



INSTITUTO DE INVESTIGACION Y CAPACITACION MUNICIPAL

PLAN DE ACONDICIONAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

Arqº Javier Alfaro Diaz¹

CONTENIDO

EL DESARROLLO TERRITORIAL

- 1. Marco Referencial**
- 2. Definiciones Básicas**
- 3. Marco Legal**
- 4. La Planificación del Territorio**

EL DESARROLLO URBANO

- 5. El Problema del Desarrollo Urbano**
- 6. El Marco Legal**
- 7. El Plan de Desarrollo Urbano**
- 8. Los Componentes Principales**
- 9. La Elaboración del Plan**
- 10. La Utilidad del Plan**
- 11. La Construcción y Desarrollo del Plan**

¹ *El autor es especialista en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, con estudios de Post-Grado en CEPAL-CELADE. NN.UU., Perfeccionamiento Profesional en Grandes Proyectos Urbanos en el Lincoln Institute of Land Policy, Coordinador General del Proyecto de Desarrollo de Capacidades Locales para la Gestión – DECALOGE, auspiciado por la República Federal de Alemania, Consultor del Instituto Nacional de Desarrollo Urbano por más de 20 años, habiendo dirigido la formulación de Estudios y Planes Urbanos en el país, Ex Director de Desarrollo Urbano de la Municipalidad Distrital de Pueblo Libre, Ex Asesor Parlamentario y actualmente es Sub Director del Instituto de Investigación y Capacitación Municipal – INICAM.*

EL ACONDICIONAMIENTO TERRITORIAL

1. Marco Referencial

En el país no ha existido ni existe un plan, política o estrategia concertada de ordenamiento del territorio a nivel nacional, como contrapartida consistente al desarrollo económico y social del mismo, elaborado de manera que permita su implementación efectiva dentro de una adecuada coordinación intersectorial e interregional.

La implementación de acciones y proyectos que han contribuido al ordenamiento territorial han estado a cargo fundamentalmente , de instituciones de nivel nacional y regional; la participación de las municipalidades en esta tarea, ha sido mínima en relación a otras instituciones; los organismos locales de servicios públicos que han participado en el ordenamiento territorial han sido casos muy específicos, generalmente en los territorios donde se ubican las grandes inversiones del país (proyectos Chira – Piura; Chavimochic, entre otros).

Últimamente son las Municipalidades Provinciales las que se han encargado de la formulación de los Planes de Acondicionamiento Territorial de sus ámbitos; los mismos que se vienen desarrollando en el marco de los lineamientos que establecía el D.S. N° 007-85-VC, reemplazado en el 2003 por el D.S. N° 027-2003-VIVIENDA y las recomendaciones que realizaba la Dirección General de Desarrollo urbano sobre el Ordenamiento Territorial (hoy convertida en la Dirección Nacional de Urbanismo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento). Ejemplos de estos Estudios fueron los realizados en Tumbes, Tacna, Ilo, entre otros.

El ordenamiento territorial² tiene como objetivos el lograr el desarrollo armónico de los distintas regiones del país mediante la organización del espacio territorial, el aprovechamiento del suelo y los recursos naturales, y el desarrollo del sistema de asentamientos humanos (centros poblados), como soporte de las actividades sociales, económicas y administrativas. Así mismo incluye como temática genérica la organización del territorio, el ordenamiento ambiental y seguridad física, la eco zonificación productiva, el acondicionamiento territorial³, el sistema regional de asentamientos humanos y la programación de inversiones.

² Según definición de objetivos del ordenamiento territorial, establecida en el documento: "Acerca del Ordenamiento Territorial". Dirección General de Desarrollo Urbano, Agosto 1997.

³ Constituye un instrumento y referente espacial del Plan de Desarrollo Concertado, en el nivel regional y provincial, que orienta y promueve la organización física de las actividades económicas, sociales políticas y administrativas de su ámbito territorial; a fin de facilitar el aprovechamiento de los recursos naturales, la distribución poblacional, y la organización de los asentamientos humanos en el territorio.

Los sistemas de ciudades del país y los de accesibilidad por transportes y comunicaciones constituyen los elementos estructurantes y definidores de espacios regionales por excelencia. Los espacios regionales, en efecto, se definen funcional y territorialmente según existan procesos productivos o actividades económicas localizadas en asentamientos humanos de tamaño y jerarquías variadas y una red de accesibilidad que permita la circulación de bienes, servicios e información, entre las áreas productivas y los diversos puntos del territorio en donde se venden los productos.

Los demás elementos (infraestructura regional de energía y de aprovechamiento de recursos hídricos), no hacen sino complementar el conjunto de elementos de infraestructura económica que posibilitan la ocupación del territorio y el uso de los recursos.

Esto sin embargo, no puede ni debe dejarse a la espontaneidad; las urgencias del desarrollo, como vía para la reducción de la pobreza en el país, rechazan la improvisación, exigen más bien, un deliberado esfuerzo de concertación de la inversión pública regional, especialmente en infraestructura económica, para promover y facilitar la inversión privada en el aprovechamiento de los recursos naturales. El instrumento más idóneo para estos propósitos es el Ordenamiento del Territorio, como un sistema de proposiciones para la organización viable de actividades productivas y sociales en términos de compatibilidad ambiental.

Una propuesta importante sería la organización del territorio nacional en función a una visión de futuro del desarrollo integral del país, donde se genere un nuevo sistema de ámbitos territoriales políticos administrativos, coincidentes con los espacios regionales y locales identificados confines de desarrollo.

La localización, funcionamiento y articulación de las grandes infraestructuras; el establecimiento de una red primaria a nivel nacional que estructure el territorio nacional e integre las diversas regiones del mismo; el otorgamiento de roles estratégicos de las grandes ciudades; la formulación de políticas de protección del patrimonio nacional y de la conservación del medio ambiente y; la programación de las grandes inversiones a nivel nacional, contribuiría a la redefinición progresiva de los procesos de ocupación del territorio y consecuentemente nos permitirá encaminarnos hacia el logro de los objetivos nacionales.

La redefinición progresiva de las actuales unidades político – administrativas debe tender a la redefinición de espacios o a su consolidación en función de los intercambios de personas, bienes y servicios; los radios de acción de los equipamientos y servicios sociales y culturales, la actividad de los mercados y la capacidad de soporte e integración de la infraestructura de transportes, comunicaciones, energía y aprovechamiento de los recursos hídricos.

Los espacios “cuenca” por supuesto, tienen que ver mucho con una redefinición de ámbitos que procuren lograr la coincidencia entre espacios administrativos y áreas de desarrollo.

Sin embargo, más de 180 años de vigencia de departamentos, provincias y distritos, con su carga de regionalismos y localismos, con sus contenidos de una “base de información” subordinada o condicionada totalmente a la demarcación política administrativa vigente, y una estructura de frecuentemente sujeta a la misma demarcación, hacen imposible un cambio radical en corto plazo. Es necesario proceder a la conducción progresiva del proceso, bajo políticas definidas y un marco legal adecuado.

El desarrollo territorial debe ser uno de los mecanismos para desencadenar efectivamente, el proceso de descentralización del país y la desconcentración de recursos económicos financieros y capacidades técnicas y tecnológicas.

La sostenibilidad del desarrollo debe traducirse en la promoción y orientación territorial de los procesos sociales y económicos dentro de una gestión compartida entre autoridades y la población; en la aplicación de criterios de seguridad física sobre la sociedad y; en el uso inteligente de los recursos, las funciones urbanas y de sus proyecciones compatibilizadas en el espacio y en el tiempo.

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

2. Definiciones Básicas

El ordenamiento territorial constituye “un instrumento orientador de acciones integradas, dirigidas a lograr objetivos de desarrollo sostenible en un espacio territorial determinado. La sostenibilidad del desarrollo se garantiza por la consideración del tema ambiental, condicionando al conjunto de proposiciones que hacen el ordenamiento territorial”.⁴

Se trata de un conjunto o sistema de proposiciones para lograr la ocupación racional de un territorio o espacio geográfico y del aprovechamiento de sus recursos naturales, en términos económicamente y ecológicamente sostenibles.

