

UNIVERSIDAD CATÓLICA SANTO TORIBIO DE MOGROVEJO
FACULTAD DE DERECHO
ESCUELA DE DERECHO



**GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS POR
PARTE DE LAS MUNICIPALIDADES A TRAVÉS DEL PLAN DE
DESARROLLO URBANO: CASO RIBERAS DE LOS RÍOS EN EL
DEPARTAMENTO DE LAMBAYEQUE**

TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE ABOGADO

AUTOR

DAVILA NIETO, JOSE CARLOS LORENZO

Chiclayo, 29 de noviembre de 2018

**GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS
POR PARTE DE LAS MUNICIPALIDADES A TRAVÉS DEL PLAN
DE DESARROLLO URBANO: CASO RIBERAS DE LOS RÍOS EN
EL DEPARTAMENTO DE LAMBAYEQUE**

**PRESENTADO POR:
DAVILA NIETO, JOSE CARLOS LORENZO**

**Presentado a la Facultad de Derecho de la
Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo
para optar el título de:
ABOGADO**

APROBADO POR:

**Mgr. Ojeda Arriarán, Dora María
PRESIDENTE**

**Abog. De la Cruz Gonzáles, Ever
SECRETARIO**

**Mgr. Mallqui Luzquiños, Manuel Alejandro
ASESOR**

Chiclayo, 29 de noviembre de 2018

DEDICATORIA

A mis padres, que son mi motivo y razón para seguir desarrollándome como persona y profesional, gracias por todo su amor y apoyo incondicional. A toda mi familia, con quienes me hubiese gustado compartir este logro, pero sé que desde donde se encuentren están felices y orgullosos.

Con mucho amor y cariño José Carlos Lorenzo Dávila Nieto.

AGRADECIMIENTO

A Dios, por haberme acompañado y guiado a lo largo de mi carrera, por ser mi fortaleza en los momentos de debilidad y por brindarme una vida tan llena de aprendizaje, experiencias y sobre todo felicidad.

A mis padres, que gracias a ellos estoy dando un paso importante en mi vida

A mi asesor y profesora del curso de Titulación II, por la paciencia y tiempo para conmigo.

Y por último, a todas aquellas personas que tuvieron un apoyo incondicional con mi persona al guiarme en el desarrollo de la presente investigación.

RESUMEN

Esta investigación aborda el estudio del análisis del sistema urbano y su vulnerabilidad ante riesgos de desastres: Caso riberas de los ríos en el departamento de Lambayeque, así como los espacios públicos, plan de desarrollo urbano, plan de incentivos municipales, a través del cual se busca mejorar la gestión municipal y en el cual se pretende como propuesta la inserción del plan de desarrollo urbano para incentivar su elaboración en las autoridades ediles del departamento de Lambayeque.

El desorden urbano con que crecen las capitales de las tres provincias de la región Lambayeque, es a consecuencia de la falta de interés de las autoridades y funcionarios ediles, para ejecutar su gestión conforme a los planes de desarrollo urbano, el cual es un documento técnico donde se plasma la planificación urbana ordenada y sostenida de una ciudad. Allí se proponen estrategias que se discuten entre las autoridades locales y la sociedad civil.

El problema central es la posesión de la población en lugares como las riberas de los ríos en busca de un lugar donde vivir, sin embargo ello hace que dicha población se encuentre vulnerable ante los desastres naturales como sucedió con el caso del fenómeno de las lluvias del niño costero. Por lo que al ser espacio público dichas riberas, se deberían de enmarcar en el plan de desarrollo urbano como fin preventivo.

En conclusión, si se comprende el plan de desarrollo urbano a la ley N° 29332 Ley que crea el plan de incentivos a la mejora de la gestión municipal, como mecanismo de gestión y administración de los espacios públicos con el fin de incentivar la ejecución de los planes de desarrollo urbano por parte de las municipalidades, entonces se podrá mitigar la vulnerabilidad de las poblaciones ubicadas en las riberas de los ríos ante riesgos de desastres en el departamento de Lambayeque.

Palabras claves: Espacio público, plan de desarrollo urbano.

ABSTRACT

This research addresses the study of the analysis of the urban system and its vulnerability to disaster risks: Riverbank case in the department of Lambayeque, as well as public spaces, Urban Development plan, municipal incentive plan, through the which seeks to improve municipal management and which is intended as a proposal the insertion of the Urban Development Plan to encourage its development in the municipal authorities of the Department of Lambayeque.

The urban disorder with which the capitals of the three provinces of the Lambayeque region grow, is a consequence of the lack of interest of the authorities and city officials, to execute their management according to the urban development plans, which is a technical document where the ordered and sustained urban planning of a city is reflected. There are proposed strategies that are discussed between local authorities and civil society.

The central problem is the possession of the population in places like riverbanks in search of a place to live, however, this makes the population vulnerable to natural disasters, as happened with the case of the rain phenomenon Coastal Child. Therefore, since these banks are public space, they should be framed in the Urban Development Plan as a preventive purpose.

In conclusion, if we understand the urban development plan to the Law N ° 29332 Law that creates the incentive plan for the improvement of municipal management, as a mechanism for management and administration of public spaces in order to encourage the execution of urban development plans by municipalities, then it will be possible to mitigate the vulnerability of populations located on the banks of rivers in the face of disaster risks in the department of Lambayeque.

Keywords: Public space, urban development plan.

ÍNDICE

DEDICATORIA.....	III
AGRADECIMIENTO.....	IV
RESUMEN.....	V
ABSTRACT.....	VI
INTRODUCCIÓN.....	X

CAPÍTULO 1: ANÁLISIS DEL SISTEMA URBANO Y SU VULNERABILIDAD ANTE RIESGOS DE DESASTRES: CASO RIBERAS DE LOS RÍOS EN EL DEPARTAMENTO DE LAMBAYEQUE

1.1. El sistema urbano y poblacional.....	19
1.1.1. Demografía en el departamento de Lambayeque.....	29
1.1.2. Centros poblados en el departamento de Lambayeque.....	32
1.1.3. Sistema Urbano en el departamento de Lambayeque.....	36
1.2. Vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante riesgos de desastres.....	40
1.2.1. Porcentaje de población vulnerable ante riesgos de desastres en el departamento de Lambayeque.....	41
1.2.2. Factores que influyen en la existencia de la vulnerabilidad de la población a sufrir riesgos de inundaciones al estar asentados a riberas de los ríos.....	50
1.2.2.1. Incremento de la población urbana.....	52
1.2.2.2. Crecimiento demográfico desordenado de la población.....	53
1.3. Análisis de aquellas zonas críticas vulnerables ante los riesgos de desastres: caso ribera de los ríos en el departamento de Lambayeque.....	54
1.3.1. Zonas críticas en los distritos de la provincia de Chiclayo.....	55
1.3.2. Zonas críticas en los distritos de la provincia de Ferreñafe.....	68
1.3.3. Zonas críticas en los distritos de la provincia de Lambayeque.....	72

CAPÍTULO 2: ANÁLISIS DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS Y EL PLAN DE DESARROLLO URBANO POR LAS MUNICIPALIDADES EN EL DEPARTAMENTO DE LAMBAYEQUE

2.1 Naturaleza jurídica del espacio público.....	82
2.2 Dimensiones del espacio público urbano.....	87
2.3 Características de los espacios públicos.....	91
2.4 Funciones de espacio público.....	94
2.5 Administración y gestión de los espacios públicos.....	99
2.6 Instrumentos de gestión de los espacios públicos.....	101
2.6.1. Planes de espacios públicos.....	102
2.6.1.1. Plan provincial de espacios públicos.....	103
2.6.1.2. Plan distrital de espacios públicos.....	104
2.6.2. Inventario provincial de espacios públicos.....	105
2.6.3. Otros instrumentos de gestión.....	105
2.7 El plan de desarrollo urbano como función específica exclusiva de las municipalidades para la planificación urbana.....	106
2.7.1. El plan de desarrollo urbano (PDU) como pieza clave para los proyectos de planificación urbana.....	115
2.7.1.1. Factores que influyen en la inacción por parte de las municipalidades de elaborar el plan de desarrollo urbano.....	118

CAPÍTULO 3: LA INSERCIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO URBANO A LA LEY N° 29332 LEY QUE CREA EL PLAN DE INCENTIVOS A LA MEJORA DE LA GESTIÓN MUNICIPAL

