

Revista planta 9 . Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo.

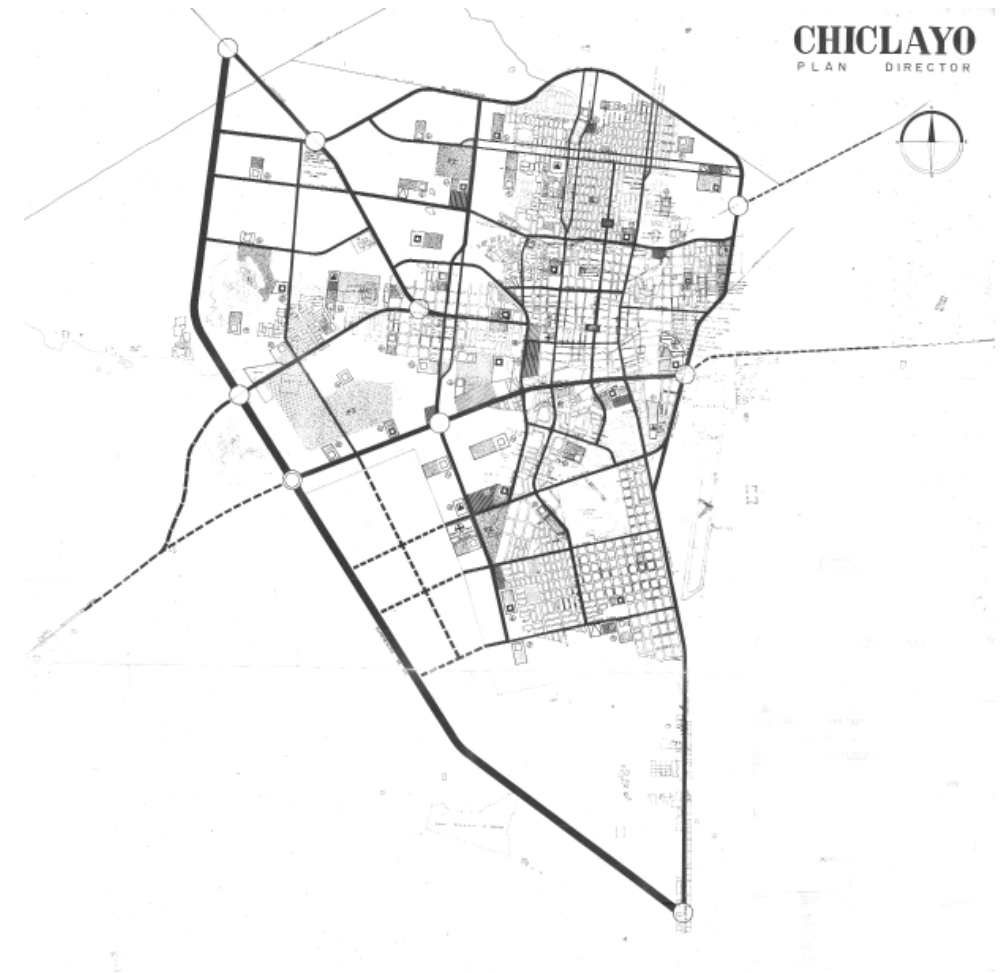
www.usat.edu.pe/planta9

e-mail: planta9@usat.edu.pe

Planta 9 son investigaciones publicadas por la Escuela de Arquitectura de la Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo. Coordinación y edición a cargo de Jorge Iván Guerrero Ramírez y Raúl Gálvez Tirado.

Fernando Echeandía

Urbanismo



Hace algún tiempo, en una conversación muy corta, me pidieron opinión acerca de si yo “creía” que la normativa urbanística en el Perú es centralista. Respondí rápidamente que si debido a la sensación de uniformidad de enfoque que he notado en los instrumentos con los que he operado como consultor en estos temas. En este artículo, con mayor detenimiento para ordenar ideas, trataré de explicar aquella sensación, así como explorar qué hay detrás de este aparente centralismo.