El ordenamiento territorial regional trata de la organización del territorio en el nivel regional, correspondiéndole los componentes siguientes:

- a) Organización del territorio: define la integración y articulación espacial de las actividades, relaciones y servicios, en función a objetivos y estrategias concertadas de desarrollo.
- b) Ordenamiento ambiental y seguridad física: identifica, promueve y protege los recursos naturales, garantizando el sostenimiento de los mismos; así como, previene y mitiga los efectos producidos por los fenómenos naturales.
- c) Ecozonificación productiva: optimiza y promueve la utilización racional de recursos naturales, tratando de aprovechar las ventajas comparativas para el desarrollo de economías competitivas; así como, orienta espacial y

⁴ Acerca del Ordenamiento Territorial – Documento Orientador, Dirección General de Desarrollo Urbano; Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción; Agosto 1997.

funcionalmente la operación, concertación e interacción de los agentes del desarrollo.

- d) Acondicionamiento territorial: identifica, prioriza y programa las acciones y proyectos regionales y locales, que sustenten e implementen las estrategias formuladas; y hagan viable el ordenamiento del territorio y el desarrollo humano de la población.
- e) Sistema de centros poblados o asentamientos humanos: estructura y organiza jerarquizadamente el sistema de centros poblados, otorgando roles y funciones específicas que contribuya a promover la articulación territorial de las actividades de gestión institucional, financiera, residencia, comercio, servicios sociales, entre otros. Se trata de conseguir mayores niveles de detalle y/o identificar especializaciones dadas por las particularidades regionales, aproximándose inclusive al nivel local, donde los componentes actuantes son principalmente el acondicionamiento territorial, el desarrollo urbano, y el sistema de gestión para el desarrollo local.

3. Marco Legal

- a) Constitución Política del Perú

La Constitución Política del Perú vigente, define en su Artículo 192º que las Municipalidades tienen competencia, entre otras, para planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, y ejecutar los planes y programas correspondientes.

Asimismo, señala en sus Artículos 67º y 68º que el Estado determinaría la política nacional del medio ambiente y promueve el uso sustentable de sus recursos naturales; y que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

- b) Ley de Bases de Descentralización

La Ley de Bases de Descentralización N° 27783, señala explícitamente en varios de sus artículos las competencias regionales y locales en la planificación concertada del territorio, así encontramos:

En el artículo 4º, inciso c), establece como principio general que el proceso de descentralización es irreversible, definiendo que “El proceso debe garantizar, en el largo plazo, un país; espacialmente mejor organizado, poblacionalmente mejor distribuido, económicamente y socialmente más justo y equitativo, ambientalmente sostenible,”

En el artículo 18º, numeral 18.2, establece que “Los planes y presupuestos participativos son de carácter territorial y expresan los aportes e intervenciones tanto del sector público como privado, de las sociedades regionales y locales y de la cooperación internacional.”

En el artículo 35º, entre otras competencias exclusivas de los gobiernos regionales, les atribuye el promover y ejecutar las inversiones públicas en

proyectos de infraestructura energética, de comunicaciones y de servicios básicos, con estrategias de sostenibilidad, competitividad y rentabilidad. Así mismo, les atribuye el diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas, corredores económicos y de ciudades intermedias.

En el artículo 42º, entre otras competencias exclusivas de las municipalidades, les atribuye el planificar y promover el desarrollo urbano y rural de su circunscripción, y ejecutar los planes correspondientes; así como, normar la zonificación, urbanismo, acondicionamiento territorial y asentamientos humanos.

c) Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.-

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867, en el artículo 53º establece como funciones específicas de los gobiernos regionales en materia ambiental y de ordenamiento territorial, entre otras:

Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial, en concordancia con los planes de los gobiernos locales.

Planificar y desarrollar acciones de ordenamiento y delimitación en el ámbito del territorio regional y organizar, evaluar y tramitar los expedientes técnicos de demarcación territorial.

Participar en el diseño de los proyectos de conformación de las macroregiones.

Formular planes, desarrollar e implementar programas ambientales en la región e incentivar la participación ciudadana.

d) Ley Orgánica de Municipalidades.-

La Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, en el artículo 79º, numeral 1.1, establece como funciones específicas y exclusivas, referidas a la organización del espacio físico y uso del suelo, el “Aprobar el Plan de Acondicionamiento Territorial de nivel provincial, que identifique las áreas urbanas y de expansión urbana, así como las áreas de protección o de seguridad por riesgos naturales; las áreas agrícolas y las áreas de conservación ambiental.”

f) Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano

El Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, aprobado mediante Decreto Supremo N° 027-2003-VIVIENDA, en el artículo 4º, define que “El Plan de Acondicionamiento Territorial es el instrumento de Planificación que permite el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la distribución equilibrada de la población y el desarrollo de la inversión pública y privada de los ámbitos urbano y rural del territorio provincial, estableciendo:

- a. La política general referente a los usos del suelo.
- b. Los roles y funciones de los asentamientos poblacionales que conforman el sistema urbano provincial.

- c. La organización físico-espacial de las actividades económicas, sociales y político-administrativas.
- d. La localización de infraestructura de transportes, comunicaciones, energía y saneamiento.
- e. La ubicación del equipamiento de servicio de salud, educación, recreación, esparcimiento, seguridad, cultura y administración.”
- f. La identificación de las áreas de protección ecológica, áreas de riesgo para la seguridad física y las afectadas por fenómenos naturales recurrentes.

4. La Planificación del Territorio

Un plan de desarrollo territorial involucra en sí mismo, el ordenamiento del territorio a nivel regional y el acondicionamiento territorial a nivel provincial.

4.1 El Ordenamiento Territorial de una Región

Se define como la estructuración sistemática del territorio, pretendiendo organizar espacialmente las actividades productivas, comerciales, residenciales, de gestión, de servicios, entre otras; así como, definir y jerarquizar vialmente las relaciones entre ellas, con la finalidad de optimizar las ventajas comparativas de desarrollo en busca de economías competitivas.

Otra finalidad del ordenamiento territorial es la utilización racional y sostenible de los recursos naturales, definiendo, conservando y protegiendo la flora, fauna y áreas de reserva ecológica, garantizando el equilibrio ambiental y la provisión de recursos para futuras generaciones.

Finalmente, el ordenamiento territorial debe prever, programar e implementar las grandes infraestructuras que haga viable, promueva y facilite el desarrollo regional y nacional.

Para la formulación de un plan de ordenamiento territorial se necesitan abordar y desarrollar los siguientes temas:

- a) Definición del ámbito territorial y su rol en el desarrollo regional y nacional.
- b) Reconocimiento del diagnóstico del desarrollo integral de la región referidos a los aspectos:
 - socio-cultural,
 - económico y
 - ambiental.
- c) Caracterización del territorio, referida a:
 - la ocupación territorial y estructura de los centros poblados;
 - infraestructura económica;
 - infraestructura de servicios básicos;
 - equipamiento sociocultural;

- áreas ambientalmente críticas y;
 - evaluación de los impactos de proyectos estratégicos.
- d) Determinación de áreas territorialmente homogéneas, caracterizando la problemática, desequilibrios, tendencias, recursos, potencialidades de cada una de ellas, a partir de la siguiente relación matricial:

CARACTERIZACIÓN TERRITORIAL	DIAGNÓSTICO DEL DESARROLLO INTEGRAL		
	SOCIOCULTURAL	ECONÓMICO	AMBIENTAL
OCUPACIÓN TERRITORIAL Y ESTRUCTURA DE CC.PP.			
INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA			
INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS BÁSICOS			
EQUIPAMIENTO SOCIOCULTURAL			
ÁREAS AMBIENTALMENTE CRÍTICAS			
IMPACTOS DE PROYECTOS ESTRATÉGICOS			

- e) Concepción del ordenamiento territorial, formulando participativamente la visión y objetivos estratégicos territoriales como respuesta e implementación de los propósitos de desarrollo integral del ámbito jurisdiccional.
- f) Formulación del esquema de ordenamiento territorial, definiendo los siguientes aspectos:
- Áreas de tratamiento territorial.
 - Ejes de articulación y desarrollo.
 - Áreas de especialización y usos mayores del suelo.
 - Políticas específicas por áreas de tratamiento.
 - Sistemas urbanos.
 - Sistema vial.
- g) Identificación, priorización y programación de proyectos y acciones de desarrollo territorial a nivel regional.

4.2 El plan de Acondicionamiento Territorial Provincial

El acondicionamiento territorial se refiere a la formulación e implementación de programas, proyectos y acciones de desarrollo físico espacial a nivel local, recogiendo participativamente las iniciativas distritales y provinciales que respondan y sean coherentes con la visión y lineamientos formulados en el ordenamiento territorial.

