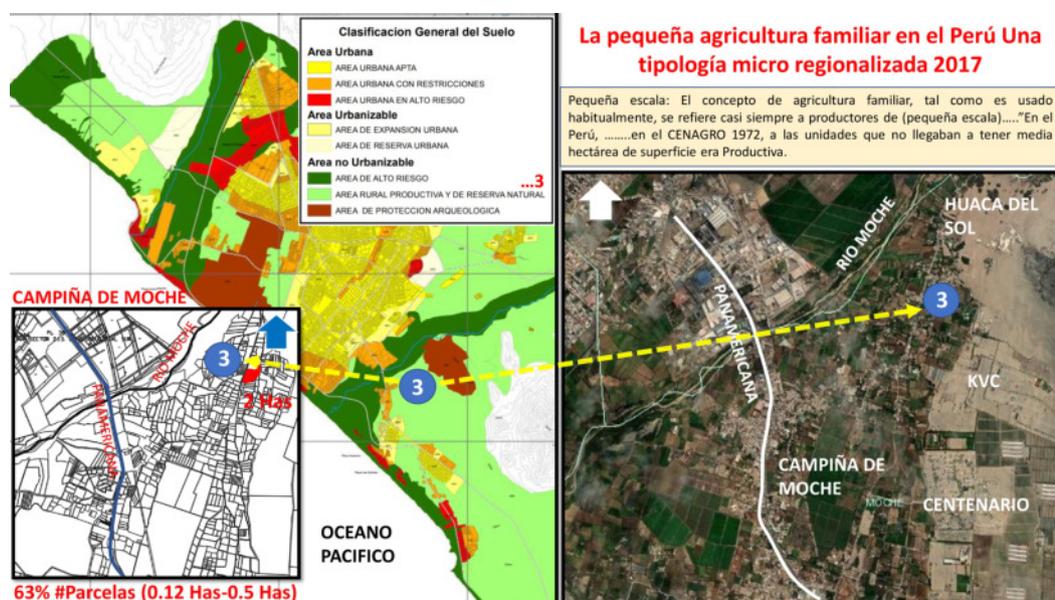
**B) ÁREA PRODUCTIVA Y DE RESERVA NATURAL:** Según el Plan de Desarrollo Urbano Metropolitano al 2020 (PDUM al 2020), establece como AREA PRODUCTIVA Y DE RESERVA NATURAL ".....Debido a la importancia ecológica, productiva y recreativa, en estos suelos está prohibida cualquier forma de ocupación con fines urbanos. Los asentamientos que se produzcan en contra de la presente norma no serán reconocidos por la Municipalidad Provincial de Trujillo y no podrán acceder a los servicios públicos, siendo por lo tanto erradicables... ".<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Plan de Desarrollo Urbano Metropolitano de Trujillo 2012-2022-PDUM

El sector norte de la campiña de moche, tiene esta CLASIFICACION GENERAL DEL SUELO, Sin embargo, se viene promocionando distintos proyectos inmobiliarios para fines residenciales como:

- Condominio Estancia de la Huaca, cuenta con 264 lotes, los cuales tiene un área promedio de lote de 1,000m<sup>2</sup>.
- Urbanización Altos del Valle, los lotes tienen un área aproximada de 165m<sup>2</sup>.

Así mismo como producto de las múltiples y constantes independizaciones de terrenos agrícolas en el sector norte de la campiña de Moche, que la ley lo permite cuando están fuera de expansión urbana, sin considerar un área mínima de independización menor a 1Has que si lo norma el Reglamento Nacional de Edificaciones, en áreas urbanas. Se viene atomizando de parcelas entre 0.12 Has – 0.5Has, representando un 63% del área de las parcelas totales en el sector, haciendo insostenible cualquier tipo de producción agrícola, perdiendo paulatinamente la vocación agrícola del sector, llevando a algunos de los propietarios a usar la tierra productiva para fines de materia prima en la fabricación de ladrillos, ocasionando una degradación del suelo fértil. Posteriormente salen a la venta para fines de residenciales y/o casa huerta.



*Evaluación Área Rural Productiva y de Reserva Natural-Campiña de Moche*

*Fuente y Elaboración: Propia.*

Una CLASIFICACION GENERAL DEL SUELO, debe partir de un adecuado diagnóstico urbano, estableciendo no solo la vocación del suelo si no las tendencias actuales de los usos del suelo y determinar su continuidad o reorientacion, incorporando la participación activa de la sociedad civil organizada en la toma de decisiones, esta desarticulación se evidencia al clasificarla como AREA PRODUCTIVA Y DE RESERVA NATURAL, sin embargo, se evidencia una fuerte presión inmobiliaria para fines urbanos en este sector de la ciudad.

### 3.2 PROGRAMA DE INVERSIONES.

Según el Plan de Desarrollo Urbano Metropolitano al 2020 (PDUM al 2020), establece como “La identificación de proyectos de inversión se presenta organizada en un listado abierto, que sea flexible de recoger iniciativas y aportes de los agentes públicos y privados que intervienen en el desarrollo del área metropolitana. La fuente de formulación del programa de inversiones es: los talleres participativos; especialmente, los realizados el 9 de agosto y 6 de noviembre de 2012; así mismo, los proyectos que tienen como finalidad lograr los objetivos estratégicos; las iniciativas que permiten prevenir y mitigar los problemas de desarrollo urbano metropolitano y los proyectos aportados por instituciones y organismos locales” <sup>9</sup>

Luego de haber transcurrido casi 8 años de la aprobación del PLAN DE DESARROLLO URBANO METROPOLITANO DE TRUJILLO AL 2022 (vigente), el balance general nos arroja que el 57% de los proyectos metropolitanos priorizados tiene un avance del 0.00%, mostrándonos el desinterés o poca acogida que tiene esta priorización, a la fecha han pasado 3 gobiernos locales distintas cuyas prioridades de inversión son establecidas por los gobernantes de turno, sin respetar el trabajo realizado años atrás. Mostrándonos una deficiencia en cuanto a la planeación a largo plazo y no tener claro un objetivo o visión compartida referente al Desarrollo Integral y Sostenible de nuestra Metrópoli.