3.1. Análisis de la problemática socio-jurídica de los espacios públicos y el plan de desarrollo urbano en el departamento de Lambayeque.....	124
3.2. Análisis de la problemática de las áreas en la ribera de los ríos y el plan de desarrollo urbano en el departamento de Lambayeque.....	128

3.3. Plan de incentivos municipales para la aplicación integral del plan de desarrollo urbano.....	133
3.4. Propuesta de la inserción del plan de desarrollo urbano a la ley n° 29332 ley que crea el plan de incentivos a la mejora de la gestión municipal en el departamento de Lambayeque.....	137
CONCLUSIONES.....	142
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	143

INTRODUCCIÓN

El Perú se encuentra atravesando una coyuntura en la que la posibilidad de la presencia de fenómenos relacionados con los desastres naturales mantiene en vilo a gran parte de la población, en especial de aquellas personas que tienen sus viviendas a riberas de los ríos; en nuestro ordenamiento jurídico se ha establecido una restricción de construcciones a riberas de los ríos derivado del artículo 74° de la ley de recursos hídricos ¹y el artículo 113° del reglamento de la ley de recursos hídricos², de los cuales se puede afirmar que la faja marginal de un río es un bien de dominio público hidráulico, a fin de brindar protección al agua y poder asegurar el uso primario del agua, el libre tránsito, la pesca, caminos de vigilancia u otros servicios.

Asimismo, cabe señalar que el artículo 73° de nuestra constitución política del Perú ha contemplado que “los bienes de dominio público hidráulico son inalienables e imprescriptibles. Los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico”. siendo esto así, se puede afirmar que la faja marginal de un río es un bien de dominio público hidráulico que goza de las características de inalienabilidad e imprescriptibilidad, por tanto ninguna persona puede tomar posesión y/o propiedad de dicha faja marginal ni mucho menos hacer edificaciones de viviendas, sin embargo podemos advertir que a pesar de tan frondosa regulación la realidad es otra en el Perú,³ toda vez que no

¹ Ley de Recursos Hídricos, Ley N° 29338

“Art. 74°.- Faja Marginal

“En los terrenos aledaños a los cauces naturales o artificiales, se mantiene una faja marginal de terreno necesaria para la protección, el uso primario del agua, el libre tránsito, la pesca, caminos de vigilancia u otros servicios (...)”.

² Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, aprobado por D.S. N° 001-2010-AG

“Art. 113°.- Fajas Marginales

113.1 Las fajas marginales son bienes de dominio público hidráulico. Están conformadas por las áreas inmediatas superiores a las riberas de las fuentes de agua, naturales o artificiales.

113.2. Las dimensiones en una o ambas márgenes de un cuerpo de agua son fijadas por la Autoridad Administrativa del Agua, de acuerdo con los criterios establecidos en el Reglamento, respetando los usos y costumbres establecidos”.

³ Diario Correo. Dueños de casas construidas al borde del río no se moverán de allí. 2015 [ubicado el 19. XI 2017]. Obtenido en:

es suficiente dichas medidas para poder brindar un eficiente mecanismo de gestión y administración de los espacios públicos por parte de las municipalidades que son los órganos encargados.

Nuestro tribunal constitucional no ha sido ajeno a la protección que se le debe brindar a los bienes de dominio público, ya que a través de la expedición progresiva de diversas sentencias ha establecido el régimen de protección y las características de los bienes de dominio público, estableciendo la interpretación del art. 73 de nuestra constitución ya comentado en el párrafo anterior en concordancia con otras normas constitucionales.

Para comenzar, tal como lo señala el doctor Jiménez Murillo nuestro tribunal constitucional en la STC N° 0048-2004-PI/TC estableció que el Estado tiene el deber de garantizar la propiedad privada y la propiedad pública, ya que el artículo 70° de nuestra constitución no hace distinción alguna en la defensa del derecho de propiedad.⁴ La experiencia nos indica que en el Perú cada día hay más gente viviendo en zonas de riesgo⁵ ejerciendo su derecho de posesión lo cual si bien es cierto que es un valor patrimonial de primer orden y que se trate, casi del único activo de muchos peruanos⁶, ello no es óbice para que actúen dentro del marco de la informalidad, viviendo en cauces de río y quebradas, problemas que se manifestaron de gran manera ante la presencia del fenómeno de las lluvias del niño costero que azotaron a nuestro País, y que lamentablemente según las cifras del último informe oficial publicado por el centro de operaciones de emergencias nacional (COEN) reportaron que había dejado 113 muertos, 347 heridos, 20 desaparecidos, 159.283 damnificados y unos 742.101 afectados en el Perú, manifestándose un gran problema toda vez que en el Perú se ha eliminado la

<https://diariocorreo.pe/ciudad/propietarios-de-casas-construidas-al-borde-del-rio-no-se-moveran-624930/>

⁴ JIMÉNEZ MURILLO, Roberto. "Los Bienes Estatales en la Jurisprudencia Constitucional". En: Comentarios a la Jurisprudencia de Derecho Administrativo Constitucional Peruano (2000-2010). Editorial Ius Et Veritas, 1° Edición, Lima, 2010, p. 95.

⁵ SILVIA, Crespo. "Hay Que Estar Loco- Para vivir en la ruta de los huayco. El dramático caso de Chosica", Edición 2483, Ilustración Peruana CARETAS, 12 de Abril de 2017, p.1.

⁶ Cfr. GONZALES BARRÓN, Gunther. Tratado de Derechos Reales, 3ª ed., Jurista Editores, Lima. 2013. p.395.

política de vivienda, y el estado es tolerante con las invasiones y asentamientos ilegales incluso en lugares de contingencia (zonas ribereñas de los ríos).

Así, lo que sucede y seguirá sucediendo es debido a que la población aumenta⁷ y, consecuentemente, la necesidad de tener un lugar donde vivir también⁸, tal y como se aprecia de la población urbana en el departamento de Lambayeque lo cual se advierte de los censos nacionales, desde la década del cuarenta del siglo pasado en la que dicha población ha experimentado un acelerado proceso de urbanización, lo que va en concordancia con la tendencia nacional, creciendo aproximadamente nueve veces entre 1940 y 2007.

El mayor salto de concentración urbana ocurrió durante el periodo intercensal, entre 1940 y 1961, en el que se pasó de 98 501 a 211 616 habitantes. En el último censo nacional, el 2007, la población urbana representó el 79.5% (885, 234 habitantes) de la población total del departamento. Porcentaje mayor al promedio nacional (75.9%), teniendo a Chiclayo como la ciudad de mayor concentración de población urbana (524 442 habitantes); es decir, el 59 % de la población total urbana del departamento⁹; ello aunado con la falta de planificación del Estado de la expansión urbana¹⁰, es que hay un cambio al momento de ejercer posesión en el marco de la legalidad, toda vez que un gran sector de la población en especial de bajos recursos, al no contar con un acceso legal efectivo a la propiedad predial recurren al acceso extralegal, surge entonces el fenómeno de la adquisición informal de propiedad, que tuvieron como punto de partida la invasión de terrenos,

⁷ Las estimaciones del INEI detallan un aumento progresivo de la población. Ver INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. Censos nacionales 2007: XI de población y VI de vivienda. Población estimada y proyectada por sexo y tasa de crecimiento, según años calendarios, 2000 – 2050, 2007 [ubicado el 09.VI 2017]. Obtenido en <http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/poblacion-y-vivienda/>

⁸ Del mismo modo la institución mencionada ofrece estadísticas al respecto. Ver INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. Tipos de viviendas particulares que ocupan los hogares, 2003 - 2014, 2014 [ubicado el 09.VI 2017]. Obtenido en <http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/poblacion-y-vivienda/>

⁹ INEI – PERÚ – Perfil socioeconómico del Perú, 2008.

¹⁰ Del mismo modo la institución mencionada ofrece estadísticas al respecto. Ver INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. Tasa de crecimiento anual de la Población censada de Departamento, 1940, 1961, 1972, 1981, 1993 y 2007 [ubicado el 11.VI 2017]. Obtenido en <http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/poblacion-y-vivienda/>

esto es, la ocupación ilegal de terrenos estatales y privados¹¹, originándose así los llamados “pueblos jóvenes”, o con mayor razón “asentamientos informales” con mayor presencia en zonas de riesgo.