Para la formulación de un Plan de acondicionamiento territorial se necesita desarrollar lo siguiente:

- a) Propuesta general de acondicionamiento territorial, estableciendo participativamente la visión y objetivos estratégicos territoriales a nivel provincial, como dimensión espacial del Plan de Desarrollo Provincial Concertado y considerando como marco el ordenamiento territorial regional.
- b) Estrategias específicas de acondicionamiento territorial, referidas generalmente a:
- Articulación e integración vial de la provincia.
 - Manejo ambiental y seguridad física.
 - Promoción y desarrollo de la infraestructura industrial y de transformación.
 - Modernización y desarrollo de la infraestructura portuaria.
 - Modernización y desarrollo de la infraestructura agrícola, agroindustrial y de agroexportación.
 - Desarrollo de la infraestructura acuícola y/o extracción y transformación pesquera.
 - Desarrollo y promoción de infraestructura y recursos turísticos
 - Instrumentación de la gestión concertada del territorio.
- c) Programa de inversiones para el acondicionamiento Territorial, donde se defina:
- Estructura del programa de inversiones.
 - Tipología de proyectos.
 - Clasificación y gestión de proyectos.
 - Priorización de proyectos.
 - Formulación de perfiles de proyectos priorizados.

EL DESARROLLO URBANO

5. El Problema del Desarrollo Urbano

Se estima que la población urbana en el Perú sea aproximadamente del orden del 75%. Esta se ubica preferentemente en la Costa, que alberga el 73%; en la sierra alcanza el 22% y; en la selva apenas el 5% de la población urbana nacional.

El acelerado crecimiento de las mayores ciudades del país, ha traído como consecuencia la aparición de crecimientos urbanos desordenados; la especulación con la tierra urbanizable; el encarecimiento de la vivienda; la tugurización en grandes sectores de la ciudad; al mismo tiempo, la incapacidad de proveer, en la cantidad y calidad necesaria, los servicios de agua, desagüe y transporte; así como de infraestructura y equipamiento para la educación, salud y recreación; la degradación del medio ambiente y ocupación de zonas de alto riesgo ante desastres naturales, entre otros.

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

Estos problemas deben enfrentarse de una manera integral y articulada a nivel nacional; la ciudad debe ser percibida como un sistema construido, a partir de las acciones que generen oportunidades para la inversión pública y privada, donde los agentes y actores locales exponen sus intereses en la búsqueda de conciliar una sola visión de futuro para el logro de los objetivos comunes de desarrollo.

Los enfoques para formular una acción eficiente del Estado en la búsqueda de desencadenar procesos de desarrollo urbano, deberán considerar en su naturaleza, los conceptos de participación, competitividad, desconcentración, fortalecimiento de capacidades y la sostenibilidad del desarrollo.

Uno de los grandes retos de los gobiernos locales ha sido y es, encontrar una manera de conducir el crecimiento y consolidación de sus centros urbanos⁵, en la búsqueda de optimizar los recursos disponibles y aportar de manera eficiente al desarrollo integral de la nación.

6. El Marco Legal

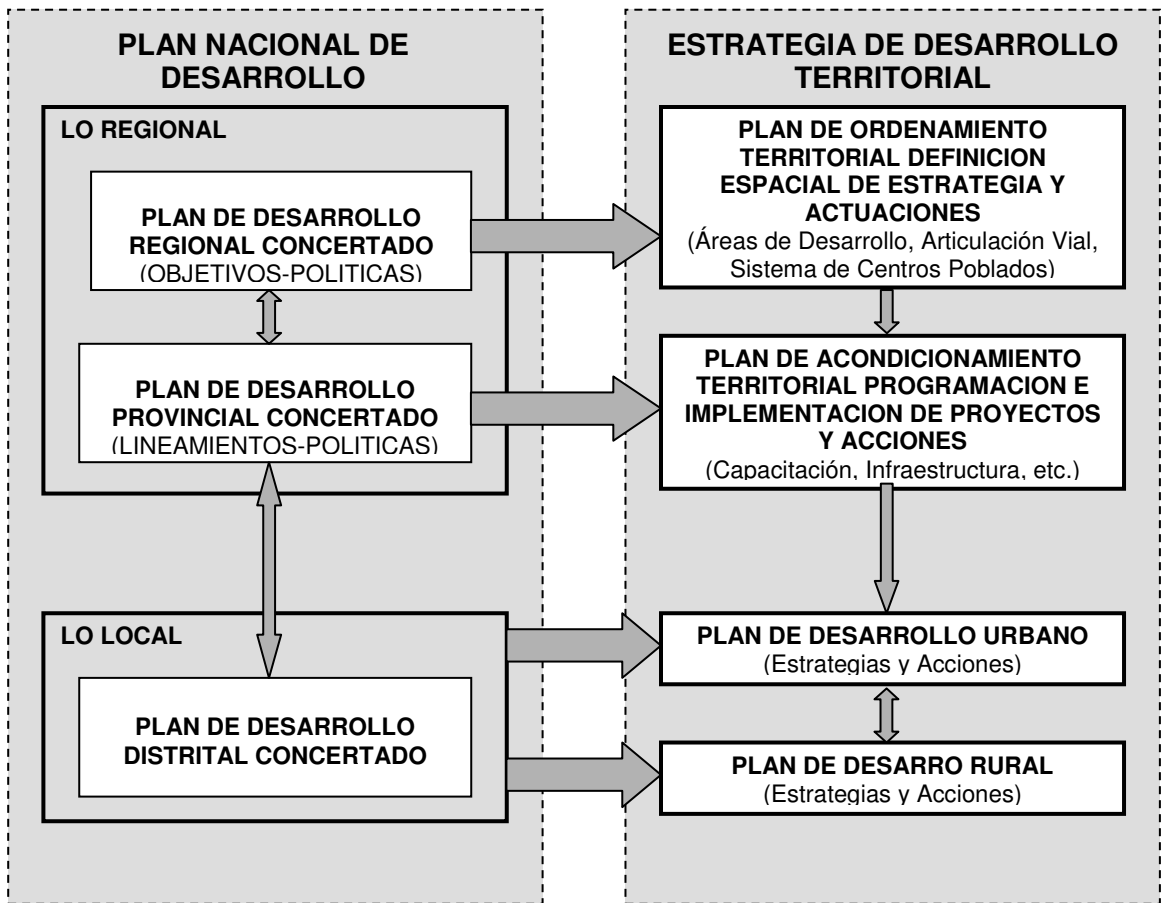
El marco legal vigente que regula la elaboración de planes urbanos en el país esta constituido por:

⁵ La denominación de centros urbanos se utiliza, en el presente documento, para referirse a todo conglomerado humano, esto es: área metropolitana, ciudad o centro poblado.

La Constitución Política del Perú⁶, establece que la planificación del desarrollo urbano y rural es una función municipal vigente y necesaria, en el marco de liberación de la economía y, reestructuración y modernización del Estado.

La Nueva Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972⁷, establece como funciones exclusivas de las municipalidades provinciales y distritales, la aprobación de sus Planes de Desarrollo Urbano y Planes Urbanos, respectivamente; así como, el Esquema de Zonificación de áreas urbanas, el Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos y demás planes específicos de acuerdo con el Plan de Acondicionamiento Territorial. Un esquema que puede sintetizar la ubicación del Plan de Desarrollo Urbano en el contexto del sistema normativo de planificación nacional es el que se presenta a continuación.

SISTEMA DE PLANIFICACION REGIONAL Y LOCAL



⁶ En el artículo 192º

⁷ En el artículo 79º

7. El Plan de Desarrollo Urbano

Es el principal instrumento⁸ de gestión del desarrollo urbano mediante el cual se pretende:

- Reconocer y discutir ordenadamente los problemas de la ciudad;
- Lograr en base a intereses distintos una visión compartida de futuro, definiendo y priorizando objetivos, estrategias y acciones comunes;
- Establecer las proposiciones específicas de desarrollo urbano, para que los órganos de gobierno local cuenten con herramientas técnicas concertadas de prevención, promoción y regulación del crecimiento urbano; y
- Orientar adecuadamente la toma de decisiones y el concurso de los agentes de desarrollo para el bienestar común.

Metodológicamente, es un mecanismo de participación, donde los organismos de la administración pública, agentes del desarrollo económico, empresas de servicios públicos y representantes de la comunidad, liderados por el gobierno local, pueden involucrarse en la construcción de un desarrollo común.

8. Los Componentes Principales

Los tres componentes principales que efectivizan un Plan de Desarrollo Urbano son:

- La asistencia técnica y capacitación.
- Los instrumentos de desarrollo urbano.
- La consulta y participación.