COD	PROYECTO	COD	PROYECTO	COD	PROYECTO
P-1	CONSTRUCCION DEL PARQUE METROPOLITANO DE TRUJILLO 0.00%	P-12	ESTUDIO INTEGRAL DEL TRATAMIENTO DE ESCORRENTIAS SUPERFICIALES DE QUEBRADA SAN IDELFONSO 85.00%	P-23	ARTICULACION DE JUNTAS VECINALES DE SEGURIDAD CIUDADANA EN COORDINACION CON LA PNP 0.00%
P-2	PUESTA EN VALOR DEL CENTRO HISTORICO COMO CENTRO DE ATRACTIVO CULTURAL DE LA CIUDAD DE TRUJILLO 0.00%	P-13	DESARROLLO DE CAPACIDADES LOCALES PARA GESTION DEL DESARROLLO URBANO 0.00%	P-24	CONTROL DE REDUCCION DE CONTAMINACION SONORA 0.00%
P-3	CONSTRUCCION DEL RELLENO SANITARIO DE SEGURIDAD 20.00%	P-14	PERFECCIONAMIENTO Y ACTUALIZACION EN DESARROLLO URBANO A AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS 0.00%	P-25	ESTUDIO INTEGRAL DEL TRATAMIENTO DE ESCORRENTIAS SUPERFICIALES DEL RIO SECO 50.00%
P-4	ACONDICIONAMIENTO DEL TERMINAL PESQUERO METROPOLITANO DE TRUJILLO 0.00%	P-15	TRATAMIENTO PAISAJISTICO DE QUEBRADAS 0.00%	P-26	ESTUDIO INTEGRAL DEL TRATAMIENTO DE ESCORRENTIAS SUPERFICIALES DE QUERADA DEL LEON 50.00%
P-5	MANEJO AMBIENTAL DE LA FRANJA MARINO COSTERA METROPOLITANA 0.00%	P-16	HABILITACION Y CONSTRUCCION DE LA PROLONGACION AV. METROPOLITANA (Área de Amortiguamiento) 0.00%	P-27	MEJORAMIENTO DE LA AV. CESAR VALLEJO Y CONSTRUCCION DE TRAMOS AV. HUAMAN HASTA VIA DE EVITAMIENTO Y DESDE CRUCE AV. SANCHEZ CARRION CON CALLE A CASTELLANO HASTA FUTURA VIA UNO 38.00%
P-6	CONSTRUCCION DEL TERMINAL TERRESTRE NORTE (INTERSECCION PANAMERICANA NORTE CON VIA DE EVITAMIENTO-EL MILAGRO) 20.00%	P-17	CONSTRUCCION DE CICLOVIAS EN AV. METROPOLITANA Y AMERICA 0.00%	P-28	CONSTRUCCION DE LA AV. VIA UNO Y PUENTE SOBRE QUEBRADA SAN IDELFONSO 0.00%
P-7	RENOVACION DEL SISTEMA DE REDES DE AGUA POTABLE 20.00%	P-18	DISEÑO E IMPLEMENTACION DEL CIRCUITO METROPOLITANO DE CICLO VIAS 20.00%	P-29	ARBORIZACION DE LA LADERA DEL CERRO CABRAS 0.00%
P-8	RENOVACION DE LAS REDES DE ALCANTARILLADO DE LA CIUDAD DE TRUJILLO 30.00%	P-19	PLAN DE EDUCACION Y PROMOCION VIAL A LA POBLACION METROPOLITANA 0.00%	P-30	MANEJO AMBIENTAL DE LA CUENCA BAJA DEL RIO MOCHE 25.00%
P-9	IMPLEMENTACION DE UN CIRCUITO DE MONITOREO DE VIGILANCIA CIUDADANA 45.00%	P-20	PLAN ESPECIFICO DE LA ZONA ALTA DE TRUJILLO 80.00%	P-31	ACONDICIONAMIENTO DE INTERSECCION ENTRE AV. 26 DE MARZO Y AV. NICOLAS DE PIEROLA 0.00%
P-10	CONSTRUCCION DEL MERCADO MAYORISTA METROPOLITANO DE TRUJILLO 0.00%	P-21	PLAN ESPECIFICO PARA ASENTAMIENTOS UBICADOS EN ZONAS DE ALTO RIESGO POR INUNDACIONES 70.00%	P-32	MEJORAMIENTO VIAL DE AV. AMERICA Y CONSTRUCCION DE TRAMO AV. CASALS-AV. VILLARREAL-AV. AMERICA NORTE 30.00%
P-11	ESTUDIO INTEGRAL DE MOVILIDAD URBANA DE LA CIUDAD DE TRUJILLO 100.00%	P-22	PLAN PARA EL TRATAMIENTO DE LAS AGUAS SERVIDAS PARA EL RIEGO DE AREAS VERDES METROPOLITANAS 0.00%	P-33	PLAN ESPECIFICO PARA EL TRATAMIENTO URBANISTICO DE LA FRANJA COSTERA 10.00%

**57% DE LOS PROYECTOS PRIORITARIOS TIENEN AVANCE (0.00%)**

### 3.7

## PLAN DE DESARROLLO METROPOLITANO EN EL MARCO DE RECONSTRUCCIÓN CON CAMBIOS DEL MINISTERIO DE VIVIENDA CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO

Javier Alfaro Díaz <sup>1</sup>

En el presente documento se destacan algunos aspectos importantes que se vienen considerando en los planes de desarrollo metropolitanos, específicamente los que se realizan en el norte del país por encargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), bajo los alcances de la Reconstrucción con Cambios; son los casos de los Planes de Desarrollo Metropolitano (PDM) de las ciudades de Trujillo y Chiclayo-Lambayeque, que se formulan en la actualidad; sin embargo, en este artículo nos referiremos especialmente al caso del PDM de Trujillo.

La ciudad de Trujillo es tal vez la única ciudad en toda la nación que se desarrolló en base a un sistema radio concéntrico de anillos periféricos y avenidas radiales, muy parecida a la de muchas ciudades importantes de Europa. Si bien esta organización determinó gran parte del crecimiento urbano y su ordenamiento inicial, finalmente no llegó a completarse en su totalidad, generándose una expansión desordenada, esto debido probablemente a una serie de factores sociales, políticos o económicos que se dieron en su evolución.

Como antecedentes más recientes de la planificación en la ciudad de Trujillo tenemos que, en diciembre de 1995, mediante Ordenanza Municipal N° 05-95-MPT se aprueba el Plan de Desarrollo Metropolitano de Trujillo – 2010 y el Esquema director del continuo urbano de Trujillo, elaborados por el PLANDEMETRU. Este plan se constituyó como la base para la planificación territorial del ámbito metropolitano; así como para la planificación de los usos del suelo del continuo urbano de la ciudad.

En los años siguientes se realizaron una serie de planes urbanos parciales; en los distritos de la provincia de Trujillo, en el área central monumental, y la actualización del Reglamento de Zonificación del continuo urbano de Trujillo, que se consideraba a las áreas urbanas de los distritos de Trujillo, Víctor Larco, La Esperanza, Florencia de Mora y El Porvenir. Sin embargo, es a partir del 2013, con la aprobación del Plan de Desarrollo Urbano Metropolitano (PDUM) mediante Ordenanza Municipal 038-2013-MPT y en el marco del todavía vigente Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, aprobado por D. S. 004-VIVIENDA-2011, se inicia un nuevo enfoque del área metropolitana; ya que hasta entonces, solo se normaba el continuo urbano dejando libres de regulación las zonas fuera de estas áreas conurbadas. Este ha sido uno de los más importantes aportes de los nuevos planes de desarrollo metropolitanos, la regulación de las áreas no urbanizables y su incorporación dentro del ámbito de intervención de los mismos.

A continuación, desarrollaremos brevemente algunos aspectos que, de manera importante, se están constituyendo como los elementos gravitantes en la formulación de los PDMs: la integración de áreas urbanas y no urbanas; el mercado del suelo; el desarrollo de capacidades locales; la gestión de riesgos, y; el modelo de desarrollo metropolitano.