Desde temprano en la historia del acceso al suelo urbano del Perú se ha implantado como un mecanismo para hacer frente ante dicha coyuntura indicada en párrafos precedentes las políticas de formalización, partiendo del primer intento concreto de implementar un sistema de formalización y titulación de la propiedad informal urbana a través del decreto legislativo N° 803, ley de promoción del acceso a la propiedad formal el cual fue promulgado con fecha 22 de marzo de 1996; llevándose acabo incluso hacia el año 2005 un nuevo proyecto denominado consolidación de los derechos de la propiedad informal (PCDPI)¹² entre el Estado peruano y el banco mundial, hasta la dación del decreto legislativo N° 1202 que constituye una tercera oportunidad¹³ para ejecutar políticas que puedan proveer una vivienda a los sectores menos favorecidos. Se puede afirmar que, al igual que en toda américa latina, estas políticas fueron de tipo correctivo pero no preventivo¹⁴.

¹¹ Tal como lo refiere además Hernando de Soto: “Existen dos maneras de acceder informalmente a la propiedad inmobiliaria, en primer lugar la Invasión Paulatina, el cual se produce gradualmente sobre asentamientos ya existentes. El propietario del terreno tiene una relación particular con sus ocupantes (empleados o arrendatarios) y en un principio no tiene intención de desalojarlos, luego nuevos grupos de personas se van incorporando al asentamiento porque tienen parientes y alquilan o invaden hasta convertirse en poseedores y en segundo lugar la Invasión violenta, en el cual no existe vinculación previa entre pobladores y el propietario del terreno, lo que determina que sea violenta e intempestiva; se inicia con la reunión de un grupo de personas y planean la invasión en asambleas de carácter reservado a veces con la concurrencia de invasores profesionales, sindicalistas, políticos o empresarios. Se produce sobre terrenos públicos más que en privados; sobre todo en terrenos eriazos o desocupados.” Ver en SOTO, Hernando. *El Otro Sendero-La Revolución Informal*, 1ª ed., Editorial el Barranco, Lima, 1986, p. 19.

¹² BANCO MUNDIAL. Proyecto de Consolidación de los Derechos de Propiedad Informal (PCDPI). 2006 [ubicado el 22. VI 2017]. Obtenido en <http://www.bancomundial.org/es/news/loans-credits/2006/03/14/peru-real-property-rights-consolidation-project>

¹³ ZECENARRO, Carlos. ¿Tiene la formalización de la propiedad urbana una tercera oportunidad en el Perú? Cofopri y el Decreto Legislativo N° 1202. 2016 [ubicado el 29.VI 2017]. Obtenido en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5456244.pdf>

¹⁴ COSTA B, Aline., & AGUSTÍN HERNÁNDEZ, A.A. “Análisis de la situación actual de la regularización urbana en América Latina: La cuestión de la tenencia segura de los asentamientos informales en tres realidades distintas: Brasil, Colombia y Perú.” *Revista INVI*, Vol. 25, marzo de 2010, p. 10.

Se advierte de la historia y el contexto en que vivimos que en el Perú de hoy, existen dos fenómenos fundamentales: una sociedad nacional emergente y un Estado estructuralmente desbordado¹⁵, punto muy importante que será tratado en el desarrollo del segundo capítulo desde un punto vista jurídico y social, para describir la problemática que representa las edificaciones de viviendas a riberas de los ríos (zonas de riesgo) derivado de la expansión urbana no planificada (cuando devienen los desastres naturales); estos fenómenos indicados por el autor MATOS MAR son causas por las cuales en las ciudades, la nueva población migrante, en su mayoría de origen campesino, desarrollan sus luchas para la obtención de un lugar donde vivir a través de las grandes invasiones en su mayoría en la capital de Lima y ciudades principales, de igual forma en las diversas arterias del país, dando lugar por ende al crecimiento desmesurado de pueblos jóvenes y asentamientos humanos en el campo de la informalidad, situación que crea un clima de inseguridad al estar la gente la mayoría de los casos expuesta al peligro, viviendo en quebradas, frente a ríos y sin agua potable y desagüe.

Al respecto uno de los principales problemas es la política centralista¹⁶ que asume el estado peruano, concentrando en Lima y otras principales capitales del Perú el desarrollo económico, educativo, de servicios y tecnológico, dejando a las zonas rurales en el mayor desamparo, por lo que dicho sector de la población emigra¹⁷ hacia la capital en busca de oportunidades de trabajo y las comodidades de los servicios y ello aunado a la ausencia de iniciativas de inversión pública para una adecuada planificación de la expansión urbana son problemas que no permiten al Estado abordar de manera correcta a través de las entidades competentes del

¹⁵ MATOS MAR, José. "El Estado Desbordado- La Sociedad Nacional Emergente", Propuesta-Periódico de la Universidad Ricardo Palma, Mayo de 2012, p.9.

¹⁶ HUAMAN, Diana. Causas del Centralismo. 2012 [ubicado el 20. VI 2017]. Obtenido en <http://dianastepha.blogspot.pe/2012/06/causas-del-centralismo.html>

¹⁷ Del mismo modo la institución mencionada ofrece estadísticas al respecto. Ver INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. Población inmigrante y emigrante, según Departamento y años censal (Migración de toda la vida), 1940, 1961, 1972, 1981, 1993 y 2007 [ubicado el 24.VI 2017]. Obtenido en <http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/poblacion-y-vivienda/>

proceso de formalización de la propiedad predial la expansión urbana no planificada¹⁸

Con todo ello debemos señalar que uno de los motivos que nos ha llevado a desarrollar el presente trabajo es la problemática que existe alrededor de la gestión y administración de los espacios públicos a través de los planes de desarrollo urbano por parte de las municipalidades, para mitigar la vulnerabilidad de las poblaciones ubicadas en las riberas de los ríos antes riesgos de desastres en el departamento de Lambayeque.

De este modo, el aporte de este trabajo de investigación es dar una propuesta de comprensión de un mecanismo de gestión y administración de los espacios públicos a través del plan de desarrollo urbano por parte de las municipalidades, para mitigar la vulnerabilidad de las poblaciones ubicadas en las riberas de los ríos ante riesgos de desastres en el departamento de Lambayeque.

Ante toda esta realidad antes descrita es preciso hacernos la siguiente interrogante. ¿Cómo se deberá plantear un mecanismo de gestión y administración de los espacios públicos a través de los planes de desarrollo urbano por parte de las municipalidades, para mitigar la vulnerabilidad de las poblaciones ubicadas en las riberas de los ríos ante riesgos de desastres en el departamento de Lambayeque?

¹⁸ Artículo 4° de la Ley N° 28687.-“Entidades competentes del proceso de Formalización:

4.1. Las municipalidades provinciales, en el ámbito de sus circunscripciones territoriales, asumen de manera exclusiva y excluyente la competencia correspondiente a la formalización de la propiedad informal hasta la inscripción de los títulos de propiedad, en concordancia con lo dispuesto por el numeral 1.4.3. del artículo 79° de la Ley N° 27972.

4.2 Las municipalidades provinciales planifican, organizan y coordinan, en armonía con los planes de desarrollo urbano de cada localidad el proceso de formalización de la propiedad informal mediante el reconocimiento, verificación y saneamiento físico legal de los asentamientos humanos, hasta la inscripción de los títulos u otros instrumentos en el Registro de Predios, de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP).

4.3. Corresponde al alcalde provincial, en el ámbito de su circunscripción territorial, suscribir los títulos de propiedad y los demás instrumentos de formalización.

En la investigación se plantean tres objetivos. El primero es analizar el sistema urbano y su vulnerabilidad ante riesgos de desastres: caso riberas de los ríos en el departamento de Lambayeque. El segundo, examinar los espacios públicos para su mejor uso y gestión por parte de las municipalidades a través del plan de desarrollo urbano: caso riberas de los ríos en el departamento de Lambayeque. Y el tercero es proponer la inserción del plan de desarrollo urbano a la ley n° 29332, ley que crea el plan de incentivos a la mejora de la gestión municipal con el fin de mitigar la vulnerabilidad de las poblaciones ubicadas en las riberas de los ríos ante riesgos de desastres en el departamento de Lambayeque.