La asistencia técnica y capacitación en aspectos relacionados con el desarrollo urbano, dirigida a autoridades y funcionarios encargados de la gestión local, ha demostrado ser un componente de gran importancia para el fortalecimiento municipal, siempre que se desarrolle en escenarios reales y concretos donde se pueda ensayar la aplicación de los conceptos y técnicas transferidas.

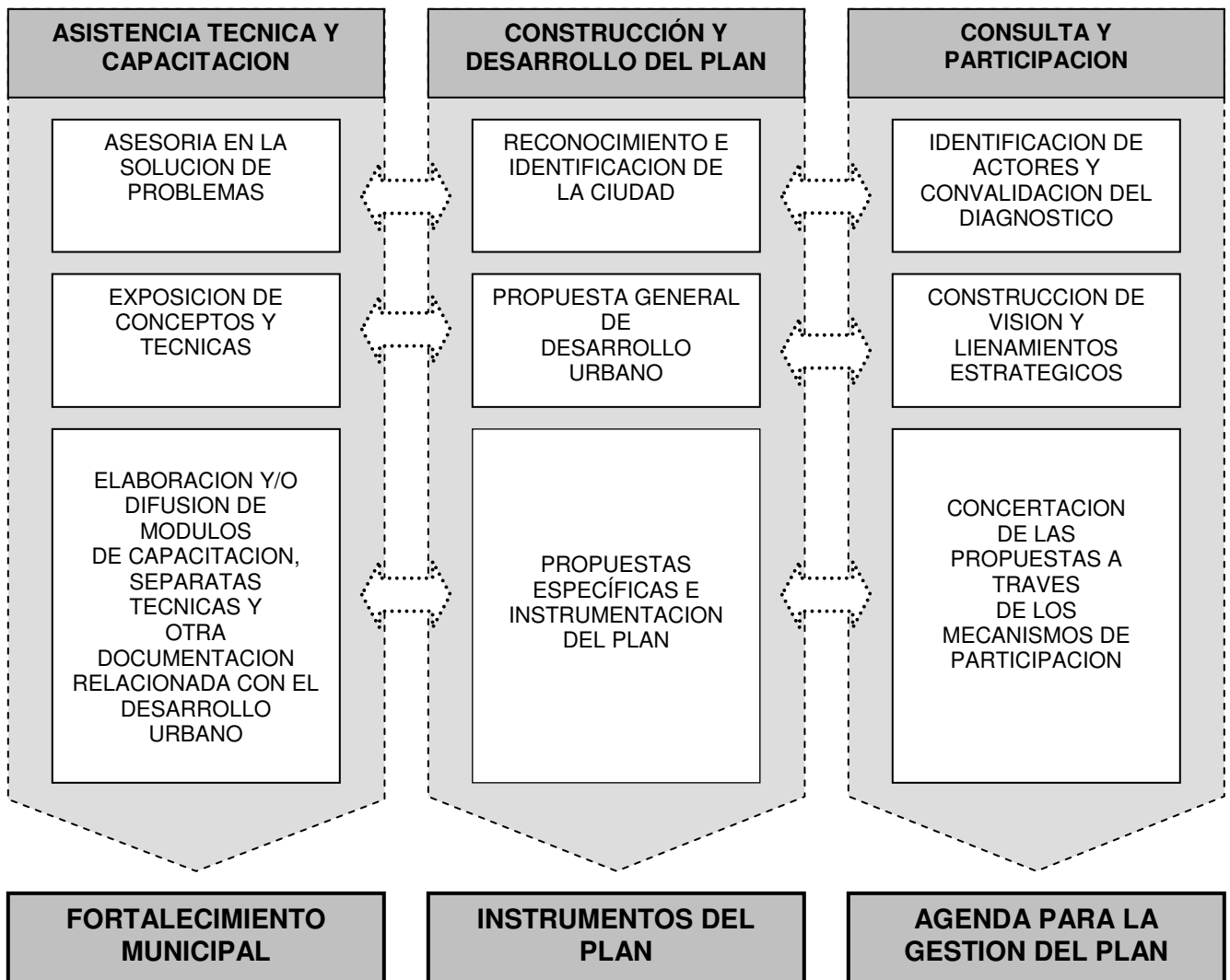
La capacitación comprende la exposición y difusión de conceptos y técnicas de planeamiento urbano, y la asesoría en la solución de problemas concretos, mediante metodologías y mecanismos de transferencia de técnicas y conocimientos, que permitan elevar el nivel de las capacidades locales para la formulación y gestión de un plan.

Los instrumentos de desarrollo urbano, son el componente central en la formulación de un plan de desarrollo urbano, nos permite gestionar y materializar las propuestas formuladas en el plan, para regular e impulsar técnicamente, la funcionalidad, el ordenamiento y los servicios de la ciudad.

⁸ El término "instrumento" es amplio, sin embargo en el desarrollo urbano se refiere a las herramientas de gestión que permiten orientar y regular las acciones y conflictos en la ciudad.

Finalmente, cuando se toma la decisión de formular un plan, nos encontramos que todo centro urbano está experimentando un proceso urbano natural, donde existen agentes económicos, población organizada y/o con valores culturales específicos, sistemas particulares de dotación de servicios básicos y de equipamiento social, y de mecanismos de participación y gestión. Considerando esta situación natural, las propuestas deben ser consultadas e insertadas en la dinámica social de la ciudad, con la meta de lograr la concertación de proposiciones y una agenda compartida para la gestión e implementación del plan, que al final será el componente que evaluará la efectividad del mismo.

COMPONENTES DE UN PLAN DE DESARROLLO URBANO



9. La Elaboración del Plan

El plan de desarrollo urbano debe ser producto de una responsabilidad compartida y una tarea conjunta entre la Municipalidad y la Comunidad; la participación deberá ser de la siguiente manera:

- La municipalidad; a través de sus autoridades políticas y sus órganos de línea debe:
 - Liderar el proceso de elaboración é implementación del plan.
 - Convocar la organización de la población a fin de participar directamente en la formulación del mismo.
 - Encargar a equipo técnico especializado, la tarea de asesorar, organizar y facilitar el proceso de elaboración del plan.
- La comunidad debe participar en el proceso.
 - Construyendo una visión común de futuro.
 - Identificando sus necesidades, sistematizando sus problemas urbanos, exponiendo sus intereses.
 - Priorizando los programas, proyectos y acciones.

10. La Utilidad de un Plan

Un plan de desarrollo urbano se utiliza para:

- El ordenamiento territorial y la orientación del crecimiento de un centro urbano.
- La prevención y mitigación de los desastres causados por fenómenos naturales.
- La integración y articulación vial de un centro urbano con su región, y de las actividades que se desarrollan en su territorio.
- El uso ordenado del suelo urbano y el aprovechamiento de las ventajas comparativas de localización.
- La reserva de áreas para el equipamiento urbano⁹ y la recreación.
- El dimensionamiento y previsión de la infraestructura¹⁰ para servicios básicos.
- La programación de proyectos y acciones de desarrollo urbano.
- La regulación de las habilitaciones urbanas y edificaciones.
- La formulación de programas de vivienda, renovación y/o rehabilitación urbana.

⁹ Se denomina Equipamiento Urbano, a la provisión de todo local, ambiente y/o espacio necesario para el funcionamiento de actividades cívicas, educativas, de salud, de recreación, de seguridad, etc., requeridas para el desarrollo de un centro urbano.

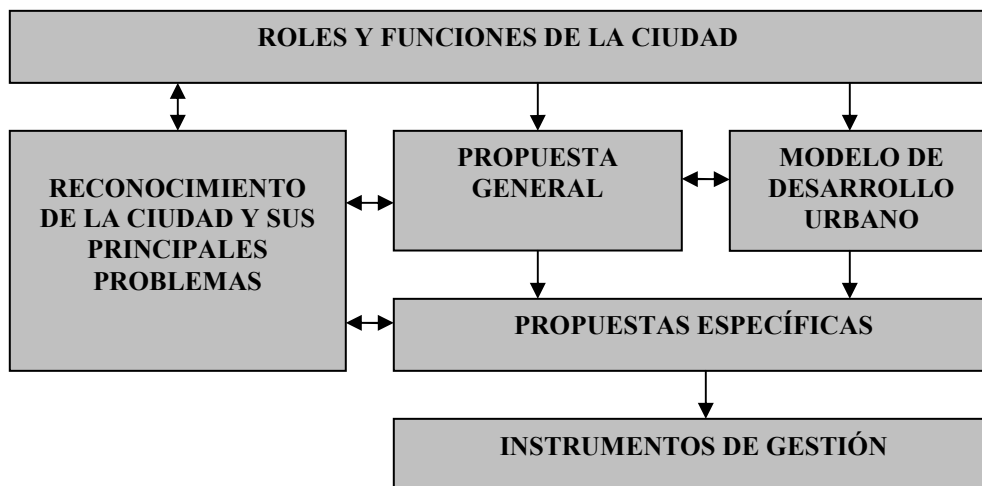
¹⁰ Se denomina Infraestructura, a toda obra que se realiza para el funcionamiento de un sistema y/o servicio.

