

Artículo 78  
11.2018

## PLANIFICACIÓN URBANA CON BAJAS EMISIONES DE CARBONO

Liliana Miranda Sara<sup>1</sup>

Foro Ciudades para la Vida

Doctorante Universidad de Amsterdam

**SUMARIO:** 1. Políticas de estado y el sistema de planificación, 2. Los instrumentos regulatorios de la planificación, 3. Instrumentos regulatorios de la planificación urbana, 4. Estado del arte del sector: mejores, 5. Indicadores sectoriales y 6. Cuellos de botella y problemas que se abordarán en el futuro.

### RESUMEN

La planificación urbana con bajas emisiones de carbono es un concepto que aún no ha logrado ingresar en el debate de las políticas nacionales. Es más, la planificación urbana y territorial es difícilmente priorizada. La reconstrucción luego del catastrófico fenómeno de El Niño en verano del 2017 ha traído nuevamente al debate este tema y con este artículo esperamos poder contribuir a su mejor atención por parte del estado, de las Municipalidades y de la sociedad civil en forma concertada.

Aquí se presenta el contexto de las políticas e instrumentos nacionales al respecto, tanto de la planificación urbana como de la adaptación y mitigación al cambio climático, el estado del arte y algunos indicadores, culminando con una breve presentación de los retos a futuro que estamos seguros serán de utilidad explorar en forma conjunta y articulada.

**PALABRAS CLAVE:** Planificación urbana, Instrumentos de gestión urbana, Gobiernos Locales, Ciudades, Cambio Climático

### 1. Políticas de estado y el sistema de planificación

El Perú en los años 90 desactivó el Sistema Nacional de Planificación y desde la década pasada se encuentra abocado a recuperarlo. El Acuerdo Nacional (AN)<sup>2</sup> se creó el 2002 y actúa como instancia de concertación de la planificación estratégica nacional, aprobó 35 políticas de estado a la fecha, dos de ellas, las Políticas 21 y 34 sobre Desarrollo de infraestructura y vivienda y la de Ordenamiento y gestión territorial respectivamente. La política 21 (2002) indica el compromiso “a desarrollar la infraestructura y la vivienda con el fin de eliminar su déficit, hacer al país más competitivo, permitir su desarrollo

<sup>1</sup> Arquitecta, Urbanista, Ambientalista y Planificadora, Doctorante de la Universidad de Amsterdam, Directora Ejecutiva del Foro Ciudades para la Vida, Coordinadora en Perú Proyecto ONU Habitat ODS 11 y Coordinadora Nacional del Pacto Global de Alcaldes por el Clima la Energía, ex - asesora Principal Comisión de Pueblos y Ambiente en el Congreso y docente de varias Maestrías [lmiranda@ciudad.org.pe](mailto:lmiranda@ciudad.org.pe), [www.ciudad.org.pe](http://www.ciudad.org.pe)

<sup>2</sup> El Acuerdo Nacional reúne periódicamente a representantes de alto nivel del gobierno nacional, sector privado, partidos políticos, sindicatos y comunidades religiosas e indígenas (Gobiernos Regionales participan solo desde 2012) para acordar las políticas de estado para el desarrollo nacional. En base a cuatro objetivos principales: 1) Democracia y Ley, 2) Igualdad y Justicia Social, 3) Competitividad y 4) el Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado. Estos objetivos están asociados con las 35 políticas aprobadas.

sostenible y proporcionar a cada familia las condiciones necesarias para un desarrollo saludable en un entorno adecuado”, nótese que no se menciona el ordenamiento territorial ni la planificación urbana.

La política 34 (2013), indica “...la creación de un sistema nacional de gestión territorial facilitaría la aplicación coordinada de los instrumentos de los distintos sectores y niveles de gobierno, así como el cumplimiento articulado de las prioridades nacionales, regionales y locales” y que “Al asumir los objetivos del ordenamiento y la gestión territorial, y al ver la problemática en su conjunto, este sistema permitirá converger a una visión estratégica e integral del país...”, pero no se cuenta con una Ley General de Ordenamiento Territorial en el Perú ni una Ley de Desarrollo Urbano Sostenible hasta la fecha.