Como parte de un equipo de supervisión¹ de varios planes urbanos en la Costa Norte observé que la clasificación de ciudades a planificar² según cantidad de población parecía un criterio insuficiente. Según el sistema de ciudades que nos presenta el Reglamento de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano sostenible (RATDUS) surge la impresión de que el factor población no debe ser el único ni el más importante para clasificar ciudades con respecto a la elaboración de sus planes urbanos. Si a esta impresión, se le agregara mayor complejidad adicionando factores como los corredores logísticos, clústers o algún otro³ sistema o fenómeno operando a nivel nacional, queda claro que la lectura cuantitativa de la población solo es un insumo/elemento de base, y que la clasificación de ciudades para fines de planificación urbana sugiere un modo menos uniforme para diseñar los instrumentos normativos de nuestras ciudades.

1 Procedimiento de contratación pública especial n° 001-2018-vivienda-oga-ue.001: Servicio de consultoría para la supervisión de la elaboración de planes de acondicionamiento territorial (PAT), planes de desarrollo metropolitano (PDM) y planes de desarrollo urbano (PDU) de la región Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Ancash, Lima e Ica bajo los alcances de la reconstrucción con cambios.

2 Eran 3: (1) Plan de desarrollo metropolitano, (2) Plan de desarrollo urbano tipo 1 y (3) Plan de desarrollo urbano tipo 2 y 3.

3 El PBI de cada ciudad vendría a ser un factor muy importante.

Centralismo en la normatividad urbana. ¿Qué hay detrás del...?

Fernando Echeandía V.

Docente y consultor en planificación urbana

BIBLIOGRAFÍA

La Ciudad hispanoamericana: El sueño de un orden. Ed. CEHOPU, Madrid, 1997.

Lander, Edgardo (Comp). La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires, Ed. CLACSO, 2003.

Silvia Arango (Ed.) "Modernidad y posmodernidad en América Latina". Ed. Escala, Bogotá, 1991.

Yujnovsky, Oscar. La estructura interna de la ciudad: el caso latinoamericano. Ed. SIAP, Buenos Aires, 1971.

ÍNDICE DE IMÁGENES

fig. 01. Plan Director de Chiclayo, 1973. Plano (propuesta) de Equipamiento. Ministerio de Vivienda, Oficina de Planeamiento Urbano.

fig 02. Huanipaca, Apurímac, Perú. El damero occidental superpuesto en un territorio accidentado por encima de los 3200 msnm para un pequeño centro poblado andino. Fuente: Google Earth.

Hay ciudades muy urbanizadas con fuertes dualidades (generalmente las más grandes y metropolitanas), ciudades de creciente densificación y emergentes, principalmente costeras; ciudades bisagra o interfase emplazadas en la franja andina del país, haciendo de puentes de movilidad social entre el "Perú profundo" y el "Perú emergente"; ciudades con notorios componentes rurales o monotemáticas, y bajas dualidades; entre otros tipos por identificar.

Una mayor apertura en el enfoque epistémico nos llevaría a otro nivel de complejidad para diseñar la operatividad de los instrumentos de planificación urbana: diferentes estructuras metodológicas, contenidos según objetivos macro-territoriales y referencias auto competitivas.

Por ahora, las actuales guías (o manuales) no asumen la pluralidad normativa que sugiere la diversidad de ciudades, o más específicamente, la diversidad de los territorios urbanos que forman una misma ciudad. Las metodologías son las mismas y los contenidos muy similares para ciudades muy diferentes.

Otro indicio, esta vez de unicidad normativa, lo observé en un estudio sobre el equipamiento urbano en Lima Metrópoli⁴. Sucede que las referencias cuantitativas y cualitativas para el análisis y propuesta de este sistema urbano son únicas para todas las ciudades. La unicidad en la referencialidad para la dotación de equipamiento urbano es un enfoque básico de las técnicas modernas del urbanismo occidental del siglo XX. En nuestro medio, estas técnicas han sido aplicadas desde los primeros planes urbanos de las ciudades peruanas, y tuvieron una buena condensación en el Sistema Nacional de Equipamiento Urbano (SISNE), un clásico normativo peruano de los años 70 que aun sobrevive como herencia referencial.