El primer capítulo, está dedicada al estudio de todo lo concerniente al sistema urbano y poblacional en general para luego poder profundizar en la demografía, centros poblados, así como propiamente el sistema urbano del departamento de Lambayeque. Luego se desarrollarán y analizarán la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante riesgos de desastres, así como también el porcentaje de población vulnerable ante riesgos de desastres y los factores que influyen en la existencia de la vulnerabilidad de la población a sufrir riesgos de inundaciones al estar asentados a riberas de los ríos apuntando asimismo el incremento de la población urbana y el crecimiento demográfico desordenado de la población; culminando haciendo un análisis de aquellas zonas críticas vulnerables ante los riesgos de desastres caso riberas de los ríos en el departamento de Lambayeque.

En el segundo capítulo, se abordará todo lo concerniente al análisis de los espacios públicos y el plan de desarrollo urbano por las municipalidades en el departamento de Lambayeque, para ello examinaremos al espacio público, partiendo de su naturaleza jurídica, principios, características, funciones, para indicar quien sería la entidad pública titular o administradora que se debería de encargar de la administración, gestión y mantenimiento de los espacios públicos, así como advertir cuales serían los instrumentos de gestión de los espacios públicos; asimismo analizar todo lo concerniente a los planes de espacios públicos siendo esto a nivel provincial y distrital, examinando también otros instrumentos de gestión, para

finalmente estudiar todo lo relativo al plan de desarrollo urbano como función específica exclusiva de las municipalidades, así como pieza clave para los proyectos de planificación urbana, arribando a la problemática en cuanto a la inacción por parte de las municipalidades de elaborar el plan de desarrollo urbano, compareciendo los factores que influyen a dicha inacción.

En el tercer capítulo se abordará, todo lo concerniente al análisis de la problemática socio – jurídica de los espacios públicos y el plan de desarrollo urbano en el departamento de Lambayeque, con sus implicancias en el desarrollo urbano así como su análisis vinculándolo con los espacios públicos, describiendo de la misma forma, siguiendo la línea de ideas, la problemática de las áreas en la ribera de los ríos y el plan de desarrollo urbano en el departamento de Lambayeque, haciendo un especial énfasis en las tres provincias principales que tiene el departamento de Lambayeque como son: Chiclayo, Lambayeque, Ferreñafe; para luego poder introducirnos al campo del plan de incentivos para la aplicación integral del plan de desarrollo urbano, para finalizar dando la propuesta de la inserción del plan de desarrollo urbano a la ley n° 29332 ley que crea el plan de incentivos a la mejora de la gestión municipal

El aporte de esta investigación es la inserción del plan de desarrollo urbano a la ley n° 29332 ley que crea el plan de incentivos a la mejora de la gestión municipal, como mecanismo de gestión y administración de los espacios públicos con el fin de incentivar la ejecución de los planes de desarrollo urbano por parte de las municipalidades, entonces se podrá mitigar la vulnerabilidad de las poblaciones ubicadas en las riberas de los ríos ante riesgos de desastres en el departamento de lambayeque.

EL AUTOR

CAPÍTULO 1

ANÁLISIS DEL SISTEMA URBANO Y SU VULNERABILIDAD ANTE RIESGOS DE DESASTRES: CASO RIBERAS DE LOS RÍOS EN EL DEPARTAMENTO DE LAMBAYEQUE

En el presente capítulo se abordará, en primer orden, todo lo concerniente al sistema urbano y poblacional en general para luego poder profundizar en la demografía, centros poblados, así como propiamente el sistema urbano del departamento de Lambayeque. Luego se desarrollarán y analizarán la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante riesgos de desastres, así como también el porcentaje de población vulnerable ante riesgos de desastres y los factores que influyen en la existencia de la vulnerabilidad de la población a sufrir riesgos de inundaciones al estar asentados a riberas de los ríos apuntando asimismo el incremento de la población urbana y el crecimiento demográfico desordenado de la población; culminando haciendo un análisis de aquellas zonas críticas vulnerables ante los riesgos de desastres “caso ribera de los ríos” en el departamento de Lambayeque.

1.1.El sistema urbano y poblacional

Para poder tener una mejor comprensión sobre qué consiste un sistema urbano previo a introducirnos al acápite pertinente del departamento de Lambayeque y su sistema urbano, hay que partir de un conocimiento previo con respecto a lo que es la urbe o la ciudad y el origen de su terminología de manera somera, con referencia a ello cabe recordar que:

“La ciudad comenzó a ser objeto de estudio a principios del siglo xx con Otto Schluter o Paul Blanchard. Posteriormente surgirán distintas corrientes: la nueva geografía (con Christaller a la cabeza), la geografía Radical (Mattson), la geografía social, la geografía de la percepción. Todas ellas tuvieron que hacer frente a la dificultad de definir “qué es una ciudad”, ya que se trata de un término complejo, de naturaleza cambiante y con fenómenos muy heterogéneos”¹⁹.

A pesar de no ser tarea sencilla definir a la ciudad por ser un espacio complejo, con gran dinamismo, en donde sus habitantes son tan dispares, con actividades tan diversas, sin embargo es importante indicar que es un elemento articulador más importante de las sociedades humanas (espacio, relaciones e intercambios) aunque esto no ha sido siempre igual a lo largo de la historia. La urbanización ha sido progresiva desde que aparecieron las primeras ciudades en Mesopotamia. Posteriormente crecerá durante la plena edad media, pero será el siglo XIX y la revolución industrial (del campo a la ciudad), los momentos que marcan el punto de inflexión hasta la verdadera explosión de los últimos cuarenta y cincuenta años, apreciándose ya en nuestros tiempos actuales a la ciudad como una copia fiel de la evolución de las sociedades, de sus preferencias estéticas y regímenes políticos, asimismo:

“cuando se habla de ciudad generalmente se hace referencia a una porción concreta de espacio, más o menos claramente delimitada, con una organización y una morfología característica”²⁰.

¹⁹ ANZANO, J. *El proceso de urbanización en el mundo* (Sección Temario de oposiciones de Geografía e Historia), Proyecto Clío 36. ISSN: 1139-6237, 2010 [Ubicado el 20.V 2018]. Obtenido en <http://clio.rediris.es/n36/oposicones/tema09.pdf>

²⁰ VINUESA, J. y M. J. VIDAL DOMÍNGUEZ. “Los procesos de urbanización”. *Colección Espacio y sociedad*, nº 13, Madrid, Ed. Síntesis, 1991, p. 16.

De igual forma en el artículo “La ciudad y la urbanización”²¹, se apunta una serie de autores que esbozan definiciones o criterios adoptados sobre la cuestión urbana apuntando cada uno distintos criterios

WIRTH sostiene que:

“La ciudad es un asentamiento relativamente grande, denso y permanente de individuos socialmente diferentes. En ella se produce mecánica y espontáneamente heterogeneidad, división del trabajo y un modo de vida diferente, opuesto al que se da en las comunidades rurales pequeñas”²².

Por su parte, SORRE advierte que la ciudad es:

“Una aglomeración de hombres más o menos considerable, con un elevado grado de organización social, generalmente dependiente para su alimentación del territorio sobre el cual se desarrolla e implicando, por su sistema una vida de relaciones activas, necesarias para el sostenimiento de su industria, de su comercio y de sus funciones”²³.

Igualmente, LINCH indica lo siguiente:

“El conocimiento de una ciudad es función de la imaginabilidad de sus habitantes, esto es el alcance hasta el que una ciudad produce una fuerte impresión en los individuos en los que en ella habitan. La imaginabilidad se relaciona a la noción de legibilidad, que significa hasta qué punto las partes de la ciudad pueden reconocerse y organizarse de un modo coherente, a partir de las sendas, bordes, distritos, nodos o hitos, que deben estar profundamente diferenciados”²⁴.

En cambio, DAVIS apunta que la ciudad es:

“Una comunidad de considerable tamaño y elevada densidad de población que alberga en su seno una gran variedad de trabajadores especializados no agrícolas, amén de su élite cultural e intelectual”²⁵.

Finalmente, YI FU TUAN marca que:

“La ciudad queda definida por la perspectiva experiencial de sus habitantes, las diferentes formas de comprender y elaborar una realidad. Es así que se reconstruye el aprendizaje del espacio y su transformación

²¹ BOTTINO. Rosario. *La ciudad y la urbanización*, 2009 [Ubicado el 20.V 2018]. Obtenido en http://www.estudioshistoricos.org/edicion_2/rosario_bottino.pdf

²² *Ibidem.* p. 2.