El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)<sup>3</sup> se creó el 2008 como ente rector del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, para incorporar, articular y vincular los instrumentos de planificación del desarrollo, desde la gestión prospectiva y de coordinación para la Gestión Estratégica del Estado, monitorea el cumplimiento de las metas de cada sector y entidad gubernamental en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, los Planes de Desarrollo Concertados (Regionales y Locales) y los Planes Estratégicos Multisectoriales Anuales de cada sector. Sin embargo, este sistema de planificación aún requiere ser fortalecido<sup>4</sup> particularmente en sus mecanismos de presupuesto e implementación. Como resultado, los planes urbanos son instrumentos distintos a los Planes de Desarrollo Concertado (que no contienen mapas a ser aprobados), sean regionales, provinciales o distritales. En ese marco se aprobó por Decreto Supremo N° 054-2011-PCM el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional - Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021.

CEPLAN regula los instrumentos de planificación del desarrollo de los Gobiernos Locales (provinciales y distritales) tales como el Plan de Desarrollo Concertado (PDC), Plan Estratégico Institucional (PEI), Plan Operativo Institucional (POI) y los respectivos presupuestos de inversión (incluyendo al presupuesto participativo, programas de incentivos y programas presupuestales).

Entonces, la planificación estratégica del desarrollo la maneja el CEPLAN, pero los sectores cuentan con sus propios planes, como los planes urbanos, y los climáticos, que se manejan por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (Vivienda) y el Ministerio del Ambiente (MINAM) respectivamente. Aunque el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Defensa (Gestión de Riesgos de Desastres) y otros sectores del ejecutivo, según las prioridades de cada ciudad, pueden tener a su vez injerencia en las concesiones mineras que afectan el uso de la superficie y en los Planes de Gestión de Riesgo de Desastre, entre otros.

---

<sup>3</sup> Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, [www.ceplan.gob.pe](http://www.ceplan.gob.pe)

<sup>4</sup> Los procesos de decisión sobre proyectos, presupuesto e inversión pública no están manejados ni articulados al CEPLAN sino por el Ministerio de Economía y Finanzas, desconectando los Planes del presupuesto para su implementación. Sin mencionar que las Asociaciones Público-Privadas que superan en monto las inversiones públicas en el Perú de hoy, son promovidas por otra entidad, Pro Inversión.

## 2. Los instrumentos regulatorios de la planificación climática

La Ley Marco sobre Cambio Climático (CC), Ley N° 30754<sup>5</sup> fue aprobada por unanimidad en el Congreso a inicios del 2018, incorporando sus condicionantes en la planificación del desarrollo, define competencias y funciones en los tres niveles de gobierno<sup>6</sup>, establece al Ministerio del Ambiente (MINAM) como autoridad nacional para la gestión integral del CC. En los artículos segundo y tercero define los principios y enfoques de la Ley respectivamente. Su enfoque es innovador pues declara la adaptación<sup>7</sup> y mitigación<sup>8</sup> como vinculantes, buscando articular e integrar la gestión del cambio climático al desarrollo del país y en armonía con la naturaleza. El Reglamento de esta ley se encuentra en proceso de aprobación, luego de un interesante proceso de consulta previa con las organizaciones indígenas.

Esta Ley responde a la necesidad de una institucionalidad y gobernanza para la gestión integral del Cambio Climático<sup>9</sup>, reconoce que las respuestas de política pública son aún insuficientes, y que el costo de la adaptación es mucho menor al costo de asumir los impactos del cambio climático, y propone desarrollar la capacidad de anticipación a escenarios futuros, compatibilizando con los saberes locales y con la ciencia. Igualmente, buscando adecuar la normativa nacional a los acuerdos y compromisos internacionales de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, el Acuerdo de París<sup>10</sup>, el Marco de Sendai<sup>11</sup> para la reducción de riesgos de desastres, la Nueva Agenda Urbana<sup>12</sup> y los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030<sup>13</sup>.

La Comisión Nacional de Cambio Climático (CNCC)<sup>14</sup>, participó en la actualización de la **Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC)**<sup>15</sup>, cuyo principal enfoque es la mitigación, adaptación y enfatizando en la transversalización de la gestión de riesgos. El Plan de Acción para la

---

<sup>5</sup><http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-marco-sobre-cambio-climatico-ley-n-30754-1638161-1/> (visitada 24 octubre 2018)

<sup>6</sup> Para esto se ha modificado en la 12ava. disposición complementaria final la Ley Orgánica de Municipalidades incorporando en el artículo 73 de la LOM la competencia de formular Planes y Políticas ambientales locales y frente al cambio climático.

<sup>7</sup> Acciones de preparación frente a las consecuencias o impactos del cambio climático que moderan el daño o aprovechan sus aspectos beneficiosos (MINAM).

<sup>8</sup> Iniciativas para reducir o potenciar la eliminación de emisiones de gases de efecto invernadero (MINAM).