<sup>1</sup> Arquitecto Urbanista con Magister en Gestión Pública, Post Grado en Programas y Proyectos de Desarrollo Territorial en CEPAL-CELADE; Perfeccionamiento Profesional con el Lincoln Institute sobre Gestión del Suelo en México, Lima y Colombia; Cursos de especialización en Territorio y Desarrollo de Capacidades con la Cooperación Alemana en Chile y Alemania.

## LA INTEGRACIÓN DE ÁREAS URBANAS Y NO URBANAS

Generalmente, para la formulación de planes urbanos en el Perú, principalmente en los últimos cuarenta años, para definir el ámbito de intervención de un plan, se identificaba y proyectaba las áreas conurbadas de una ciudad o localidad; inclusive se llegaba a cuantificar cada uno de los centros poblados que conformaban la ciudad para definir exactamente la composición urbana de la misma y de ahí se iniciaba el estudio y/o intervención. Ahora nos damos cuenta que la ciudad no comienza ni termina dependiendo hasta donde llega la "zona urbana"; acaso, ¿las áreas de campo de Pocollay están fuera de la ciudad de Tacna?; ¿la ciudad de Arequipa no incorpora la campiña arequipeña?; ¿el valle del río Moche no está dentro de la ciudad de Trujillo?; ¿las áreas de campo de Monsefú y Reque, no conforman la ciudad de Chiclayo?; finalmente, ¿hasta dónde son los límites de la ciudad de Lima?

Por otro lado, la definición de la población urbana es muy aleatoria en muchos de los países, basadas en distintos criterios, muchas veces depende del instituto de estadísticas correspondiente, otras de los municipios o comunas, etc.; no existe un mismo criterio internacional; inclusive, a nivel nacional no está definido ¿cuál es población urbana y rural? No tenemos claro que es lo urbano y que es lo rural <sup>2</sup>

<sup>2</sup> Razón por lo que, en este artículo, nos referimos a "áreas de campo" en vez de rural.

Según Brenner y Schmid, 2016, nos señalan que las observaciones sobre tendencias urbanas en el mundo contemporáneo traspasan el discurso académico, político y periodístico de principios del siglo XXI. En una de estas observaciones se encuentra la afirmación que vivimos hoy una "era urbana", considerando de que, por primera vez en la historia de la humanidad, más del cincuenta por ciento de la población mundial vive en ciudades.

<sup>3</sup>Artículo "La era urbana en debate", EURE, VOL 42, N° 127, Neil Brenner y Cristian Schmid, 2016

Literalmente el artículo<sup>3</sup> nos dice "La era urbana, en definitiva, parece haberse convertido en un marco o punto de referencia para casi cualquier persona interesada en justificar la importancia de las ciudades como sitios de investigación, intervención de políticas, práctica de planificación/diseño, inversión o activismo comunitario"



Figura 1. Ámbito de intervención del PDM Trujillo en elaboración.

Sin embargo, también nos señala que, *“la tesis de la era urbana es una base errónea para conceptualizar los patrones de urbanización del mundo contemporáneo: es empíricamente insostenible (un artefacto estadístico) y teóricamente incoherente (una concepción caótica)”*

Entonces ¿Cómo determinar los límites espaciales apropiados de las zonas cuyas poblaciones se fueran a medir con fines de planificación de una ciudad? Desde los primeros intentos de medición de la población urbana del mundo, este polémico asunto ha sido enfrentado a través de diversas estrategias metodológicas, pero nunca se ha resuelto de manera satisfactoria. Wirth, ya en 1969, sostenía que *“una definición puramente basada en la población de la condición urbana era obviamente arbitraria, ya que no existe una definición de urbanismo que pueda aspirar a ser satisfactoria si los números son el único criterio.”*

Es aquí, donde consideramos que el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible (RATDUS), aprobado por D.S. 022-VIVIENDA-2016 ha aportado con la definición del ámbito del área de intervención para la formulación de un Plan de desarrollo metropolitano en el Perú.

*“ Es el instrumento técnico - normativo que orienta y regula la gestión territorial y el desarrollo urbano sostenible de las áreas metropolitanas, CONFORMADAS POR JURISDICCIONES DISTRITALES, cuyas circunscripciones son parte de una continuidad física, social y económica. Se elabora en concordancia con el Plan de Ordenamiento Territorial Regional, las Políticas y Regulaciones Regionales y Nacionales y el SINCEP.”*<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Definición establecida en el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano (RATDUS), aprobado por D.S. 022-VIVIENDA-2016.

## EL MERCADO DEL SUELO

Este es otro aspecto que se viene considerando, todavía muy tímidamente, en la formulación de los planes de desarrollo metropolitanos; digo tímidamente, porque el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) ha incorporado alguna herramienta, como la medición de los costos del suelo de la ciudad, sin embargo, no se sabe cómo usarla. Es muy importante conocer cómo se mueven los valores del suelo en una ciudad, a través de la inversiones públicas y privadas, de las autorizaciones de los usos del suelo y sus parámetros urbanísticos, entre otros; solo conociendo, principalmente los gobiernos locales, la dinámica de los precios por las intervenciones urbanísticas, se puede regular y reorientar los destinos de las ciudades en armonía con los intereses de los ciudadanos y no de los promotores, desarrolladores y/o especuladores del suelo.

De acuerdo a lo que señala Reese, E. (2006), *“el precio del suelo es una especie de síntesis de lo que es una localización y, la estructura de precios es una síntesis de lo que es la estructura urbana de una ciudad”* (p. 22)

La estructura urbana está relacionada directamente con la estructura de precios de una ciudad. Lo que se comercia en el mercado inmobiliario no son las características físicas del suelo sino su ubicación, su localización dentro de la ciudad, su emplazamiento respecto de las ventajas que ofrece el suelo urbano. El mercado de suelo es un mercado de localizaciones: el precio está condicionado por lo que sucede en el entorno inmediato, en el vecindario y por su inserción en un contexto urbano más amplio.

Una manera de medir el éxito de la gestión pública de los proyectos de inversión urbana podría ser la valorización del suelo, como un recurso que pueda movilizarse para reinvertirse en proyectos de inversión pública o transferirse a otras zonas de la ciudad. En la figura 2, Eduardo Resse<sup>5</sup> intenta graficar como se distribuye los precios del suelo en una ciudad cercana al millón de habitantes, y es casi exactamente lo que sucede en la ciudad de Trujillo.

<sup>5</sup> El profesor Arq. Eduardo Resse, presentó material didáctico, en el curso *“Grandes Proyectos Urbanos”* realizado por el Lincoln Institute of Land Policy, en Querétaro, México, 2006.