²³ *Ibidem.* p. 2.

²⁴ *Ibidem.* p. 2.

²⁵ *Ibidem.* p. 2.

*en lugar, concebido como un foco con significación o intención determinada cultural o individualmente*²⁶.

Ahora bien, con estas ideas previas, cabe anotar que:

*“La palabra latina “urbs” significa tanto “ciudad” como “los habitantes de una ciudad”, pero, además, significa por antonomasia “Roma”, por lo que la acción de “romanizar” se convertía para los romanos en “urbanizar”. Civitas, en cambio, es origen del vocablo “ciudad”, que no se traduce exclusivamente por dicha palabra, sino que, también y casi preferentemente se debe entender como “Estado”*²⁷.

El urbanismo es de suma importancia toda vez que se ocupa de la ordenación y desarrollo de la ciudad, determinando para tal efecto su ordenamiento territorial y usos del suelo, los equipamientos urbanos, los sistemas viales, las regulaciones de la edificación, los sistemas de gestión y el control urbano, servicios públicos, etc.; de manera que la población cuente con ambientes sanos y útiles, además de comprenderla como la concentración de la población en las ciudades, asimismo es vital analizar cuál fue su proceso, para lo cual debemos de hacer una breve reseña histórica y remontarnos allá por los años 10000 A.C. en donde surgía la ciudad preindustrial, en la cual el proceso de urbanización era muy lento y la población urbana no superaba el 10%, entre 5000 y 10000 habitantes, seguida de ella surgía la ciudad antigua muy importante ésta, toda vez que recibimos de ella una gran herencia urbanística, que llegó con los fenicios u los griegos, cabe resaltar que por aquella época con la llegada de los romanos aumentó el número de ciudades (Mérida, Hispalis o Tarranco) con funciones políticas y administrativas pero con un solo fin que era comercial.

Se observa que en las civilizaciones antiguas de occidente existía ya la idea de la urbe o ciudad, en donde se realizaban actividades diversas y se facilitaba la posibilidad de contacto con el “otro” a través del dialogo, el intercambio de ideas o

²⁶ *Ibíd.* p. 2.

²⁷ DE MESONES, Javier. *Planteamiento territorial-Regional planing-Urbanisme*, II Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Valencia, 1991, p. 174.

intercambio comercial, estas actividades eran muy importantes para el desenvolvimiento de los ciudadanos de aquella época.

Sobre este punto se destaca lo siguiente:

“La relación de identidad con la ciudad se construye en los espacios públicos, donde los habitantes de una ciudad realmente se pueden afirmar como actores de la urbe”²⁸.

En la misma línea de ideas, cabe acotar que en la civilización occidental, la plaza era considerada como espacio abierto destinado al encuentro entre personas, donde los ciudadanos podían intercambiar opiniones, ideas, actividades, diversas, en forma libre.

“Estos espacios se constituyen como lugares que albergan experiencias de los actores de la ciudad y de los procesos de creación de identidad colectiva, y sirve como referente urbano”²⁹.

Asimismo, otro apunte muy interesante siguiendo la línea es el siguiente:

“El arqueólogo inglés V. Gordon Childe aportó los siguientes diez criterios para determinar la existencia de una ciudad antigua: presencia de especialistas no productivos a tiempo completo (tales como sacerdotes, funcionarios o trabajadores de servicio); población de talla y densidad suficientes; existencia de un arte peculiar, escritura y números; actividad científica; sistema tributario que concentra el excedente de producción; Estado; arquitectura pública monumental; comercio a larga distancia; existencia de clases sociales.”³⁰

Estas consideraciones demuestran que el surgimiento de las ciudades se debió a la conjugación de diversos factores, entre los que destacan los de índole geográfica, tecnológica y organizativa.

De ahí desde un aspecto geográfico podemos señalar que los primeros asentamientos urbanos surgieron precisamente allí donde había agua abundante

²⁸ VEGA CENTENO, Pablo. *El espacio público. La movilidad y la revaloración de la ciudad*. PUCP – Departamento de Arquitectura. Lima. 2006. p. 11.

²⁹ *Ibíd*em, p. 12.

³⁰ Citado por CASTELLS, Manuel. *Problemas de investigación en sociología urbana*, 11^º ed., México, Siglo Veintiuno Editores, 1986, p. 84.

para regadío y al mismo tiempo se disfrutaba de un clima soleado, de inviernos suaves, donde la renovación del suelo era posible y el transporte relativamente fácil. De esta forma podemos advertir que las primeras ciudades aparecieron en latitudes tropicales, sobre llanuras aluviales próximas a ríos o lagos y de acceso fácil a un área extensa, éstas fueron precisamente las condiciones que caracterizaron a los valles de México central, Mesopotamia, el Nilo, el Indo, así como las riberas del río Amarillo. Las más antiguas expresiones hoy descubiertas son las ciudades de Jericó, Eridu, Akkad, en Sumeria.

Ahora, si bien es cierto que el aspecto tecnológico permitió al hombre obtener beneficios agrícolas a través de las innovadoras técnicas que facilitaban su producción, el factor que más contribuyó desde mi punto de vista al desarrollo de las ciudades fue el de tipo organizativo tanto social como político, es decir, se requirió de una organización social para recoger, almacenar y distribuir el excedente agrícola. También se organizó la fuerza de trabajo necesaria para la construcción en gran escala de edificios público, murallas, fortificaciones o sistemas de regadío.

“Al respecto las ciudades primitivas del cercano Oriente, del Oriente y del Nuevo Mundo compartieron un determinado número de rasgos organizativos. El principal de ellos era la existencia de una teocracia: el rey y el sumo sacerdote eran una misma persona. La clase dominante vivía en el centro de la ciudad, donde se encontraban también los más importantes edificios. Más alejadas del centro se encontraban las casas y talleres de los artesanos. Los ciudadanos más pobres vivían en las afueras de la ciudad, junto a los labradores, las viviendas dispersas de unos y otros se hacían más escasas a medida que se alejaban de la ciudad, confundándose, por último, con el campo abierto”³¹.

Sin lugar a dudas, desde mi punto de vista el imperio romano fue el que más contribuyó a la difusión de la vida urbana en las regiones de occidente. Sin embargo, con la caída de la ciudad de Roma también desaparecieron numerosas

³¹ MARTÍNEZ, Pablo. *El Municipio, la Ciudad y el Urbanismo*, 2010 [Ubicado el 20.V 2018]. Obtenido en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2735/10.pdf>

ciudades europeas; otras quedaron reducidas al tamaño de aldeas y otras sobrevivieron, sobre todo en Italia y el sur de Francia.

Así de esta forma se fue desarrollando el proceso de la urbanización, transitando por la ciudad medieval allá por el siglo X y XIII en donde lo que más resalta son sus dos espacios tanto como la ciudad musulmana como la cristiana, asimismo a través de la ciudad moderna, un tránsito de la ciudad medieval a la renacentista, surge el auge de las ciudades españolas, sin embargo durante el siglo XVII las ciudades decaen debido a la crisis (epidemias y malas cosechas).

De esta forma fue el itinerario del proceso de la urbanización, hasta que llegamos al punto de inflexión allá por el siglo XIX en el escenario de la revolución industrial tal y como lo señalamos al inicio del presente acápite, de donde a partir del surgimiento de la industria se origina la ciudades propiamente industriales, advirtiendo una nueva división del territorio en provincias lo cual hace que la capital de la provincia tenga mayor relevancia.

El urbanismo aún en estos momentos se encuentra en pleno proceso de desarrollo dando respuestas a los nuevos retos y problemas que le plantean el ordenamiento territorial y ambiental, el reasentamiento y migración de las poblaciones, las ciudades y sus sistemas, la estética, la conservación del patrimonio cultural y de sus centros históricos, etc. Así, debemos reconocer que en un largo proceso, en las culturas y los países más evolucionados se han ido construyendo paulatinamente una terminología, pautas metodológicas de la planificación urbana, una amplia experiencia de gestión urbana y una legislación específica en la materia.