<sup>9</sup> La gestión integral del CC por su carácter multisectorial y transversal comprende a todos los sectores y dado su carácter territorial involucra a los tres niveles de gobierno.

<sup>10</sup> Visitado el 25/01/2017

[https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris\\_es](https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_es), <http://newsroom.unfccc.int/es/acuerdo-de-paris/el-acuerdo-de-paris-entra-en-vigor-tiempo-de-celebracion-y-de-realismo/>, [https://es.wikipedia.org/wiki/Acuerdo\\_de\\_Par%C3%ADs\\_\(2015\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Acuerdo_de_Par%C3%ADs_(2015))

<sup>11</sup> Visitado el 03.05.2017. <http://www.cenepred.gob.pe/web/notas-de-prensa/marco-de-sendai-para-la-reduccion-del-riesgo-de-desastres-2015-2030/>

<sup>12</sup> Visitado el 19.04.2018 <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

<sup>13</sup> Asamblea General de Naciones Unidas, "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" (visitada el 18.07.2016)

[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S)

<sup>14</sup> El Perú ha firmado la Convención Marco de Cambio Climático y contamos con científicos peruanos que integran el IPCC

<sup>15</sup><http://www.minam.gob.pe/notas-de-prensa/se-aprueba-la-nueva-estrategia-nacional-ante-el-cambio-climatico-enc/> (visitado 04.05.2017)

Adaptación y Mitigación para combatir el Cambio Climático desarrollado por MINAM y la CNCC fue publicado en el 2010 para consulta, pero aún no ha sido aprobado.

En este marco casi todos los Gobiernos Regionales del Perú han aprobado sus Estrategias Regionales de Cambio Climático, incorporando medidas tanto de adaptación como de mitigación, entre otros instrumentos, y generando las bases para aplicar las competencias de los Gobiernos Locales (Provinciales y Distritales) en la elaboración de sus respectivas medidas con énfasis en la reducción del riesgo climático, siendo una de las más resaltantes, la Estrategia de Cambio Climático de la Provincia de Lima<sup>16</sup> y donde se señala que la Municipalidad Metropolitana, debe liderar procesos de adaptación al Cambio Climático, a través de una Comisión Metropolitana de CC, articulando espacios nacionales, regionales y locales, contribuyendo a la ocupación, transformación del territorio y uso sostenible del suelo, sancionando la especulación y tráfico y desarrollando su infraestructura ecológica.

### 3. Instrumentos regulatorios de la planificación urbana

La Constitución Política del Perú (1993), la Ley orgánica de Municipalidades, LEY N° 27972<sup>17</sup> (2003) y el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible<sup>18</sup> (RATyDUS) le otorgan facultades a Vivienda para desarrollar las políticas y marco normativo para que los gobiernos locales provinciales desarrollen planes de acondicionamiento territorial (distintos a los planes de ordenamiento territorial elaborados por los Gobiernos Regionales y regulados parcialmente por el MINAM) y planes de desarrollo metropolitano, así como para que los gobiernos locales distritales desarrollen sus planes de desarrollo urbano; otorgándole también facultades para normar y promover el ordenamiento, mejoramiento, protección e integración de centros poblados como sistema sostenible en el territorio nacional. En suma, Vivienda tiene competencias en desarrollo urbano, urbanismo, vivienda, construcción, saneamiento, bienes estatales y propiedad urbana.

El **Plan Nacional de Desarrollo Urbano del Perú (2006-2015)**<sup>19</sup> “Perú Territorio para Todos” Vivienda define un sistema urbano por jerarquías y funciones económicas de los conglomerados que lo integran, pero no ha sido actualizado. También desarrolló una propuesta de Política Nacional de Vivienda que se encuentra en consulta además de un proyecto de Ley General de Desarrollo Urbano que no ha sido presentada al Congreso, ninguno de estos documentos integra explícitamente la noción de planificación baja en emisiones de carbono.

El MINAM era también competente en regular los Planes de Ordenamiento Territorial, aunque por DS 002–2017-MINAM se modificó su Reglamento de

---

<sup>16</sup> Aprobada por Ordenanza 1836 del 2014

<sup>17</sup> <ftp://ftp2.minsa.gob.pe/descargas/ogac/normas/politica/Ley27972LOM.pdf>

<sup>18</sup> DS 022-2016 <http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-de-acondicionamiento-decreto-supremo-n-022-2016-vivienda-1466636-3/>

<sup>19</sup> <http://eudora.vivienda.gob.pe/OBSERVATORIO/destacados2/PlanNacionalDesarrolloUrbano20062015.pdf> (visitada 24 octubre 2018)

Organización y Funciones y esta competencia se vio reducida al ordenamiento territorial ambiental, entendido como la elaboración de zonificaciones económicas y ecológicas<sup>20</sup>. Ante la ausencia de una Ley, la rectoría del ordenamiento territorial en el Perú se encuentra en un limbo normativo y los Gobiernos Regionales han casi paralizado sus esfuerzos en elaborar estos instrumentos.