11. La Construcción y Desarrollo del Plan

El Plan de Desarrollo Urbano abarca los siguientes aspectos:

- Identificación del rol y función de la ciudad o centro poblado en su área de influencia y en el contexto regional.
- Reconocimiento de la ciudad y sus principales problemas (Diagnóstico urbano).
 - En lo demográfico.
 - En lo social.
 - En lo económico.
 - En lo físico.
 - En lo ambiental.
- Propuesta general de desarrollo urbano.
 - Construcción de la visión de futuro.
 - Los objetivos estratégicos.
 - Las estrategias de desarrollo urbano.
 - Los programas, proyectos y acciones necesarias.
- Modelo de desarrollo urbano.
- Propuestas específicas de desarrollo urbano.
 - Acondicionamiento territorial de la ciudad.
 - Sistema vial y de transporte.
 - Ordenamiento Ambiental y seguridad física ante desastres.
 - Vivienda y rehabilitación urbana.
 - Sectorización y equipamiento urbano.
 - Servicios públicos.
 - Usos del suelo urbano.
 - Gestión del desarrollo urbano
- Elaboración de instrumentos de gestión.
 - Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Zonificación Urbana y Seguridad Física.
 - Reglamento de Vías.
 - Reglamento de Ordenamiento Ambiental.
 - Programa de Inversiones.

ASPECTOS DE UN PLAN DE DESARROLLO URBANO



La Propuesta General

Para construir una propuesta general es necesario seguir los siguientes pasos:

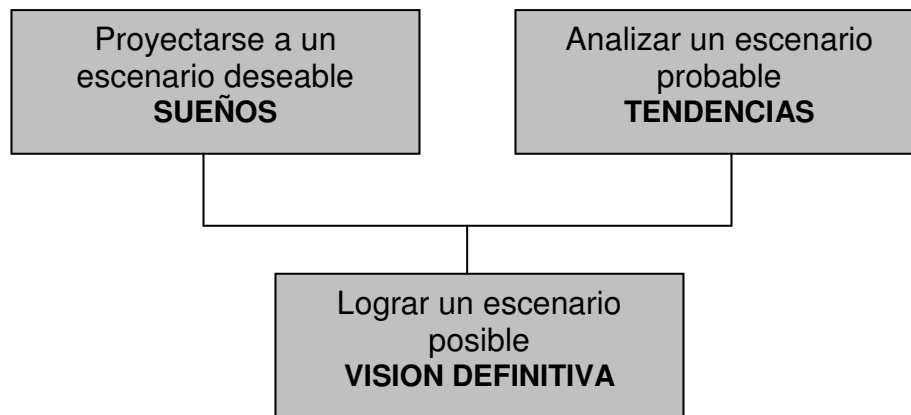
Construcción de la visión de futuro.

La visión es una idea integral de una ciudad, de los roles económicos que desempeña, de los logros de desarrollo cultural, empresarial, social, y de hábitat que se aspira alcanzar; y hacia donde se orienta la ciudad en el futuro siguiente. La visión es un punto de llegada y nuevo punto de partida hacia ese futuro.

El ejercicio de construir una visión implica la proyección de un escenario deseable y la prevención de un escenario probable en un tiempo futuro predeterminado¹¹, que generalmente coincide con el plazo más lejano u horizonte de planeamiento.

¹¹ La visión de futuro siempre tiene que especificar el año al que se está proyectando "Visión al 20.." ; de otra manera no tendría una referencia temporal y, por lo tanto, no tendría sentido formularla.

CONSTRUCCIÓN DE UNA VISIÓN DE FUTURO

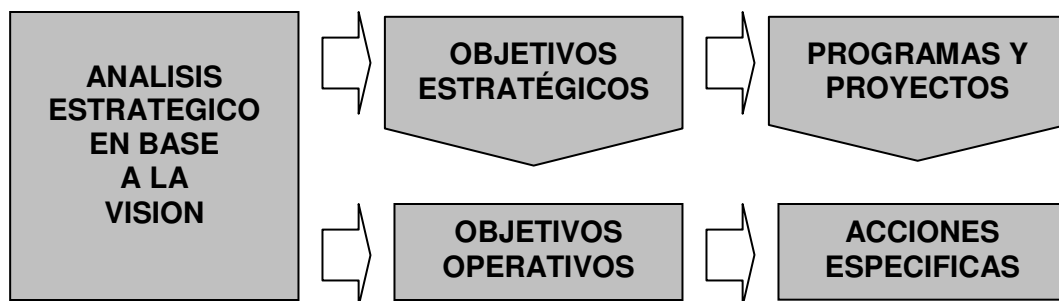


Definición de los objetivos estratégicos

El análisis estratégico de la visión; esto es, identificando las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que se tienen para lograrla, y las relaciones entre ellas, nos permitirán plantear los objetivos estratégicos que finalmente, establecerán la estructura de las estrategias, programas y/o actividades que contribuyen a un desarrollo urbano común.

Cabe señalar que los objetivos estratégicos y, los programas y proyectos nos permitirán establecer respectivamente, los objetivos operativos y las acciones específicas.

LA DEFINICION DE OBJETIVOS



El modelo de desarrollo urbano

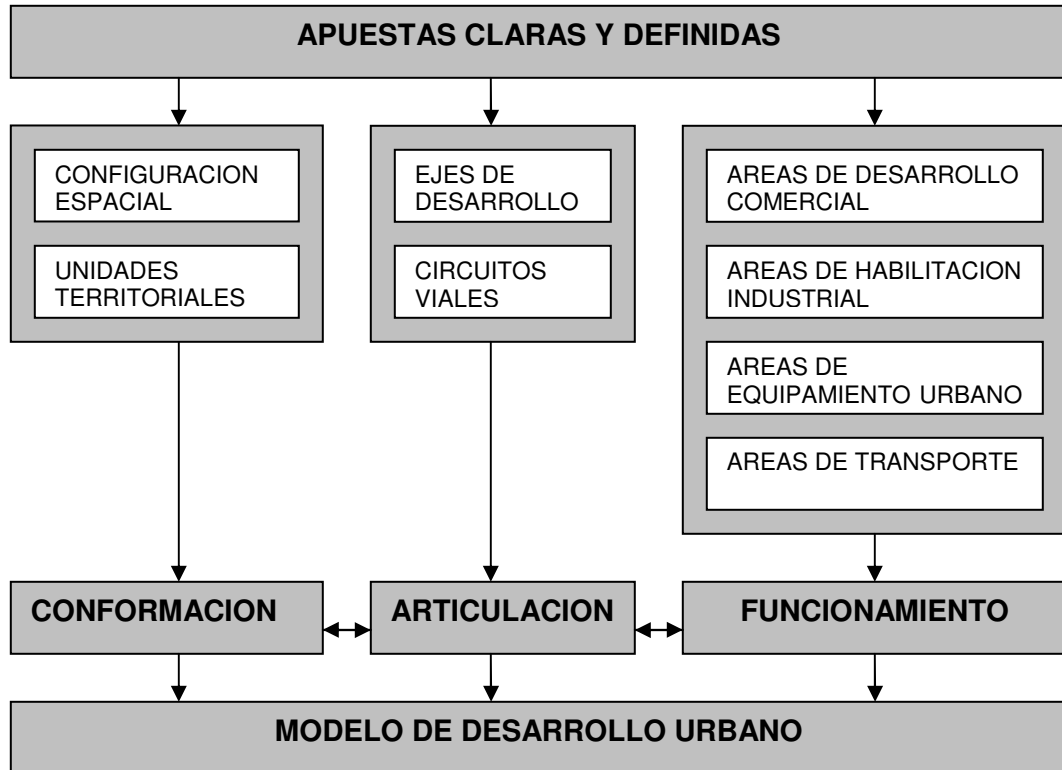
Un modelo físico de desarrollo urbano debe expresar apuestas¹² claras de conformación, articulación y funcionamiento de la ciudad o centro poblado, teniendo como horizonte de planeamiento lo establecido en la visión de futuro.