Así como se pudo rastrear el urbanismo a través de las antiguas ciudades como la griega o la romana entre otras, asimismo se puede rastrear en las épocas preincaica e incaica, donde nuestras ciudades desarrollaron una visión y técnicas especiales. Ejemplo de ello es la ciudadela de Chan-Chán (siglo IX), con sus edificios sagrados construidos con adobe, con reservorios y construcciones para la

población. Otro caso es Machu Picchu, un gran complejo con diversos accesos con templos, palacios, acueductos, escalinatas y grandes murallas, en referencia a ello se sostiene que:

“Machu Picchu es la joya urbanística más representativa del Perú incaico, donde el urbanismo inca muestra su excelencia, se trata de un urbanismo extraordinariamente refinado que ha logrado producir una arquitectura fuerte y rotunda, casi una veneración del paisaje; y añade que en Machu Picchu el urbanismo fue concebido en el sitio y para el sitio, claro ejemplo de la arquitectura orgánica.”³²

En este punto cabe advertir lo siguiente, con el fin de dar a conocer cual es el modelo urbano que se seguía en la época incaica:

“se anota que la ciudad inca utiliza el módulo urbano tipo “cancha” consistente en la agrupación de recintos en pequeños conjuntos alrededor de un espacio central abierto, formando una manzana, y está a su vez formando sectores ortogonalmente dispuestos, con sus plazas, calles estrechas, caminos y todo el conjunto orgánicamente relacionado al sitio. Asimismo, la ciudad inca estaba dotada de la correspondiente infraestructura dirigida a la producción agrícola tales como depósitos, canales, reservorios, etc., que pasaban por los caminos que unían a la parte central de la ciudad. La ciudad inca siempre se adecuaba al valle donde se localizaba.”³³

GRÁFICO N° 01

³² MACEDO, Oscar. *Derecho Urbanístico*, Lima, Molsan Impresos, 1997, p. 40.

³³ ESTRADA, Enrique. *Centro Histórico Cuzco, rehabilitación urbana*, ININVI-PNUD-UNESCO, Universitaria. Lima, 1990, p. 75.

“La Cancha el Patrón Inca- Patallacta.”



Fuente: Mujica Yépez, Alfredo, “La cancha el Patrón inca-Patallacta”, [Ubicado el 20.V 2018]. Obtenido en:

https://www.google.com.pe/search?q=alfredo+mujica+yépez&tbm=isch&tbs=rim:g:CS0bvK-g_1RcSljjNbbmGHC3nazkxlpNAiRdrsiGLrJwF5LCxE8ae4SHekxJREZU001ImNxcgjzAJ7kSQhtYqQ1qcSoSCc1tuYYcLedrEUiCNHI1reBcKhJORvEik0CJF0RaLKL2Ozh1T0qEgmuyIYusnAXkhH0C_1cdx9qnPioSCcLETxp7hld6EcMO68L0_1JFkKhIJTEIERITTTWURqTNv1IArtTgqEgmY3FyCPManuRGu9m9I3LY2mSoSCRJCG1ipDWpxEUiCNHI1reBc&tbo=u&sa=X&ved=2ahUKEwjF0oTE9rLbAhVEvFMKHbaIC_4Q9C96BAgBEBg&biw=1366&bih=662&dpr=1#imgrc=LRu8r6r9FxlWm

El urbanismo inca tuvo pues un amplio desarrollo. Solamente en el departamento del Cusco se localizan diversos sitios arqueológicos como los Ollantaytambo, Saqsaywamán, Pikillaqta, Pisac, Tipón, Chinchero, Rachi y Vilcabamba además de una variado conjunto de áreas y zonas arqueológicas como la de Zurite, Huchuy-Qosqo, Choqekirao, Chinchero, Tarawasi, Kana Marka, Wata, Moray, Yucay, Pisaq, Puma Marka, Paqareq-Tambo y otros sitios arqueológicos como los de la fortaleza Maukallaqta, Campanayoc, Chipamarca, Choquechurko, entre otros.

Hasta que se produjo la conquista de América por los españoles, lo cual reemplazó de forma intempestiva el curso del urbanismo precolombino en base a las ordenanzas de descubrimiento y localización de nuevas poblaciones emitidas al efecto por Felipe II desde julio de 1573.

“La ciudades peruanas fundadas por los españoles fueron trazadas siguiendo el sistema de damero o tablero de ajedrez, las calles eran rectas y perpendiculares entre sí. Estas características eran propias del urbanismo español en América que fue comúnmente empleado en las grandes colonizaciones europeas del mundo antiguo como la griega en el Mediterráneo (siglo VIII a J.C) y las fundaciones romanas”³⁴.

GRÁFICO N° 02
“El Trazado urbano inicial”.

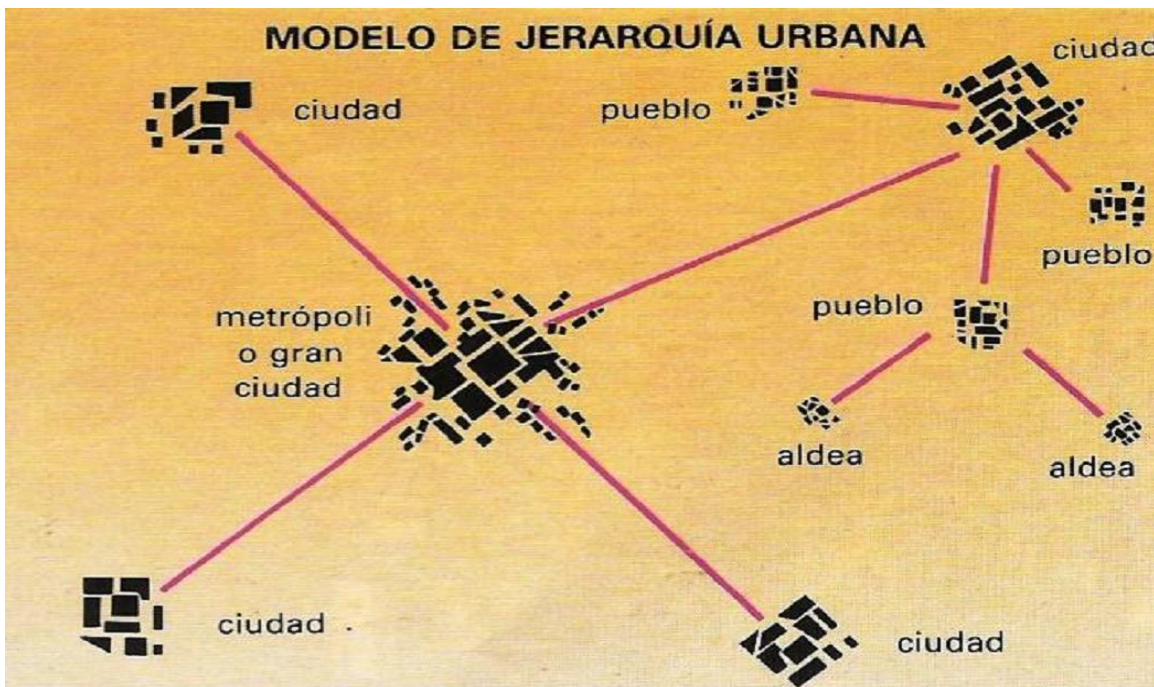


Fuente: Bonino, Marina, “El Trazado urbano inicial”, [Ubicado el 20.V 2018]. Obtenido en: https://www.google.com.pe/search?biw=1366&bih=662&tbm=isch&sa=1&ei=WH0RW_DuNo7XzwLc4bPYCQ&q=identidad+y+arquitectura+el+trazado+urbano+inicial+&og=identidad+y+arquitectura+el+trazado+urbano+inicial+&gs_l=img.3...39518.47637.0.47886.51.36.0.11.11.0.271.4355.0j21j5.26.0...0...1c.1.64.img..15.19.1228...0j0i67k1j0i24k1.0.jlmzXCg5C54#imgrc=IKPr5vUvW6lkwM

³⁴ ORTIZ DE ZEVALLOS, Augusto. *Lima a los 450 años*. Universidad del Pacífico. Centro de investigación. Lima. 1987. P. 170.