4 Análisis del equipamiento metropolitano de las capas de la Meta 06. IMP, 2020.

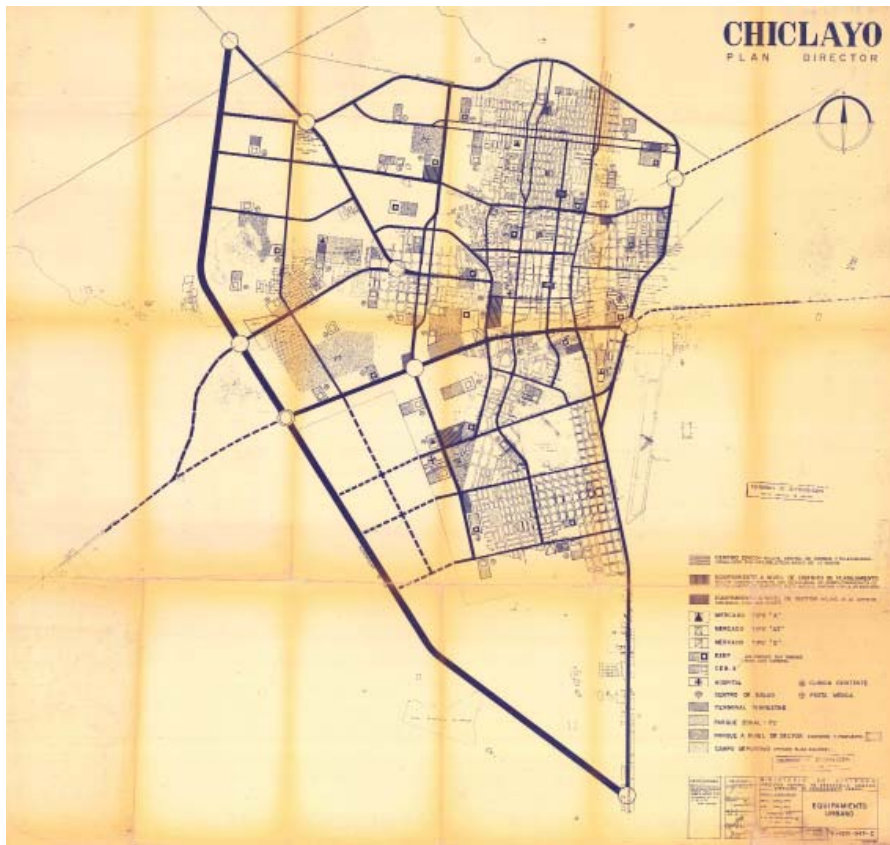


fig. 01. Plan Director de Chiclayo, 1973. Plano (propuesta) de Equipamiento. Ministerio de Vivienda, Oficina de Planeamiento Urbano.

Un enfoque más adaptado o menos unicista podría tomar como referencias para la definición y dotación de equipamiento, las cantidades y cualidades de espacios urbanos con buenas prácticas en cuanto a la interacción de dichos componentes y habitantes. Es decir, referencias construidas desde las mismas ciudades a equipar en un proceso de competitividad consigo mismas. Así, en el caso de Lima, por ejemplo, se podría acortar el desequilibrio de equipamientos entre Lima Centro y las demás Limas (Norte, Este y Sur), teniendo como metas los