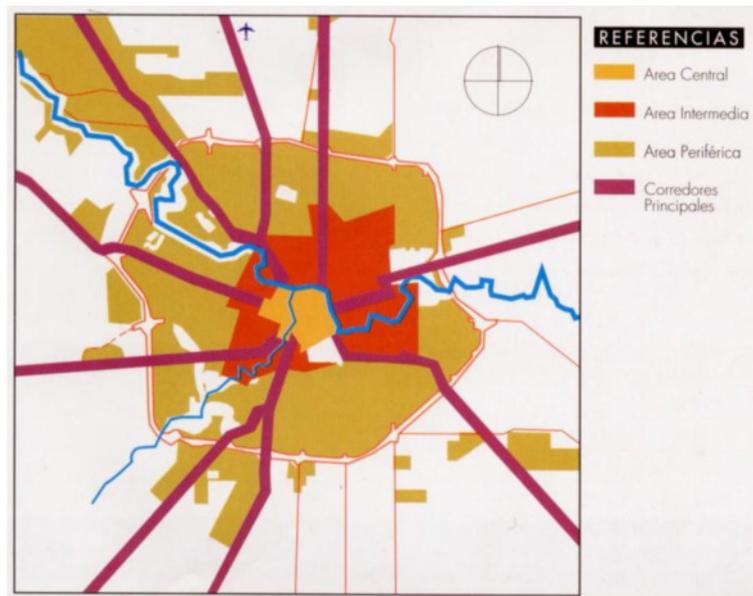


Figura 2. Naturaleza del precio del suelo urbano.  
 Fuente: Material Didáctico elaborado por el Arq. Eduardo Resse, 2006



Figura 3. Conformación de los precios del suelo.  
 Fuente: Material Didáctico elaborado por el Arq. Eduardo Resse, 2006

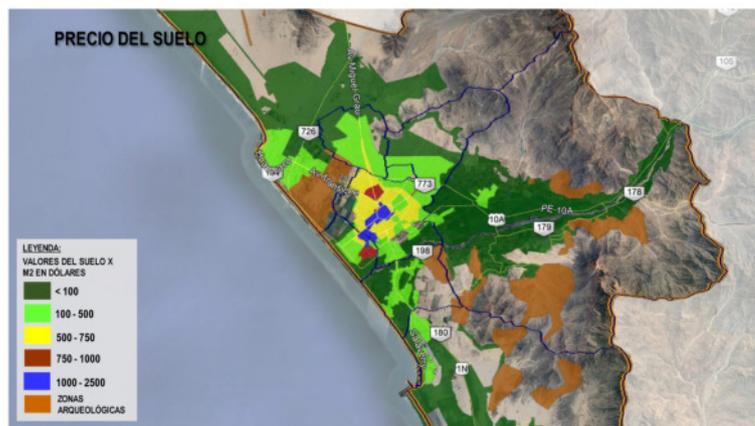


Figura 4. Precios del suelo en el área metropolitana de Trujillo, 2020.  
 Fuente: Equipo Técnico del PDM Trujillo, MVCS, MAVEK S.A.C, 2020

## EL DESARROLLO DE CAPACIDADES

Uno de los componentes más importantes de los procesos de gestión del desarrollo local en las dos últimas décadas, ha sido el desarrollo de las capacidades locales para la gestión. Existe una gran diferencia cuando los planes de desarrollo urbano se realizan con profesionales que no son locales, que generalmente se contratan desde Lima; estos tienen muchos problemas; primero, para la recopilación de información; no conocen las instituciones, nunca han coordinado con funcionarios locales, no conocen realmente donde está la información local y muchas veces no la encuentran; segundo, no conocen los problemas locales, no son acertados en los diagnósticos y generalmente tienen más observaciones de los actores de la ciudad o región; tercero, en las propuestas no utilizan tecnologías locales, plantean conceptos y proyectos sin considerar las lecciones aprendidas localmente, no se empoderan de lo planteado.

Todo lo contrario, sucede cuando los equipos técnicos son seleccionados y contratados localmente, dando oportunidades a los profesionales graduados en la localidad; ellos muy rápidamente recopilan la información local necesaria, generalmente conocen sus problemas regionales y de la ciudad, y son más acertados en los diagnósticos, siendo validados por los actores regionales; formulan sus propuestas localmente y se empoderan de ellas, dándole sostenibilidad a los procesos de desarrollo local.

En el país existe una variada tipología de municipalidades, según la capacidad de gestión de sus gobiernos, la capacidad de generación de ingresos y los índices de pobreza local; ésta última, cuya reducción es un problema estructural del país, se sostiene en los esfuerzos de fortalecimiento de capacidades locales, centrándose en mejorar la capacidad de gestión en términos de mayor liderazgo y autoridad, así como incrementar los recursos locales y regionales en términos de posibilidades de inversión pública y privada.

Por otro lado, la participación ciudadana es muy limitada, tanto en la determinación de las prioridades de los vecinos, como en la fiscalización de la gestión y del uso de los recursos públicos. Además, hay un elevado déficit de mecanismos adecuados para la participación ciudadana en las decisiones de gobierno como en la supervisión de las gestiones de gobierno local, ahora se ha agudizado por la crisis del Covid 19. La sociedad civil, en cada localidad, representada por instituciones y profesionales tienen el potencial de participar en estos procesos, concurrir en apoyo del fortalecimiento de las capacidades locales, pero necesitan ser adecuadamente orientados y capacitados para la comprensión del rol del Estado y la Sociedad Civil, basados en el principio de subsidiariedad.

Por ello, es necesario llevar a cabo un programa orientado a crear capacidades locales en forma sostenible y esto solo es posible con la transferencia interactiva de información, metodologías, técnicas, procedimientos adecuados a las necesidades de la gestión de los gobiernos locales como al desarrollo de las personas y organizaciones de la sociedad civil para asumir dicho rol.

El desarrollo no debe basarse sólo en políticas de restricción y desconfianza hacia las administraciones públicas pues ello limita sus capacidades de gestión. Para impulsar el desarrollo sostenible, es preciso incrementar el poder de los gobiernos locales, es decir, mayor autoridad y recursos para la gestión; pero, al mismo tiempo, dotar a la población de mayor capacidad de participar en la gestión, lo que equivale a lograr que participe en las decisiones de gobierno y que pueda fiscalizar adecuadamente sus actuaciones.

Del año 2003 al año 2005, el Instituto de Investigación y Capacitación Municipal – INICAM, ejecutó el proyecto Desarrollo de Capacidades Locales para la Gestión - DECALOGE<sup>6</sup>, el

<sup>6</sup> DECALOGE fue un proyecto financiado por la cooperación alemana para fortalecer el proceso de transición en el Perú de los primeros años del presente siglo. Este proyecto fue realizado en el departamento de Lambayeque, con el apoyo de su Gobierno Regional.

cual permitió identificar algunas lecciones aprendidas en el proceso de desarrollo de capacidades locales:

- a. Involucrar más a instituciones que personas incrementa la sostenibilidad del desarrollo de capacidades.
- b. Involucrar e informar a la sociedad civil es más efectivo que solo capacitar a autoridades y funcionarios; estos rotan, la sociedad civil se empodera como protagonista del proceso.
- c. Es inviable un proceso de gestión pública del desarrollo local sin el fortalecimiento de capacidades. No debemos formular instrumentos de gestión que no se usen y solo se expongan.
- d. Se debe atender más los procesos locales que transmitir “píldoras”, utilizar las capacidades locales en los procesos de planificación es fundamental.
- e. El desarrollo de capacidades no se trasmite, se construye juntos. No es solo capacitación, es abordar tareas con aprendizajes interactivos.