Es así que a lo largo de este punto hemos visto que es una urbe o una ciudad, como surgen y su proceso de desarrollo tanto en las polis griegas y romanas así como también en la época incaica, como fundamento de un sistema urbano y poblacional, toda vez que dicho sistema consiste en la disposición de las ciudades sobre el territorio y las relaciones que mantienen entre sí y con su entorno a través de flujos de información, de capital, de tráfico de mercancías, laborales, educativas, etc.; por lo que al hablar de un sistema nos estamos refiriendo a que las ciudades se encuentran organizadas en un sistema de jerarquía, lo cual se encuentra integrada por el tamaño demográfico, extensión de sus áreas de influencia así como sus funciones, diferenciando sus categorías, como es el caso de la metrópolis (nacional, regional, sub-regional), ciudades medias así como ciudades pequeñas.

GRÁFICO N° 03
“Modelo de Jerarquía Urbana”



Fuente: Ruano, Mercedes, "*Jerarquía Urbana*", [ubicado el 20.V 2018]. Obtenido en: <http://unespacioenlared.blogspot.com/2016/01/jerarquia-urbana.html>

En esta misma línea cabe indicar lo siguiente:

“A propósito de la magnitud de la gestión de las metrópolis, postula el urbanismo metropolitano que contraponen al urbanismo local, pues el primero se proyecta sobre un continuo territorial difuso en el que coexisten realidades urbanas distintas, en tanto que el segundo se proyecta sobre las ciudades y sus zonas de crecimiento. La temática metropolitana por sus específicas dimensiones y manifestaciones requiere siempre de un tratamiento diferenciado, y que siempre se encuentra en permanente proceso de evolución y de readaptación, por lo que igualmente su especificidad es un tema de reflexión permanente en los estudios del derecho urbanístico”³⁵.

En nuestro país diversos estudios, específicamente, el proyecto de reglamento nacional de urbanismo y edificaciones elaborado el años 1997 por el ministerio de transportes, comunicaciones, vivienda y construcción, estima que se está al frente de un área metropolitana cuando las ciudades tienen poblaciones mayores a 150,000 y habitantes que ejercen rol directriz en espacios regionales e influencias sobre otros asentamiento con los cuales mantienen relaciones muy dinámicas.

Actualmente las grandes ciudades que tienen una población que fluctúa entre un cuarto de millón y un millón de habitantes son Arequipa, Trujillo, Chiclayo³⁶, Chimbote, Huancayo, Iquitos, Piura y Cusco, situación que amerita el correspondiente tratamiento de las mismas y la dotación del correspondiente régimen metropolitano.

1.1.1. Demografía en el departamento de Lambayeque

Para poder introducirnos a la interesante dinámica demográfica es fundamental tener un concepto de lo que estudia la demografía:

³⁵ BASSOLS, Martín. *El Urbanismo Metropolitano: Evolución y nuevas perspectivas, derecho urbanístico local*, Lima, Montecorvo, 1992, p. 370.

³⁶ Las estimaciones del INEI detallan el total de la población. Ver INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. Censos nacionales 2007: XI de población y VI de vivienda. Población total, por área urbana y rural, y sexo, según departamento, provincia, distrito y edades simples, 2007 [Ubicado el 22.V 2018]. Obtenido en <http://censos.inei.gob.pe/cpv2007/tabulados/#>

“La demografía es la ciencia que estudia estadísticamente la estructura y dinámica de las poblaciones, así como las leyes que rigen estos fenómenos. Su objetivo son las poblaciones humanas, que podemos definir como el conjunto de personas que habitualmente residen en una zona geográfica, en un momento determinado. Entre sus fines podemos enumerar los siguientes: 1) Analizar la dimensión de las poblaciones. Estudia ¿Cuántos son? 2) Conocer la estructura. Cómo se distribuyen en función de variables demográficas de persona (edad, sexo, estudios, raza, residencia, etc.). Estudia ¿Quiénes son? Y ¿Cuántos son? 3) Estudiar la evolución a lo largo del tiempo del número y estructura de la población. 4) Determinar los fenómenos demográficos que condicionan el número, estructura y variaciones de la población de una zona geográfica en función del tiempo: Natalidad, Mortalidad y Fenómenos migratorios”³⁷.

Lo más destacado de la definición es que considera una población formada por individuos, como un conjunto al que se le puede asociar distribuciones estadísticas que pueden ser estudiadas a través de los datos obtenidos en las fuentes disponibles, cabe resaltar que las variables fundamentales son la edad y sexo, ello nos llevará a preocuparnos de su objeto de estudio el cual es la población y su movimiento en el interior de un conjunto humano, delimitado especialmente y de significado social.

Ahora, al hablar de las proyecciones de la población en el departamento de Lambayeque desde un punto de vista demográfico, de acuerdo instituto nacional de estadística e informática (INEI) , la población proyectada del departamento de Lambayeque al año 2015 fue de 1 260 650 habitantes, que representa el 4.05% del total nacional. La provincia de Chiclayo cuenta con 857 405 habitantes, siendo lo que mayor población tiene (68% del total departamental), seguido de Lambayeque con 296 645 (23% del total departamental) y Ferreñafe 106 600 (9% del total departamental)³⁸.

³⁷ VALERO, Juan. *Fundamentos de Demografía*, 2010 [Ubicado el 20.V 2018]. Obtenido en http://ocw.usal.es/ciencias-biosanitarias/epidemiologia-general-y-demografia-sanitaria/contenidos/01%20PROGRAMA%20TEORICO/00%20DEMOGRAFIA%20Temas%201_3%20en%20PDF/01%20Temas%201_3%20Fundamentos%20de%20Demografia.pdf

³⁸Las estimaciones del INEI detallan el total de la población. Ver INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. Censos nacionales 2007: XI de población y VI de vivienda. Población total, por área urbana y rural, y sexo, según departamento, provincia, distrito y edades simples, 2007 [Ubicado el 22.V 2018]. Obtenido en <http://censos.inei.gob.pe/cpv2007/tabulados/#>

El departamento de Lambayeque es predominantemente urbano, alcanzando el 84% del total de su población, concentrada mayoritariamente en las ciudades de Chiclayo, Lambayeque y Ferreñafe. La población rural equivale al 16% de la población total y se localiza principalmente en las provincias de Lambayeque y Ferreñafe.

En cuanto a los grupos de edad, el 27.13% de la población se encuentra comprendida entre 0 y 14 años; el 65.65 % entre 15 y 64 años; y el 7.23 % entre los 65 y más años. Al respecto del tema de género, Lambayeque muestra una distribución casi equitativa de su población: el 48.57 % del total son varones y el 51.43% son mujeres³⁹.

TABLA N° 01
“Lambayeque: superficie territorial, población y densidad poblacional, (años 1961-2015)”

Variable	1961	1972	1981	1993	2007	2013 a/	2014 a/	2015 a/
Superficie (Km2) 1/	14 873.77	14 873.77	14 873.77	14 873.77	14 873.77	14 873.77	14 873.77	14 873.77
Continental	14 855.77	14 855.77	14 855.77	14 855.77	14 855.77	14 855.77	14 855.77	14 855.77
Insular	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0
Población total (hab.)	353 657	533 266	708 820	950 842	1 142 757	1 239 882	1 250 349	1 260 650
Densidad (hab./Km2)	23.8	35.8	47.7	63.9	76.8	83.4	84.1	84.7

Elaboración propia a partir de las estadísticas del Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI) y Gobierno Regional de Lambayeque⁴⁰.

³⁹ *Ibíd*em, p. 1.

⁴⁰ GOBIERNO REGIONAL DE LAMBAYEQUE. *Prospectiva territorial de Lambayeque al 2030*, Lima, impresión arte Perú S.A.C, 2017. P. 14.

1.1.2. Centros poblados en el departamento de Lambayeque

Según la base de datos espacial del gobierno regional de Lambayeque, existen aproximadamente 1430 centros poblados, definido este último como todo lugar identificado mediante un nombre y habitado con ánimo de permanencia y por lo general por varias familias.