considerarse centralista porque presenta unicidad y uniformidad en las estructuras de sus planteamientos; pero explorando aún más, se tiene que detrás del centralismo persiste una estructura ideológica eurocentrada asentada en nuestro modo de conocer y concebir la ciudad y el territorio. En esa lógica, la reflexión propositiva no pasa por intervenir la normatividad, sino por una tarea que tomará más tiempo: la construcción de conceptos, ir más allá de la adaptación y apropiación de términos de préstamo¹². La mejor manera de superar la condición epistémica eurocentrada del centralismo normativo en nuestra urbanística es la construcción de conceptos, y el consiguiente diseño de instrumentos, desde aquellos elementos y patrones que son visibles en las complejidades y diversidades de nuestra contextualidad socioeconómica y urbano-territorial¹³. El enfoque contextual supone la premisa que ambas dimensiones co-emergen y son evidencia a tomar como insumo en la construcción de conceptos de nuestro fenómeno urbano, así como para el diseño de herramientas de nuestras técnicas urbanísticas. A saber, de aquello de lo que es y de lo que se proyecta.

12 Por ejemplo: ¿cómo podría la resiliencia, un concepto adaptado y apropiado (en el sentido de hecho propio), ayudar a superar la dualidad?

13 En esa lógica no estaría mal re-introducir el concepto de micro-región como una consideración hacia el desarrollo rural. Ver: Estrategia Nacional de Desarrollo Rural. Lineamientos de Política. Elementos para la Formulación de una Política de Desarrollo Rural. Decreto Supremo N° 065-2004-PCM.

indicadores de aquellos lugares promedio que en Lima Centro funcionan bien. Este enfoque referencial puede ser aplicado a cada ciudad en cuanto a sus territorios urbanos con buenas prácticas, o de acuerdo a grupos de ciudades clasificadas con mejor lectura de sus diversidades y complejidades. Otro rasgo de uniformidad en la normatividad urbanística es visible en la pretensión abarcativa que obliga cumplir un plan para ciudades metropolitanas o ciudades grandes. Éstas, son ciudades en cuyas dinámicas territoriales operan estructuras informales de diferente tipo, no solo de ocupación. Ciudades contingentes, imposibilitadas de cumplir largos plazos.

Un plan metropolitano que considere medianos y largos plazos es bastante lógico, pero nuestras metrópolis tienen muchos componentes informales operando en su suelo, economía y gobierno; lo que hace que un plan de largo plazo no pueda abarcar toda la complejidad de una metrópoli sin descuidar su propio proceso de gestión e implementación. Por ello, quizá sea más fructífero considerar los procesos de planificación urbana como instrumentos más versátiles, pero más efectivos. No es un tema nuevo, se trata de planificación enfocada según proyectos de escala urbana, pero en áreas específicas de la ciudad. Como lo hizo Lerner en Curitiba, aunque, siendo la acupuntura no una ciencia plena, prefiero llamarla según normativa actual: planes (urbanos) específicos. Solo que esta vez, elaborados sin estar sujetos mandatoriamente a un plan metropolitano, lo que no debe significar que el plan específico no considere su naturaleza en el espacio y dinámica metropolitana.

Alguna potencialidad sobre ello pude observar en mi participación como planificador en el Plan Metropolitano del Callao: los capítulos de diagnóstico y propositivos -ya sea de un espacio o un tema en específico- denotaban una buena versatilidad para ser considerados pequeños planes con procesos más cortos, más digeribles para la tecnocracia de los gobiernos locales y quizá mejor cuantificados; sin necesidad de posibles extravíos dentro de la abundancia de objetivos, políticas, variables e indicadores que contiene el proceso de un plan urbano pretendidamente omnímodo. Un plan abarcativo necesita de ciertas seguridades que no nos da la informalidad y la contingencia de nuestras metrópolis, las que, además, son sistemas naturalmente inconmensurables.



fig. 02. Huanipaca, Apurímac, Perú. El damero occidental superpuesto en un territorio accidentado por encima de los 3200 msnm para un pequeño centro poblado andino. Fuente: Google Earth.

social y lo económico. No incluir la informalidad se traduce en perder efecto tanto en los resultados de la planificación urbana abarcativa como en el discurso progresista del espacio público, ambos enfoques hoy vigentes.