## LA GESTIÓN DE RIESGOS <sup>7</sup>

Uno de los componentes más importantes en la formulación de planes de desarrollo metropolitanos en la actualidad es la gestión de riesgo. El Perú debido a la presencia de la Cordillera de los Andes, la cercanía a la línea Ecuatorial, la fría Corriente Peruana o de Humboldt, la cálida Corriente del Niño y la presencia del anticiclón del Pacífico Sur presenta en su territorio variados climas y por ende diversos fenómenos naturales entre precipitaciones, temperaturas máximas, mínimas, vientos fuertes, frecuencia de heladas, etc.; además por encontrarse en el Cinturón de Fuego del Pacífico y frente a la zona de subducción de las Placas Tectónicas de Nazca presenta continuos movimientos sísmicos, a todo esto se suma la vulnerabilidad física del territorio debido a las características del tipo de suelo, forma y otros factores como el cambio climático acelerado abruptamente por la contaminación ambiental. Todas estas características mencionadas son los que llegaron a generar los grandes eventos climáticos que azotaron el Perú como fueron el Fenómeno de El Niño Costero 2017, Fenómeno de El Niño 1997 - 98 y el Fenómeno de El Niño de 1982 – 83.

Otros desastres sísmicos a nivel nacional han sido el sismo de Pisco en el 2007, el de Moquegua en el 2001, el de Ica en 1996, el de Lima en 1974, el de Piura – Tumbes en 1970 y el de Ancash el 31 de mayo de 1970 que originó en aluvión en el Callejón de Huaylas y sepultó la ciudad de Yungay, este antecedente es muy importante ya que nos muestra que ante la ocurrencia de un fenómeno natural pueden devenir otros posteriores. Los tsunamis se generan debido a una gran actividad sísmica ya sea cercano a nuestras costas o los acontecidos en otros países, es así que, ante una gran actividad sísmica en Trujillo, por ejemplo, podría producirse un tsunami, por lo tanto, no debemos bajar la guardia posterior a un evento sísmico más aún si es próximo a nuestro territorio. Los distritos costeros de la provincia de Trujillo tienen un gran riesgo ante tsunamis, esto en gran medida por el crecimiento desordenado y la ocupación inadecuada de su territorio, Trujillo es la segunda ciudad con mayor riesgo ante la ocurrencia de tsunami, superada solo por el distrito de La Punta en la provincia constitucional del Callao, por lo tanto se debe tener conciencia del riesgo latente y considerar antecedentes locales o externos de este tipo de emergencias con fines prospectivos, correctivos y reactivos.

En el caso de Trujillo, como consecuencia del Niño Costero 2017 que azotó diversos departamentos del país, en la primera quincena de marzo de dicho año se produjeron siete repentinas avenidas de agua, lodo y otros materiales en el cauce de la quebrada San Idelfonso, estas afectaron las viviendas ubicadas a lo largo del cauce de la quebrada, pasando por el sector de El Porvenir, Mampuesto y el Centro Histórico de Trujillo.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Desarrollado en base a la información obtenida por el Equipo Técnico que viene elaborando el PDM de la ciudad de Trujillo, 2020.

<sup>8</sup> CENEPRED, Informe de Evaluación de Riesgos Originados por Inundación Pluvial en el Área de Influencia del Distrito de Trujillo, Provincia de Trujillo, Departamento de La Libertad, 2017, p. 07

La definición de riesgos es la probabilidad que tiene la población y sus medios de vida a sufrir daños y pérdidas a consecuencia de su condición de vulnerabilidad y el impacto de un peligro.<sup>9</sup> En el caso del PDM de Trujillo, la determinación del riesgo ha sido elaborada con relación a cada tipo de peligro analizado, siguiendo la fórmula del riesgo  $R=P \times V$ . Donde, se analizaron los peligros y la vulnerabilidad correspondiente.

Finalmente, los sectores críticos son aquellas zonas que por sus características podrían considerarse de muy alto y alto riesgo, donde las características físicas del territorio, así como las condiciones sociales, económicas, determinan los niveles de riesgo muy alto para varios tipos de peligro de manera simultánea.

<sup>9</sup> DECRETO SUPREMO N° 048-2011-PCM, Decreto que aprueba el reglamento de la ley 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)

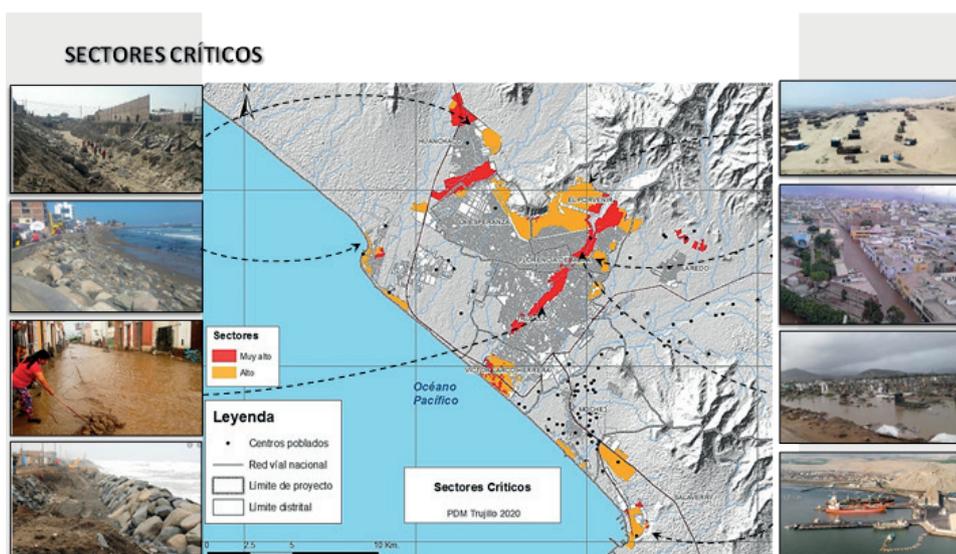


Figura 6. Sectores críticos de la ciudad de Trujillo

Fuente: Equipo Técnico del PDM Trujillo, MVCS, MAVEK S.A.C, 2020

## EL MODELO DE DESARROLLO METROPOLITANO

Otro componente que viene siendo fundamental en la elaboración de planes de desarrollo metropolitano es la formulación del modelo de desarrollo. La primera estrategia y/o toma de partido de cómo vamos a estructurar, articular y pretendemos que funcione un área metropolitana es el modelo de desarrollo; aquí es donde se determina la apuesta de organización física y funcional de la ciudad. Actualmente, el MVCS establece un esquema (ver figura 7) que fue elaborado en función a la sistematización de la experiencia de 20 años del Instituto Nacional de Desarrollo Urbano - INADUR, y presentado en el "Manual para la Elaboración de Planes de Desarrollo Urbano", el que fue formulado en el 2009 por el Instituto de Investigación y Capacitación Municipal - PROMCAD INICAM, por encargo del MVCS, y aprobado mediante Resolución Ministerial N° 325-2009-VIVIENDA del 07 de diciembre de 2009.