El modelo debe definir la conformación urbana, a partir de su configuración espacial¹³ y la determinación de unidades territoriales; debe articular el área

¹² 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.

urbana 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.

LA FORMULACIÓN DEL MODELO DE DESARROLLO URBANO



La conformación

- La configuración espacial

La configuración espacial de una ciudad o centro poblado esta condicionada por los siguientes elementos:

- La localización adyacente a ríos y la presencia de diversas quebradas;
- La existencia de grandes áreas destinadas a instalaciones militares, industrias, zonas arqueológicas;
- Las tendencias de expansión urbana ;
- La ubicación estructurante de una vía nacional o regional
- La topografía del terreno, y
- Otros elementos que influyan en la conformación y morfología del territorio urbano.

¹³ Se denomina configuración espacial, a la forma de organización física de la ciudad en el espacio.

Estos elementos generan una configuración espacial a la ciudad, la que puede ser de carácter:

- Lineal,
- Radial,
- Policéntrica, u
- Otros modelos de conformación territorial.

- Las unidades territoriales.

El planteamiento de unidades territoriales tiene como objetivos: orientar las tendencias actuales de crecimiento de la ciudad y; conformar una estructura urbana jerarquizada, tendiente a optimizar las relaciones de integración e interdependencia entre los diferentes sectores de la ciudad.

Las unidades territoriales son planteadas en base a su localización y características referidas a la configuración espacial, y pueden denominarse de la siguiente manera:

- Unidad territorial norte,
- Unidad territorial sur,
- Unidad territorial centro,
- Unidad territorial periférica, etc.

La Articulación

- Los ejes de desarrollo.

Los Ejes de Desarrollo son lugares o espacios físicos estratégicos donde se concentran o pueden concentrarse actividades urbanas (comerciales, de servicios, político-administrativos y/o culturales) de nivel regional, provincial, de ciudad o sector, a fin de:

- Proveer de servicios y equipamiento urbano a sus respectivas áreas.
- Contribuir al reordenamiento de la ciudad.
- Reordenar y/o reubicar actividades informales; y
- Elevar los niveles de rentabilidad del suelo urbano.

Estos ejes de desarrollo estarán articulados por el sistema vial urbano y estructuran cada una de las unidades territoriales.

- Los circuitos viales.

El sistema vial urbano se estructura en función de los principales elementos que conforman la ciudad estableciendo circuitos jerarquizados de acuerdo a las previsiones de crecimiento urbano:

- El primer circuito vial consolidará las tendencias de expansión urbana al corto y mediano plazo, y articulará con mayor fluidez las Unidades Territoriales.

- El segundo circuito vial articulará las áreas de expansión urbana de largo plazo, así como la relación ciudad-provincia-región.

Estos circuitos viales tendrán una red de articulación interna constituida por vías secundarias que permitirán integrar y relacionar las diferentes áreas residenciales a la red principal del sistema vial urbano.

El Funcionamiento

- Las áreas de desarrollo comercial.

El modelo de desarrollo urbano deberá plantear la localización, consolidación y desarrollo espacial de un sistema de comercialización, de acuerdo a las siguientes escalas:

- El comercio central, considerada al área de desarrollo de transacciones financieras, comerciales y de servicios, mas importantes y que están nucleadas en un sector específico de la ciudad.
- El comercio mayorista e intensivo, deberá ubicarse cerca de la periferie de la ciudad, lejos de la actual zona central y con accesos rápidos y fluidos a los centros de abastecimiento y de destino.
- El comercio sectorial o vecinal que deberá distribuirse y desarrollarse en cada unidad territorial de la ciudad.

- Las áreas de habilitación industrial.

La localización del área industrial estará condicionada por sus niveles de contaminación y afectación a las áreas residenciales, ya que se admitirá su ubicación en el ámbito de la ciudad si las actividades que se desarrollan son compatibles con la industria elemental y liviana.

Esta zona deberá contar con facilidades de transporte y fluidez vial que permitan una eficiente relación con sus centros de abastecimiento y mercados.

- Las áreas de equipamiento urbano.

El modelo de desarrollo urbano deberá plantear la localización del equipamiento urbano de acuerdo a sus niveles y alcances:

- Los equipamientos de nivel regional, provincial y/o de toda la ciudad, estarán localizados en las vías principales de los circuitos viales propuestos, lo que permitirá un acceso directo y rápido.
- Los equipamientos de nivel sectorial estarán ubicado en las áreas inmediatas del primer circuito vial, el cual les otorgará facilidades de acceso.
- Los equipamientos de nivel de subsector o de barrio se localizarán en el interior de las zonas residenciales y estarán articulados mediante vías secundarias.

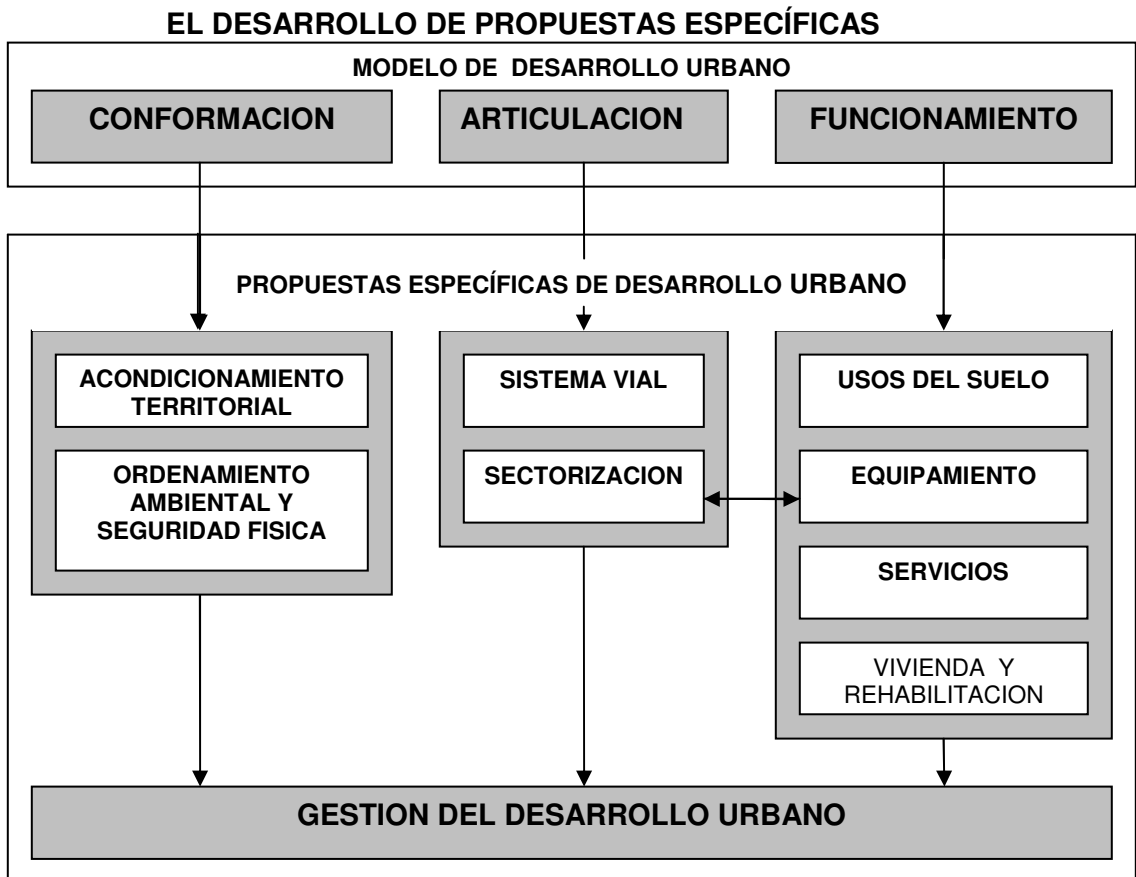
- Las áreas de transporte.

El modelo de desarrollo urbano considera la localización de áreas donde se concentrarán todas las actividades de transporte interdistrital e interprovincial, concernientes al embarque y desembarque de pasajeros y bienes, descongestionando las áreas residenciales y/o comerciales de la ciudad o centro poblado. Su ubicación tiene dos condicionantes fundamentales:

- Una relación directa con el eje principal de desarrollo, por ser una actividad de nivel provincial y regional; y
- Su desarrollo en las vías principales de la ciudad, que permiten su vinculación con el eje de desarrollo e integración distrital-regional-nacional.