Con el Decreto Supremo N° 005-2012-Vivienda crea el Programa Nuestras Ciudades (PNC) con estos instrumentos se inicia un proceso todavía lento de cambio de discursos hacia recuperar los instrumentos de planificación urbana orientada al desarrollo urbano sostenible, proceso que aún sufre de serias contradicciones al interior del propio sector.

Un avance parcialmente positivo es que el RATyDUS integra la gestión de riesgos de desastres en la definición de usos de suelo urbano, aunque falta articularlos a su vez a las Estrategias de Cambio Climático. La Resolución Directoral N° 011-2015-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU aprobó el Manual para la Elaboración de Planes de Acondicionamiento Territorial –Manual PAT- que establece mecanismos de participación y consulta ciudadana con el objetivo de lograr estructurar una agenda compartida de gestión del Plan, buscando garantizar la viabilidad social del mismo; y con la Resolución Ministerial N° 325-2009-VIVIENDA aprobó el Manual para la Elaboración de Planes de Desarrollo Urbano pero ninguno de ellos menciona aún el tema de desarrollo bajo en carbono.

Sin embargo, la Dirección Nacional de Construcción de Vivienda el 2014 encargó al Foro Ciudades para la Vida un estudio para formular un plan que promueva la Construcción Sostenible ante escenarios de cambio climático en el Perú, donde se desarrolló una matriz de indicadores en base a escenarios al 2035 así como estrategias y acciones para implementar el modelo de construcción más sostenible en el corto, mediano y largo plazo luego de lo cual se aprobó el Código técnico de construcción sostenible y se implementó el Bono Verde en el Fondo Mi Vivienda, entre otros.

#### **4. Estado del arte del sector: mejores prácticas**

De acuerdo con el último censo nacional del INEI (2017) la población urbana en el Perú sigue creciendo y más rápido que la rural, aunque a la vez ha reducido significativamente su tasa de crecimiento total al 1%. Las inversiones en infraestructura y vivienda se incrementaron a través de megaproyectos y asociaciones público-privadas incrementando la cobertura de servicios de agua, saneamiento y energía, aunque sin requerimiento de ningún plan urbano, pero a la vez, la especulación, la corrupción y el tráfico de tierras se incrementó y por tanto, si bien no se tienen datos precisos, la extensión de la ocupación del territorio urbano sería bastante mayor. Así por ejemplo en el caso de la ciudad

---

<sup>20</sup> Al 2016 solo 13 ZEE fueron aprobadas y ningún Plan de Ordenamiento territorial fue aprobado (requieren el visto bueno del MINAM).

metropolitana de Lima sigue expandiéndose y amenazando urbanizar más de 17 mil hectáreas agrícolas, las lomas costeras y playas en su entorno<sup>21</sup>.

**Tabla 1. Evolución del área urbana de Lima Metropolitana**

Área urbana de Lima Metropolitana					
1940	1981	1993	2007	2012	2014
2.100 Has	63.950 Has	72.208 Has	84.000 Has	85.500 Ha	91.433 Has

*Elaborado por Liliana Miranda. Fuentes: Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima y PLAM 2035, IMP-MML*

El discurso de la densificación se instaló desde hace una década buscando justificar el incremento de los parámetros urbanísticos y constructivos (exacerbado por el RATyDUS que reduce las reservas de áreas verdes hasta a menos de 0,5 m<sup>2</sup>/persona por habitación) aceptándose el incremento de alturas y densidades dentro del casco urbano sin la debida compensación en espacio público, servicios públicos (y de transporte) e infraestructura adicional. En Lima, el hacinamiento en áreas centrales y periféricas de bajos recursos ha alcanzado el promedio de 3.8 personas por cada habitación (contabilizando dormitorios, y también sala y comedor u otros que no sean cocina y baños). Existen zonas con los mejores servicios y espacio público suficiente, pero se han profundizado las desigualdades, la fragmentación, la congestión, así como ha aumentado la violencia e inseguridad.