Si bien, pueden o podrían existir otras formas o esquemas para abordar el ordenamiento físico territorial de una ciudad, nos parece interesante recoger un esquema que sistematice los años en que el Perú tuvo una real escuela, mediante la elaboración de planes de desarrollo regional y urbano, durante los años ochenta, noventa y comienzos del dos mil, como fue el INADUR; con aportes de muchos profesionales destacados, profesionales recién graduados y estudiantes con muchas ganas de aprender, que en la actualidad, son los que estructuran los equipos técnicos para la formulación de los planes. A partir de la disolución

<sup>10</sup> En el ejercicio de planificar, las apuestas se refieren a la manera o forma de solucionar un problema y de formular una propuesta o planteamiento.

del INADUR en el año 2002, el país no cuenta con un referente institucional en el urbanismo y desarrollo urbano de nuestras ciudades.

La propuesta de ordenamiento físico de un área metropolitana, parte de la definición de un modelo de desarrollo urbano que debe expresar apuestas <sup>10</sup> claras de conformación, articulación y funcionamiento. El modelo debe definir la conformación metropolitana, a partir de su configuración espacial y la determinación de unidades territoriales; debe articular el área metropolitana a través de ejes de desarrollo y circuitos viales y, finalmente, debe garantizar el funcionamiento de la ciudad, proponiendo áreas para el desarrollo comercial, para la habilitación industrial, para el equipamiento urbano y para el transporte. El modelo de desarrollo metropolitano debe considerar una organización que permita alcanzar la visión de futuro deseada que se aspira alcanzar mediante el cumplimiento de los objetivos estratégicos.

Figura 7. Modelo de desarrollo metropolitano.

Fuente: Manual para la Elaboración de Planes de Desarrollo Urbano, MVCS – INICAM, 2009.

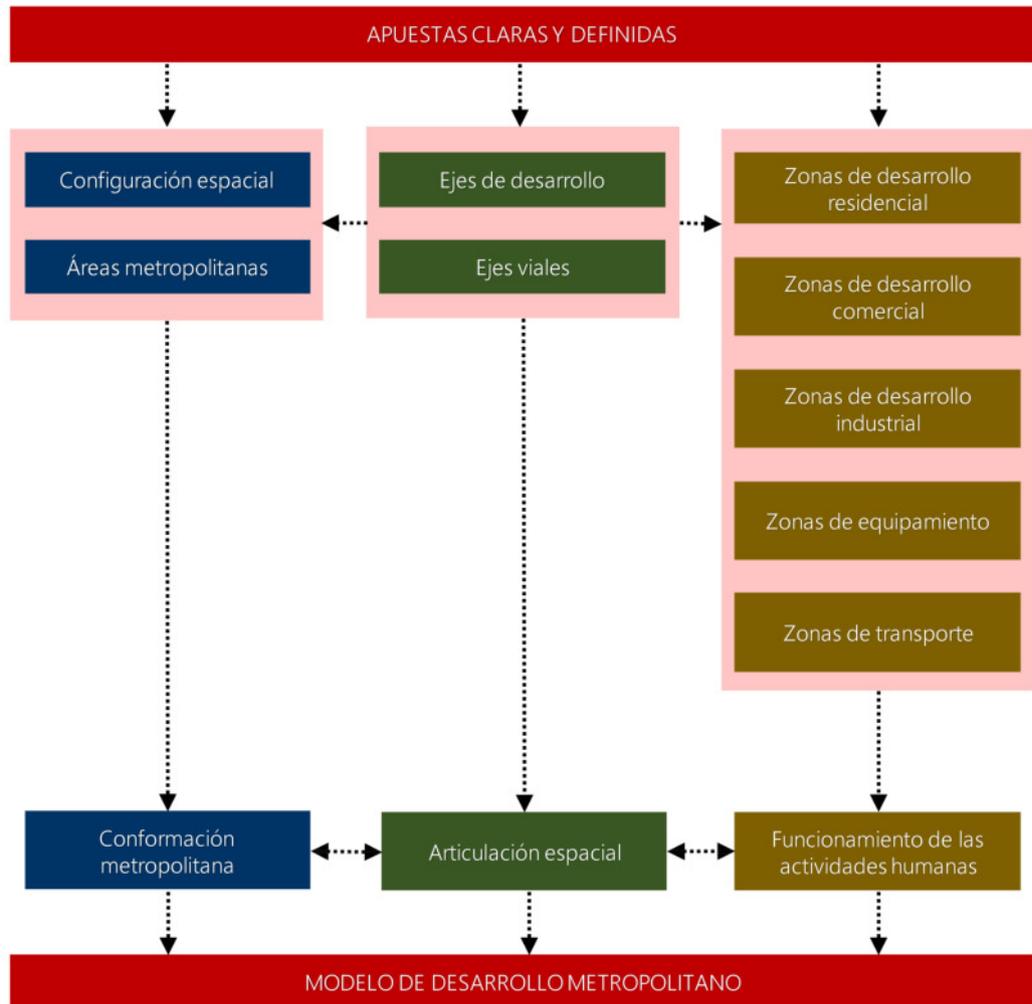
**BIBLIOGRAFÍA**

Bremer N. y Schmid C., La “era urbana en debate”, Harvard University, Cambridge, USA; Institut Stadt der Gegenwart, Suiza, EURE VOL 42, N° 127, 2016.

Equipo Técnico de MAVEK S.A.C, Plan de Desarrollo Metropolitano de Trujillo, documento de trabajo que viene siendo elaborado por encargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2020-2021  
Municipalidad Provincial de Trujillo, 2013, Plan de Desarrollo Urbano Metropolitano al 2022, elaborado en 2012 y aprobado mediante Ordenanza N° 038-2013-MPT.

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, (2016). Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible RATDUS, aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA, Lima, Perú.

Reese, E. (2006) Grandes proyectos urbanos: conceptos y características fundamentales, Curso de gestión del suelo en grandes proyectos urbanos, realizado del 5 al 9 de junio de 2006, Querétaro, México (p. 22).



A continuación, se presenta el esquema que viene trabajando el Equipo Técnico para la elaboración del PDM de Trujillo, el mismo que está en la etapa de revisión y aprobación.