Las Propuestas Específicas

Las propuestas específicas se desarrollan coherentemente con los planteamientos de conformación, articulación y funcionamiento, establecidos en el modelo de desarrollo urbano.



Las propuestas específicas se desarrollan de la siguiente manera:

De acondicionamiento territorial

La propuesta de acondicionamiento territorial de la ciudad clasifica al suelo según sus condiciones generales de uso en: Suelo Urbano, Urbanizable y No Urbanizable.

Suelo Urbano.-

Se califican como suelo urbano:

- Las áreas actualmente ocupadas por usos, actividades o instalaciones urbanas.
- Las áreas habilitadas formalmente o no, que cuentan con ciertos niveles de accesibilidad y servicios de agua, desagüe y energía eléctrica, y que se encuentran ocupadas.
- Las islas rústicas, que son tierras sin ocupación ni habilitación urbana.

Suelo Urbanizable.-

Se califican como Suelo Urbanizable aquellas tierras declaradas por el plan como aptas para ser urbanizables y comprenden las áreas programadas para expansión urbana de corto, mediano y largo plazo; así como, las áreas para reserva urbana.

Estas áreas comprenden predominantemente tierras eriazas, cualquiera sea el régimen de tenencia y uso actual, incluidas tierras sin uso, reservas para fines militares sin instalaciones, denuncios mineros no metálicos, y excepcionalmente, tierras agrícolas de menor valor agrológico.

Suelo No Urbanizable.-

Constituyen suelo no urbanizable las tierras declaradas por el plan como no aptas para urbanizar, las cuales estarán sujetas a un tratamiento especial y de protección, en razón de su valor agrológico, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales, o para la defensa de la fauna, flora y el equilibrio ecológico. Esta clasificación incluye también terrenos con limitaciones físicas para el desarrollo de actividades urbanas.

El suelo no urbanizable puede comprender tierras agrícolas, cerros, playas, márgenes de ríos y quebradas, zonas de riesgo ecológico, reservas ecológicas y para la defensa nacional. Están destinadas a la protección de los recursos naturales y a la preservación del medio ambiente, en general.

De ordenamiento ambiental y seguridad física

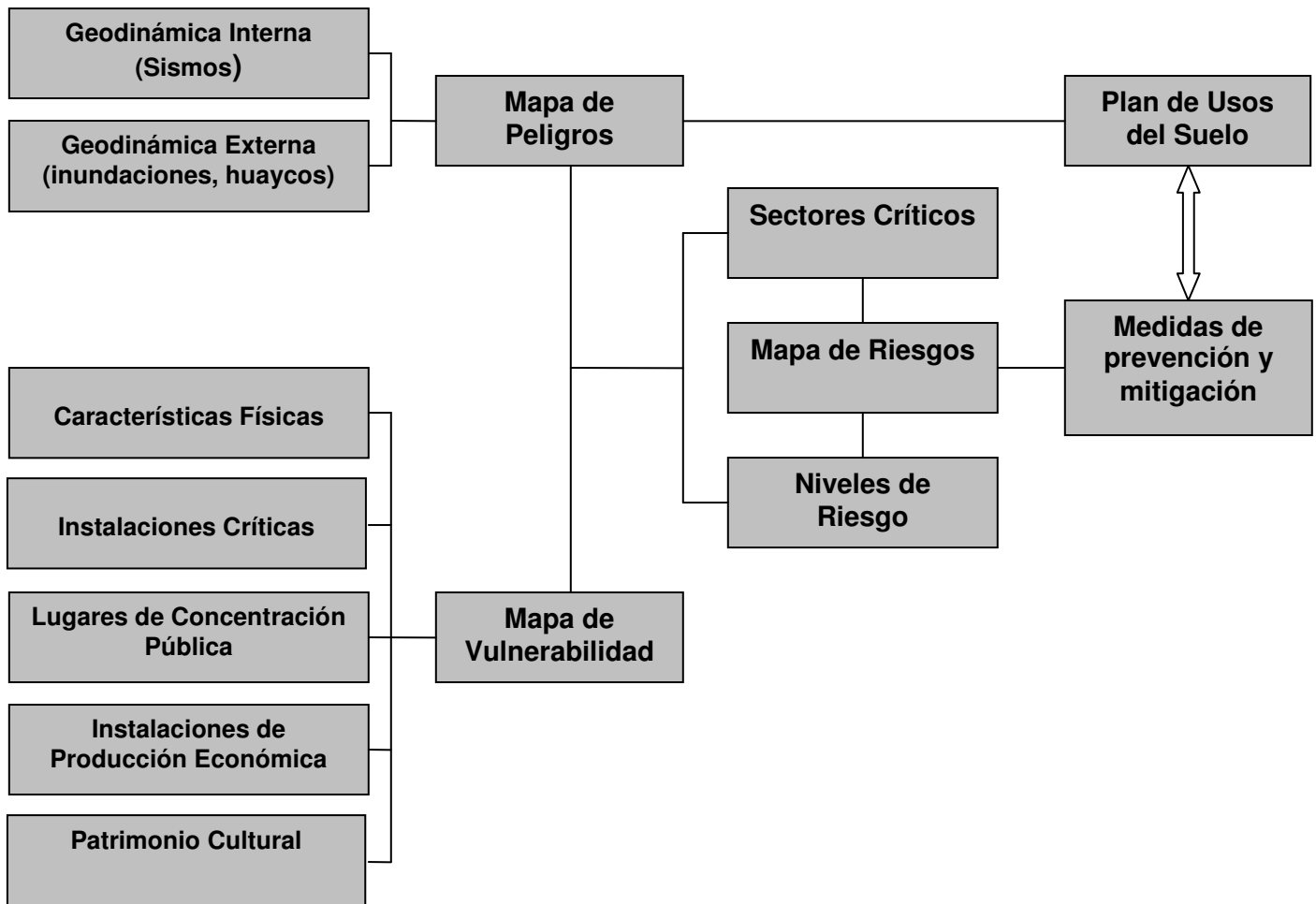
Para establecer una propuesta de ordenamiento ambiental y seguridad física ante desastres se necesita:

- Identificar y delimitar las Unidades de Ordenamiento Ambiental (de desarrollo urbano, protección ambiental, desarrollo agrícola, , etc.).
- Establecer las medidas técnicas de manejo ambiental para orientar y ejecutar las actividades sociales y económicas ambientalmente

sostenibles, de modo que promuevan el desarrollo armónico y el equilibrio ecológico. Identificar medidas preventivas y proyectos que permitan la disminución del riesgo ante desastres sobre diversas áreas vulnerables de la ciudad.

Una de las herramientas más importantes utilizadas para la identificación de medidas preventivas y de mitigación es el proceso metodológico adaptado por el INDECI y el INADUR, a partir del Manual de la OEA sobre manejo de peligros naturales, y reajustada de acuerdo a sucesivas aproximaciones.

ESQUEMA METODOLOGICO PARA LA IDENTIFICACIÓN DE MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN¹⁴



Sistema vial

¹⁴ Adaptación realizada a partir del Esquema Metodológico presentado en el Resumen Ejecutivo de Planes de Mitigación de los Efectos Producidos por los Desastres Naturales – Programa : Desarrollo de Ciudades Sostenibles – 1 Etapa. INADUR-CEREN-PNUD, Lima 2000

El sistema vial debe tener una articulación clara y jerarquizada, que responda al modelo de organización espacial de la ciudad. Por su función los niveles de vías son:

- Vías de integración regional
- Vías urbanas principales
- Vías urbanas secundarias
- Vías locales

En un primer nivel, la ciudad debe integrarse al sistema vial de la región facilitando el desarrollo de actividades de transporte pesado y de pasajeros.

Las vías principales de la ciudad deben articular las actividades que ejercen el rol y función de la misma (centro político administrativo, grandes equipamientos, áreas de acopio y comercialización, entre otros.); las vías urbanas secundarias deben integrar los sectores y barrios residenciales al sistema principal, mediante un sistema secundario de estructuración vial; finalmente, las vías locales tienen la función principal de proveer acceso a los predios o lotes, debiendo llevar únicamente su tránsito propio.

Un sistema y tratamiento adecuado de vías contribuye directamente a la funcionalidad de la ciudad y a su integración al territorio regional y nacional.

Sectorización.

La definición de sectores y subsectores urbanos, responden a criterios de convivencia barrial y vecinal; a intereses y proyectos comunes; y a niveles de consolidación urbana.