La inclusión de la informalidad en el estudio de lo urbano es importante porque parte de su lógica se complementa en el modo de uso de varios componentes estructurales de la ciudad, haciendo de los espacios urbanos los escenarios preferidos de las estructuras informales. Así, las tareas pendientes tienen que ver más con los espacios de intersección⁹ de lo formal y lo informal que con operar en lo informal en sí mismo. Parece que dicha intersección es la clave para superar la dualidad y construir una comprensión de nuestra condición urbana como totalidad. De ahí lo importante en no negar lo avanzado desde la herencia conceptual y operativa moderno occidental.

A falta de estudios en ese sentido, lo cierto es que, siendo la informalidad un factor principal en la dualidad urbana de nuestras ciudades, es esencial que se incluya esta condición en el diseño de conceptos y de la normatividad¹⁰. Esta es una tarea compleja que podría tomar tiempo, pero necesaria en un futuro sostenible y democrático. El reto es largo y se podría empezar incluyendo estas preocupaciones desde las aulas¹¹.

En conclusión, se tiene una normatividad urbanística que podría

9 "... calzar valóricamente las estructuras formales que funcionaron mediocrementemente, con las informales -las estructuras valóricas subyacentes-...". Fernández Cox, Cristián. "Modernidad Apropriada". Silvia Arango (Ed.) "Modernidad y posmodernidad en América Latina". Ed. Escala, Bogotá, 1991, pág. 15.

10 En ese sentido, creo que la nueva Ley DUS, de reciente aprobación, debió incluir este concepto de un modo menos indirecto, tal como si lo ha hecho el nuevo "Manual PDU", aunque, siendo presentado como parte de un análisis secundario pueda ser tomado como variable con alta probabilidad de ser prescindible en el diagnóstico final.

11 Se podría empezar incluyendo temas de economía urbana en los cursos de urbanismo de las facultades de arquitectura.

Por el contrario, no sucede lo mismo en ciudades pequeñas o con matrices económicas monotemáticas o primarias. En estas ciudades los usos parecen desarrollarse de modo espontáneo y mixto, cuya mixtura se hace más intensa de acuerdo a su ubicación con respecto al único centro que generalmente presentan. Ciudades monocéntricas y centrípetas con usos muy flexibles, pero a su vez, con pocas incompatibilidades entre la mezcla de estos.

Algo similar, pero de modo mucho menos armónico, pasa en áreas de origen informal o periferias de ciudades mayores. En aquellos espacios con desarrollos inerciales, el grado de uso de lo informal sobre la ciudad es tal que la zonificación clásica es apenas aplicable.

La existencia de dos sistemas en los usos del suelo urbano, el formal y el informal, tiene relación con un fenómeno cada vez más concientizado en la lectura de la ciudad peruana: la dualidad. La dualidad tuvo su origen con la reducción indígena y se hizo más visible a partir de las migraciones de mediados de siglo XX, que luego dan lugar a la ciudad "popular". La planificación urbana local no tiene tradición en incluir este fenómeno, no obstante, pareciera ser el más importante a ser considerado para el éxito de un proceso de desconexión epistémica con la cosmovisión eurocentrada. Y el modo de incluirlo es atendiendo a su principal factor hoy en día: la informalidad.

La informalidad es un fenómeno que ya no solo debe leerse como proceso (ilegal) de ocupación del suelo, sino como un fenómeno solo explicable con la confluencia transdisciplinaria de aquellas ciencias que estudian lo espacial-ambiental, lo

Más allá de las propuestas dadas, lo distinguible es que estas tres experiencias denotan rasgos de unicidad y uniformidad en el diseño de los instrumentos normativos. Quizá no de toda la normativa urbanística, pero sí de la que concierne a la planificación urbana. En suma, unicidad y uniformidad son dos características propias del centralismo.