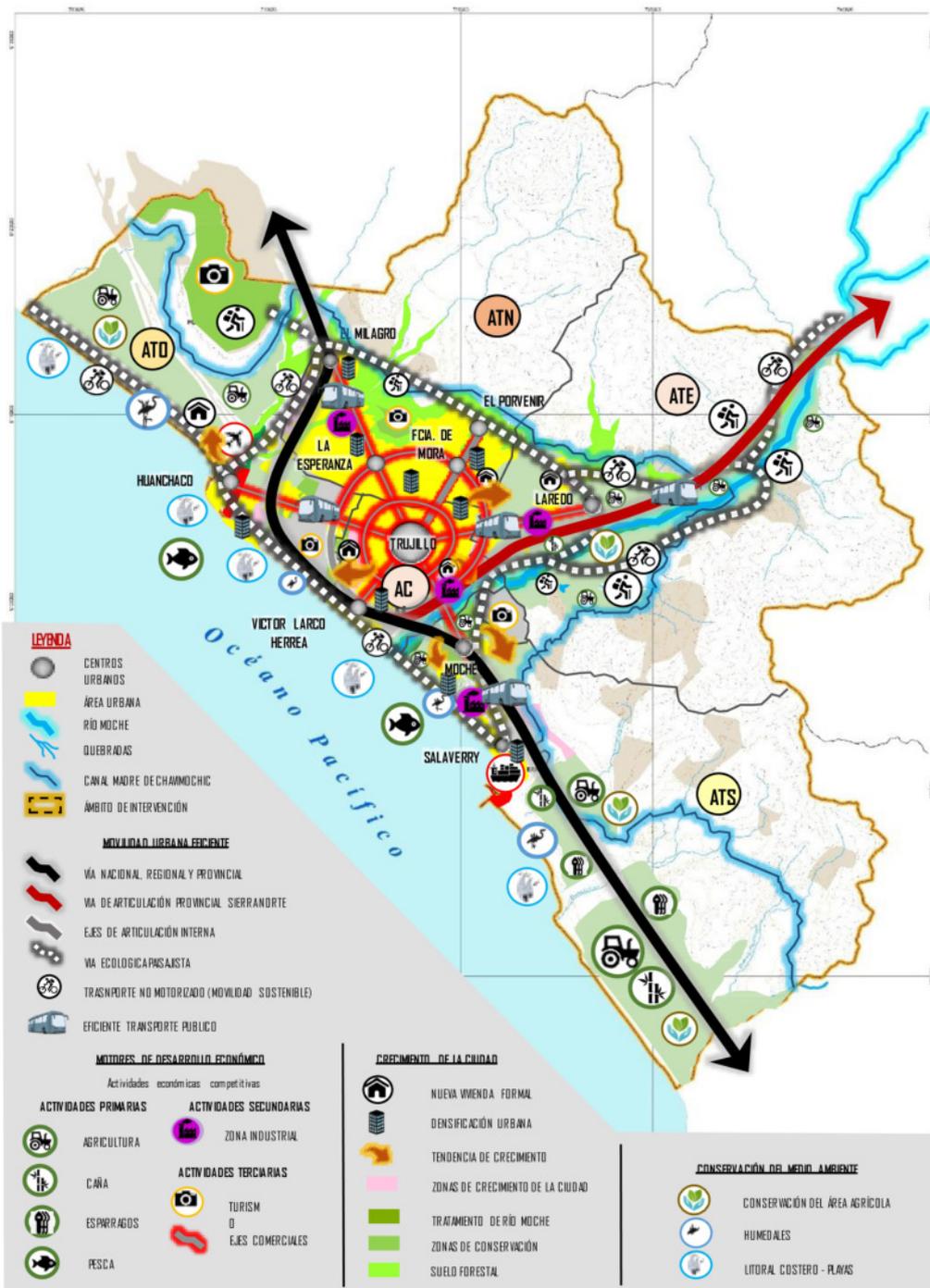


Figura 8. Modelo de desarrollo metropolitano de la ciudad de Trujillo.

Fuente: Fuente: Equipo Técnico del PDM Trujillo, MVCS, MAVEK S.A.C, 2020

Maldonado, M. (2005). Planes de ordenamiento territorial y procesos de gestión del suelo en Colombia. Lincoln Institute of Land Policy. Documento elaborado para: Seminario Internacional Legislação e Gestão Urbana, CDU-CD/LILP/CEF/Mcidades, Brasilia 1 y 2 de junio 2005.

Ugarte, A, 2015, Desarrollo de Capacidades para la Gestión DECALOGE, Instituto de Investigación y Capacitación Municipal, PROMCAD INICAM, Lima Perú, 2015.

Dirección Nacional de Urbanismo – DNU (2009). Manual para la elaboración de planes de desarrollo urbano. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Instituto de Investigación Y Capacitación Municipal PROMCAD INICAM, 2009, Lima, Perú.

## 3.7 CONCLUSIONES DEL FORO REGIONAL TRUJILLO

### Tipo de planes y sus alcances

Desde 1943 al 2020 (en un lapso de 77 años), se han elaborado para la ciudad de Trujillo ocho documentos de planificación: 02 Planes Reguladores el de 1,943 y 1967; 01 Esquema Director actualizado en 04 ocasiones (en 1978, 1983, 1995 y 2003), y 02 Planes de Desarrollo Metropolitano de 1995 y 2012. El enfoque de la planificación urbana se inicia con los planes reguladores y los esquemas directores, éstos últimos orientados principalmente a la estructura física territorial de la ciudad, los equipamientos y el sistema vial.

Entre el primer plan de desarrollo metropolitano, elaborado por la Municipalidad Provincial de Trujillo (PLANDEMETRU: 1995 al 2010), transcurren 17 años hasta la elaboración del actual Plan de Desarrollo Urbano Metropolitano: 2012 al 2022 (PDUM: 2012 al 2022), lo que demuestra que la mayor atención y prioridad se orientaron a la revisión y adaptación de los esquemas directores para la planificación de la metrópoli.

Existe una clara diferencia entre PLANDEMETRU: 1995 al 2010 del actual PDUM:2012-2022 con relación a la visión de la ciudad. El primero, con un alcance territorial conformado por la cuenca baja del río Moche, reconoce como unidad de planificación al “continuo urbano” y a su “área integrada”, esta última referida a distritos relacionados, pero no integrados como Moche, Salaverry, Laredo y Huanchaco. Mientras que el PDUM: 2012 al 2022 elimina la categoría de continuo urbano y área integrada, estableciendo sólo un área metropolitana de Trujillo, conformada por 9 de los 11 distritos de la provincia de Trujillo.

Se desconocen los motivos que sustentaron la ejecución del actual proceso de actualización del Plan de Desarrollo Metropolitano 2020 al 2040 (PDM: 2020 al 2040), el mismo que se inicia con la suscripción de un Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la Municipalidad Provincial de Trujillo - MPT y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento- MVCS, para la elaboración de dos planes: el Plan de Acondicionamiento Territorial – PAT y el Plan de Desarrollo Metropolitano PDM 2020 – 2030, en el marco de “Reconstrucción con Cambios”. En este sentido se generó un desconcierto en la planificación urbana de la ciudad, debido a que el PDUM 2012 al 2022, aún se encontraba vigente y dentro de su horizonte temporal.