Un sector urbano está definido como la consolidación de un área homogénea; esto es, que pertenezca a la misma unidad territorial y unidad de ordenamiento ambiental; se articula e integra a la ciudad mediante vías principales; se encuentre dentro del mismo ámbito de influencia de los principales equipamientos; este conformado por población con similares características sociales y económicas; tengan similares niveles de servicios y grados de consolidación urbana, etc.

Un subsector se define cuando pertenece al mismo sector; está articulado e integrado a la ciudad mediante vías secundarias; está conformado por urbanizaciones y/o asentamientos humanos con las mismas características; se encuentra dentro del ámbito de influencia de equipamientos secundarios o de menor nivel que los principales; agrupa a barrios o vecindades con intereses comunes, etc.

La sectorización de la ciudad nos permitirá; por un lado, planificar y organizar la prevención y reserva de áreas para el equipamiento urbano, considerando sus niveles y ámbito de influencia; y por otro lado, organizar a la población urbana para formular y ejecutar presupuestos participativos u otras acciones comunes lideradas por el gobierno local.

Es importante señalar que el establecimiento de sectores en un plan urbano es requisito para la demarcación territorial en áreas urbanas, tal como se señala en los dispositivos legales vigentes¹⁵.

Usos del suelo urbano.

La propuesta de usos del suelo urbano esta enmarcada dentro de la propuesta de acondicionamiento territorial de la ciudad o centro poblado, y constituye una respuesta a la situación actual y las tendencias de uso y ocupación del suelo; y al modelo de desarrollo urbano.

Para la formulación de la propuesta se deberán considerar los siguientes aspectos:

- Definición de usos y ocupación del suelo urbano y urbanizable de manera de utilizar convenientemente los recursos físicos y ambientales del territorio urbano.
- Promoción de la localización de las actividades económicas en el espacio urbano.
- Promoción de la consolidación urbana y la intensificación del suelo urbano, a fin de lograr el máximo aprovechamiento de la capacidad instalada y del espacio disponible.
- Regulación del uso adecuado de las edificaciones y sistemas constructivos, a través de la microzonificación de las áreas de alto riesgo, identificando las posibilidades de ocupación determinadas para cada uso.
- Facilitación del manejo técnico coherente y ágil de la normativa edilicia, referida a la regulación del suelo urbano.

Regular el uso del suelo es la función del planeamiento urbano, que contribuye a orientar las inversiones hacia el logro de la visión de desarrollo, en los términos más integrales.

La zonificación urbana ha sido la herramienta mas utilizada para regular el suelo de las ciudades en el país. Las principales zonas que define un plan son:

- Zonas residenciales.
- Zonas comerciales.
- Zonas industriales.
- Zonas de tratamiento especial.
- Zonas de equipamiento.
- Zonas de recreación y áreas verdes, etc.

¹⁵ Ley de Demarcación Territorial N° 27795, del 23 de julio de 2002. En el artículo 6°, inciso 6.1, se determina como requisito previo: "La tramitación de los petitorios de demarcación territorial se sustanciará siempre que exista el Plan de Acondicionamiento Territorial o Planes Urbanos aprobados...."

Equipamiento.

Para la formulación de propuestas relacionadas con el equipamiento urbano se deberá distribuir racional y equitativamente los espacios requeridos para estos, de acuerdo a los déficits y previsiones establecidos en el diagnóstico urbano. La finalidad será, satisfacer la demanda actual y futura de la población en áreas para educación, salud, recreación, comercialización y otros equipamientos urbanos y; adecuar la estructura física de la ciudad a las necesidades que le demande el cumplimiento de estas funciones básicas.

Así mismo, se deberá plantear las coordinaciones con el sector público y privado, tendientes al mejoramiento de estos tipos de servicios, promoviendo la iniciativa privada.

La Propuesta del Equipamiento Urbano, abarca los niveles de equipamiento regional, provincial y/o distrital, cuya ubicación se dan en la ciudad o centro poblado. También existen equipamientos de nivel de sector y sub-sector.

En esta perspectiva, las propuestas se establecen según el nivel y tipo de equipamiento, cuya estructura es la siguiente:

EQUIPAMIENTO URBANO: DENOMINACION POR NIVEL SEGÚN TIPO

SECTOR	NIVEL			
	REGIONAL	PROVINCIAL O DISTRITAL	SECTOR	SUB SECTOR
Salud	-Hospital General.	-Hospital de Apoyo. -Hospital Materno Infantil.	-Centro de Salud.	-Posta Médica.
Educación	-Universidad. -Centro de Estudios Superiores.	-Politécnicos, Centro de Educación Especial.	-Colegio Secundario.	-Escuelas Primarias. -Centros de Educación Inicial.
Recreación	-Parques Regionales.	-Parques Zonales	-Parque Principal.	-Parques de Barrio.
Comercialización	-Mercado Mayorista.	-Mercado Central.	-Mercado Sectorial.	-Mercados de Barrio.
Institucional	-Sedes de Administración Regional. -Centro Cultural y de Convenciones.	-Sede de Administración Provincial/Distrital -Centro Cívico Cultural.		
Transporte	-Terminal Terrestre Interprovincial.	-Terminal Terrestre interurbano		

Servicios.

La propuesta de servicios públicos deberá estar enmarcada en el objetivo de contribuir a la elevación de la calidad de vida de la población y de acuerdo a los déficits y proyecciones establecidos en el diagnóstico urbano. Así mismo, estarán referidos a los servicios de agua potable, alcantarillado (aguas servidas y aguas pluviales), energía eléctrica y limpieza pública. Se deberán proponer acciones orientadas a:

En el sistema de agua potable:

- Implementación de programas orientados a reducir las pérdidas y/o fugas del sistema.
- Implementación de proyectos para incrementar la producción de las fuentes existentes en la ciudad o centro poblado.
- Ampliación de la cobertura del Sistema de Agua Potable, preferentemente en asentamientos humanos y en las zonas antiguas.

En el sistema de alcantarillado:

- Mejoramiento e implementación de la infraestructura del sistema.
- Ampliación de la cobertura del Sistema de Alcantarillado, preferentemente en los asentamientos humanos y en las zonas antiguas.
- Implementación de infraestructura del sistema integral de drenaje y/o manejo de las aguas pluviales.
- Implementación de programas y/o de sistemas de control por parte de la población asentada en áreas inundables o de riesgo.

En el sistema de energía eléctrica:

La propuesta deberá estar dirigida a la ampliación y mejoramiento de la cobertura del servicio de energía eléctrica y alumbrado público, preferentemente en las zonas no abastecidas como los asentamientos humanos.

En el sistema de limpieza pública:

- Definición de las acciones necesarias para lograr la eficiencia funcional del sistema de recolección de residuos sólidos.
- Implementación del sistema de evacuación de basura, promoviendo rellenos sanitarios y/o botaderos que cumplan con los requerimientos sanitarios y ambientales.

Vivienda y rehabilitación urbana.

Para establecer una propuesta al problema de la vivienda local y a la rehabilitación urbana se necesita:

- Definir los lineamientos generales, específicos y los programas que permitan la concreción de una política de vivienda; en función de las necesidades de vivienda (programas de habilitación progresiva, crédito en materiales de construcción, recalificación y saneamiento físico legal, ampliación y mejoramiento, viviendas multifamiliares, etc.) y de los estratos socio-económicos de la población (bajos y medios).
- Definir las áreas de intervención y lineamientos específicos para promover la rehabilitación urbana; a fin de controlar el proceso de decadencia de zonas de la ciudad.

Cabe señalar que para definir los tipos de intervención en áreas deterioradas, se pueden programar acciones específicas; de acuerdo a la normativa vigente referida al “Reglamento de la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana” (D.S.Nº11-95-MTC). Estas son:

- Remodelación
- Rehabilitación
- Reconstrucción
- Restauración
- Conservación
- Erradicación

Gestión del desarrollo urbano

La propuesta de gestión del desarrollo urbano debe considerar los siguientes aspectos:

- La definición de acciones necesarias para el fortalecimiento institucional municipal.
- El establecimiento de los órganos técnicos municipales necesarios para instituir un proceso permanente de planificación y administración urbana, a partir del plan.
- La formulación de una estrategia de gestión urbana participativa.

Así mismo debe programar acciones concretas para:

- La aprobación e institucionalización del plan.
- Modernización y fortalecimiento institucional para el desarrollo urbano.
- Administración del plan.