## 5. Indicadores sectoriales

El Perú ha cumplido con entregar el Informe Nacional Voluntario<sup>22</sup> a través del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) el 2017. El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) ha establecido el Sistema de monitoreo de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible suscritos por el Gobierno Peruano (ver <http://webinei.inei.gob.pe/ods/>).

Si bien los gobiernos locales solo desde la aprobación del Reglamento de la ley de cambio climático tendrán competencias precisas para desarrollar medidas de adaptación y mitigación al cambio climático, la Municipalidad Provincial de Lima ya cuenta con su Estrategia aprobada, y 19 Municipalidades Distritales de Lima han desarrollado sus medidas de adaptación, aunque solo una ha sido aprobada formalmente, el distrito de Santa Anita. Estos instrumentos aún requieren ser articulados a los planes de desarrollo concertado, planes urbanos y planes operativos institucionales respectivos.

No se han encontrado indicadores que apunten a un desarrollo urbano bajo en emisiones de carbono desde el sector de la planificación urbana propiamente tal. Aunque según datos del RENAMU<sup>23</sup> solo el 40% (de 195 municipalidades

<sup>21</sup> El proceso de urbanización de Lima ya ha erradicado la mayor parte de las áreas agrícolas de los valles de los ríos Rímac y Chillón, y ha empezado a afectar el Valle de Lurín a través de urbanización formal y especulación urbana hecha sin mayor planeamiento o control.

<sup>22</sup> [https://www.youtube.com/watch?v=oAegdV8\\_7iw](https://www.youtube.com/watch?v=oAegdV8_7iw) (Video)

<sup>23</sup> Registro Nacional de Municipalidades <https://encuestas.inei.gob.pe/renamu/> (visitado 25.10.2018)

provinciales) y 22% (de 1,639 municipalidades distritales) cuentan con Planes de Desarrollo Urbano.

De 173 ciudades del SINCEP (propuesto), sólo 71 cuentan con Plan Urbano vigente, 32 tienen Planes no vigentes y 70 no cuentan con instrumentos de planificación urbana alguno. Rara vez cuentan con instrumentos de gestión urbana o no se aplican. Más de la mitad de los núcleos urbanos son barrios marginales: el reto es mejorar barrios ya existentes, mejorar la calidad de vida urbana de los más pobres y/o sectores socio económicos C, D y E (Informe Habitat III, Ministerio de Vivienda Junio 2016).

## **6. Cuellos de botella y problemas que se abordarán en el futuro**

Existe una débil tendencia de ejecución y evaluación de planes urbanos en el Perú, el país aún no cuenta en la práctica con un sistema de planificación integrado. Se identifica una resistencia a superar la mirada sectorial, unidisciplinaria y no territorial, las medidas de adaptación y mitigación como desafío del desarrollo sostenible están aún ausentes (en todas sus dimensiones, no solo riesgos como ambiental o climático).

El Ministerio de Vivienda en conjunto con los gobiernos locales deben conducir, vigilar y controlar la localización segura de asentamientos humanos y edificaciones con un respeto irrestricto a los mapas de riesgos, particularmente de las zonas de riesgo no mitigable, anticipando escenarios climáticos, vinculados a su vez a los Planos de Zonificación de carácter territorial y urbana. Además de promover la relocalización, donde corresponda, hacia zonas seguras con cargo a cometer infracción y ser sujeto a sanciones de conformidad con la Tercera Disposición Complementaria de la Ley 30458, conocida como la Ley de Reconstrucción con Cambios.

La planificación urbana está sectorializada, fragmentada, con competencias superpuestas y un tanto dispersa, sin una entidad con suficiente capacidad como para articularla, en el marco de un solo sistema de planificación, programación y presupuesto. Persisten dificultades para integrar estos instrumentos desde los gobiernos locales (provinciales y distritales) en el territorio con las políticas de estado y políticas sectoriales. El CEPLAN expresamente no tiene capacidades para ello. Para implementarlos, particularmente relacionado a medidas de mitigación y adaptación al CC, requiere mejorar las capacidades (personales e institucionales) para la integración, articulación y compatibilización de los usos de suelo y el territorio.

Respecto al sector vivienda, pese a los esfuerzos desplegados y una inversión sin precedentes en el sector que solo los últimos años se está viendo reducida, los objetivos de reducir el déficit de vivienda particularmente para los sectores D y E tampoco fueron cumplidos como el Informe Nacional Habitat III presentado por el Gobierno Perú reconociera el 2016. Existen retos pendientes que aún se desconoce cómo serán abordados.