No obstante, el centralismo de la normatividad urbanística no es una voluntad tecnocrática especialmente diseñada, sino una forma de pensar la ciudad a partir de los enfoques técnicos (pretensiones estéticas incluidas) de la ciudad moderna occidental del siglo XX. Es decir, este aparente centralismo, antes que una intensión controlista de un espacio geográfico en específico por sobre otros, es más bien un problema de enfoque epistemológico, de modo de conocimiento, en este caso, de la ciudad.

La mayoría de nuestras ciudades e hispanas en América en general, se fundaron a imagen y semejanza de la ciudad europea occidental⁵. Se dice que la planta base fue Santa Fe, una ciudad española de concepción bélica fundada especialmente para expulsar a los árabes de Granada. Poco después, la normativa para dichas fundaciones se basó en una ley unicista

⁵ España, por entonces, era más centro que ahora.

que pretendía uniformidad: Las Leyes de Indias. Las ciudades, cual abstracciones, se diseñaban iguales independientemente de sus territorios. Se trata de una suerte de pre-definición conceptual aplicado al territorio. Es una estructura ideológica cimentada y renovada constantemente en nuestra historia, por lo que no debe sorprender que perdure hasta hoy. Este fenómeno no es una novedad, en las ciencias sociales se le relaciona con la cognición eurocentrada: un modo (predefinido) de conocer la realidad.

Sin embargo, los enfoques eurocentrados en urbanismo, como en otras disciplinas, no son una condición incólume. Desde hace buen tiempo el urbanismo ha ido desprendiéndose de esta condición en el conocer y proyectar la ciudad. Un indicio, por ejemplo, es la conceptualización de la estructura urbana que hace un estudioso como Yujnosvsky⁶ (para la ciudad latinoamericana) a inicios de los años 70, en comparación con los conceptos actuales. La teoría sobre la estructura urbana de Yunovsky es bastante completa, y entiende de sistémica y complejidad, pero no incluye, o lo hace superficialmente, al factor territorial. Actualmente, el análisis de los riesgos y vulnerabilidades del territorio es muy importante, comprende un extenso capítulo en un plan urbano. Otro ejemplo viene dado por la creciente consideración de las centralidades urbanas como variables importantes en la planificación de una ciudad.

Existe, pues, un proceso de creciente interés por tener a las condiciones contextuales como fuentes de conceptualización en la disciplina urbanística. Este proceso, en consecuencia, también incide en la construcción de la normatividad. Un buen ejemplo de esto último es el proceso de evolución tipológica-conceptual en cuanto a la clasificación de centros urbanos en

el Perú⁷. En ese sentido también ha ido la continua mejora de la guía (manual) para la elaboración de planes urbanos⁸. Son avances aún insuficientes, pero ayudan a distinguir mejor la complejidad de las ciudades... (Aunque aún predomina la cantidad de población como criterio de clasificación).

El proceso de des-eurocentramiento epistémico debe intensificarse, pero ello, no significa abandono o negación de la herencia conceptual y operativa de la ciudad moderna de origen occidental. Así debería suceder, por ejemplo, con respecto a la creciente crítica hacia la zonificación como herramienta vigente. La zonificación, devenida del zoning y propugnada según los principios de la ciudad moderna del CIAM (Congreso Internacional de Arquitectura Moderna), puede ser aun de aplicación exitosa en territorios urbanos adaptados desde hace varias décadas a este instrumento: sucede que varias ciudades peruanas, las más grandes o metropolitanas, han sido normadas desde mediados de siglo XX según esta herramienta técnica. Existen muchos territorios urbanos dentro de estas ciudades que desde hace buen tiempo se han adaptado a estos continuos procesos de zonificación, y son espacios que funcionan, como muchos sectores de origen formal que hoy son partes de distritos en Lima Centro o urbanizaciones con buenas prácticas en otras metrópolis nacionales.

7 Proceso que tuvo su origen en una "Ley de demarcación y organización territorial".

8 Aunque la última guía no incluya las centralidades.

6 Yujnovsky, Oscar. La estructura interna de la ciudad: el caso latinoamericano. Ed. SIAP, Buenos Aires, 1971, 163 págs.