### Teorías, métodos y enfoques

En 1995, se propone la elaboración del PLANDEMETRU: 1995 al 2010, con el enfoque de la planificación estratégica y con la orientación de la planificación- acción, que orienta el involucramiento de las instituciones de gobierno y sociedad civil, vinculándolas con el contexto y la pre inversión, es decir concretar las obras, como “mecanismos eficaces para encaminar el proceso de desarrollo”. Asimismo, en la perspectiva de la planificación-gestión, desarrolló sus actividades mediante la “planificación permanente, dinámica, flexible, eficiente, que oriente y racionalice la toma de decisiones e incentive la participación ciudadana”.

En consecuencia, el PLADEMETRU: 1995 al 2010 propone las “áreas estratégicas de gestión”, que “supone un enfoque no rígido e innovador: propuesta orientada a estimular y canalizar la participación de los actores del desarrollo para el logro de metas comunes.” (exposición Arq. A. Li Kuan).

A partir del 2012 para la planificación metropolitana, se tuvo como referencia la base normativa vigente: el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, la Ley N° 27783 sobre Descentralización y la Ley N° 27972: Ley orgánica de Municipalidades, entre las más significativas. Además se tuvieron en cuenta los planes del CEPLAN y el Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Trujillo. En ese marco se elaboran: el Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Trujillo, el Plan de Acondicionamiento Territorial de la Provincia de Trujillo, la Zonificación Económica Ecológica de la Provincia de Trujillo, (según el expositor de poca utilidad práctica) y el Plan de Desarrollo Urbano Metropolitano del 2012-2021 (PDUM: 2012 al 2022).

En tal sentido, la elaboración del PDUM: 2012 al 2022 se realiza dentro del programa denominado “Programa de fortalecimiento de capacidades para el ordenamiento territorial de la provincial de Trujillo”, con el objetivo de fortalecer el desarrollo de capacidades técnicas, económicas, fiscales, logísticas, profesionales y políticas en el público objetivo y preparar a los actores de la gestión urbana, desde las autoridades y funcionarios municipales, miembros de la sociedad civil, representantes de colegios profesionales y gremios empresariales, así como a ciudadanos y beneficiarios de la gestión de desarrollo local. Así se desarrollaron procesos de planificación con una metodología de trabajo basado en los talleres participativos involucrando a un público objetivo identificado.

El programa indicado en el párrafo anterior, presume una propuesta para obtener financiamiento en la elaboración de planes mencionados, pero con poca integración de estas herramientas de planificación, debido a que prioriza mayormente la estructura física – territorial. No hay evidencia de resultados de seguimiento y/o evaluación de los anteriores planes urbanos o esquemas directores, previo a su proceso de actualización o como base del diagnóstico para la elaboración de un nuevo plan.

#### Logros y limitaciones

Importante aporte fue la propuesta de PLADEMETRU: 1995 al 2010, planteando “áreas estratégicas de gestión”, orientadas a estimular y canalizar la participación de los actores del desarrollo para el logro de objetivos comunes, las mismas que no sólo se orientaron a la ocupación de territorio, sino además del rol de la ciudad dentro de la región, aspectos sociales, institucionales, ambientales, entre otros. Asimismo, se produjo cierto grado de redistribución de actividades urbanas productivas y comerciales, en el periodo 1995-2012, si tomamos en cuenta que dicho plan consideraba la desconcentración del área central.

Se reconoce en ambos planes de desarrollo metropolitano, anteriormente señalados, la participación de profesionales de diversas disciplinas, así como la concertación con otras entidades sectoriales gubernamentales, tanto para el diagnóstico como la propuesta del plan, sin embargo, las propuestas específicas se orientan principalmente al campo de la arquitectura, urbanismo, sistemas urbanos y riesgos. Asimismo, el potencial de la academia para el soporte técnico, relevamiento de data, trabajos de investigación, especialización en gestión urbana, entre otros, fue sido capitalizado por las unidades de planificación del gobierno local principalmente en el PLADEMETRU: 1995 al 2010.

Otro de los logros fue la implementación de sistemas de información geográfica (SIG) de la ciudad desde el 2,000 aprox., centralizada en la gerencia de planeamiento del gobierno local,

fortaleciéndose la base catastral de la metrópoli.

Limitado avance e integración con los planes distritales, sectoriales, específicos en la elaboración o actualización de planes del periodo 1985-2020.

Ausencia de integración del plan con el programa de inversiones metropolitanas. El PLADEMETRU: 1995 al 2010 carecía de una propuesta de inversiones, pero si propuso medios e instrumentos de gestión. Por otro lado, el PDUM: 2012 al 2022 enuncia el planteamiento de un programa de inversiones y proyectos priorizados.

La planificación participativa no llega al nivel de toma de decisiones, sólo se queda en talleres de socialización del diagnóstico, propuestas, etc., en una clara ausencia de una visión compartida y construida desde la ciudadanía, sobre la base de una difusión de información veraz, legible y permanente entre el equipo de elaboración y gestión del plan y los representantes de la sociedad civil u otros organismos del Estado. No se reconoce el potencial de los observatorios ciudadanos para el seguimiento y monitoreo de los planes.

Para el caso de la gestión de riesgo no hay claridad entre las directrices de CENEPRED y las emitidas por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS). Asimismo, en las directrices emitidas por MVCS, hay ausencia de criterios respecto al cambio climático.

#### Gestión y evaluación

Desde el PLADEMETRU: 1995 al 2010, se propone la institucionalización de medios e instrumentos de gestión como: la creación del Instituto Metropolitano de Planificación, implementación del Consejo de Planeamiento Metropolitano y la Junta de Participación y Cooperación Metropolitana, así como el reforzamiento de la Asamblea de Alcaldes Distritales, potenciación de las juntas vecinales y comités comunales. Instrumentos que no se lograron implementar.

Existen conflictos entre lo establecido en el PDUM: 2012-2022 y la realidad del territorio, dificultando la implementación y gestión de diversas áreas desde el gobierno local, tales como la transformación de las áreas agrícolas de la Campiña de Moche (ladrilleras, habilitaciones urbanas informales, destrucción del patrimonio cultural, etc.) el reasentamiento poblacional de casi 147,000 personal en la zona del Alto Trujillo - El Milagro, demanda de más de 1400 ha. para el crecimiento de los distritos de El Provenir, La Esperanza, entre otros.

La ausencia de mecanismos y herramientas para la implementación del PDUM: 2012 al 2022, origina el incumplimiento de los proyectos priorizados, y el mayor avance corresponde a proyectos de respuesta ante el desastre del Fenómeno de El Niño Costero.

Sectores de la ciudad con la denominación de “especiales” por ejemplo Zonas Arqueológicas, (Chan Chan, Huacas de Moche), y zona de amortiguamiento, el Centro Histórico de Trujillo, áreas de alto riesgo, entre otras, no son asumidos por el PDUM: 2012 al 2022 ni PDM: 2020 al 2040, dejándolas para la posterior elaboración de un plan específico. De ahí la ausencia de visión territorial, que para el caso de la gestión de riesgos tendría que abarcar toda la cuenca del valle y no delimitarse por los límites políticos del distrito / provincia, y en el caso del patrimonio edificado, reconsiderar su rol hegemónico en la identidad cultural, resiliencia y desarrollo socio económico dentro de la metrópoli.