De acuerdo con la ley N° 27795 de demarcación y Organización Territorial, que categoriza a los centros poblados según su volumen poblacional, en el departamento de Lambayeque existen 26 centros poblados que reúnen requisitos técnicos para ser categorizados y recategorizados a la categoría de ciudad, con poblaciones comprendidas entre los 5001 a 500 000 habitantes; otros 10 centros poblados a la categoría de Villa, con poblaciones que van desde los 2501 a 5000 habitantes; 24 centros poblados a la categoría de pueblo, con poblaciones comprendidas entre 1001 a 2500 habitantes, y los restantes 1340 a la categoría de caseríos, con poblaciones menores a 1000 habitantes.⁴¹

“Sin embargo, de acuerdo a la guía metodológica fase de análisis prospectivo y fase estratégica para territorios, que además del tamaño poblacional clasifica a los centros poblados según sus roles y principales funciones, en el territorio lambayecano se identifican la siguiente jerarquía de centros poblados capitales de distrito: una metrópoli regional, una ciudad intermedia principal, 11 ciudades intermedias, 14 ciudades menores principales, cinco ciudades menores, una villa y tres pueblos (ver en detalle en el cuadro y mapa siguientes)”⁴².

A continuación mostraremos unos cuadros en donde se podrá advertir la clasificación jerárquica de los principales centros poblados del departamento de Lambayeque y sus principales funciones.

⁴¹ Ibídem. p. 14.

⁴² Ibídem. p. 14.

TABLA N° 02
“Clasificación jerárquica de los principales centros poblados del Departamento de Lambayeque y principales funciones”

JERARQUÍA	CENTRO POBLADO	PRINCIPALES FUNCIONES
METRÓPOLI REGIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • Chiclayo 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios de generación de conocimiento y de formación de capital humano para el desarrollo humano departamental y regional. • Proveedor de servicios públicos, logísticos y financieros que apoyan el desarrollo de la actividad económico –productiva a nivel departamental y regional. • Modo articulador ente la metrópoli nacional y las ciudades del nororiente peruano. • Centro administrativo y de gerencia pública y privada que trasciende los límites políticos y administrativos.
CIUDAD INTERMEDIA PRINCIPAL	<ul style="list-style-type: none"> • Lambayeque 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios básicos y equipamiento urbano. • Centros de servicios e industrias complementarios y/o de apoyo a la economía local (urbana y rural). • Centro administrativo local.
CIUDAD INTERMEDIA	<ul style="list-style-type: none"> • Pátapo, Túcume, Pítipo. • Pomalca, Motupe, Tumán, Monsefú, Ferreñafe, Olmos, Pimentel, Mórrope. 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios básicos y equipamiento urbano. • Centros de sustento a la producción extractiva y comercialización local. • Centro administrativo local.
CIUDAD MENOR PRINCIPAL	<ul style="list-style-type: none"> • Mocupe, Eten, Zaña. • Santa Rosa, Salas, Pueblo Nuevo, Cañaris, Reque, Incahuasi, Cayaltí, San José, Jayanca, Chongoyape, Mochumí. 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios básicos y equipamiento urbano. • Centro de servicios para la producción de actividades locales primarias.
CIUDAD MENOR	<ul style="list-style-type: none"> • Pacora, Pucalá, Illimo, Picsi, Oyotún. 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios básicos y equipamiento urbano. • Centros secundarios de servicios de apoyo a la producción localizada.
VILLA	<ul style="list-style-type: none"> • Manuel Antonio 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios básicos de calidad y

	Mesones Muro.	equipamiento urbano (educación: infraestructura, equipamiento y personal para el nivel de primaria completa; salud: infraestructura, equipamiento y personal para un centro de salud). <ul style="list-style-type: none"> • Centro de servicios de apoyo a la producción localizada en su área de influencia.
PUEBLO	<ul style="list-style-type: none"> • Chóchope, Puerto Eten, Nueva Arica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios básicos de calidad y equipamiento urbano (educación: infraestructura, equipamiento y personal para el nivel de primaria completa; salud: infraestructura, equipamiento y personal de un puesto de salud).

Elaboración propia a partir de lo dispuesto por la oficina de planificación y ordenamiento territorial y del Gobierno Regional de Lambayeque, en base a proyecciones de población INEI, 2015.

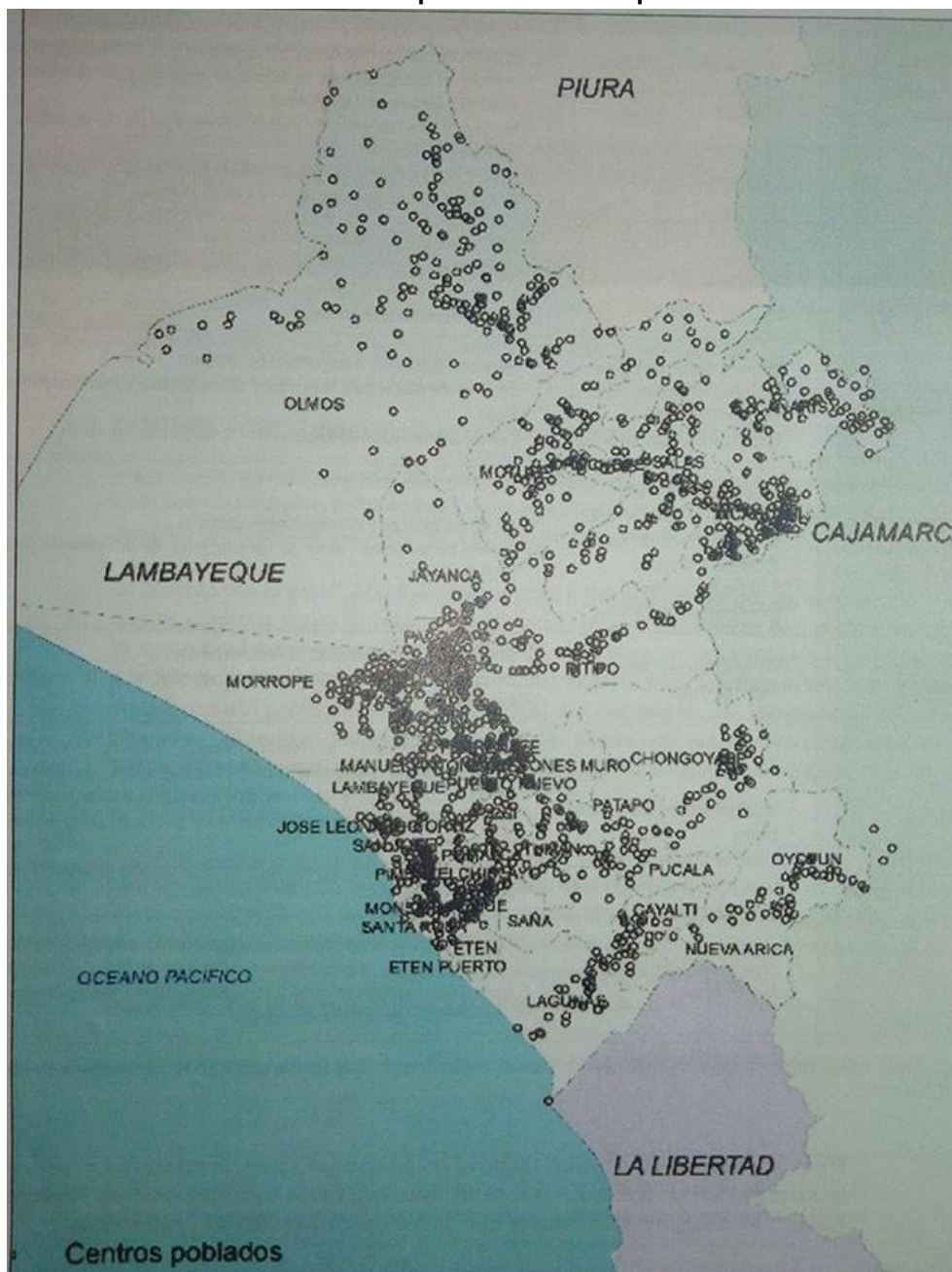
El patrón de ocupación actual del territorio de Lambayeque puede ser explicado por dos factores: la orientación de las principales vías de comunicación (como la antigua carretera Panamericana Norte), y el paisaje de valles costeros con condiciones de accesibilidad y relieve llano.

Las zonas de mayor concentración de centros poblados son las que se encuentran alrededor de los núcleos: Chiclayo- Lambayeque y Ferreñafe – Mochumí –Illimo- Pacora- Mórrope. Las zonas de menor densidad están cerca de los núcleos: Incahuasi, Salas –Motupe, Olmos y Mocupe-Zaña⁴³.

En referencia a ello, se ilustrara en primer lugar la distribución espacial de los centros poblados.

⁴³ *Ibíd.* P. 16.

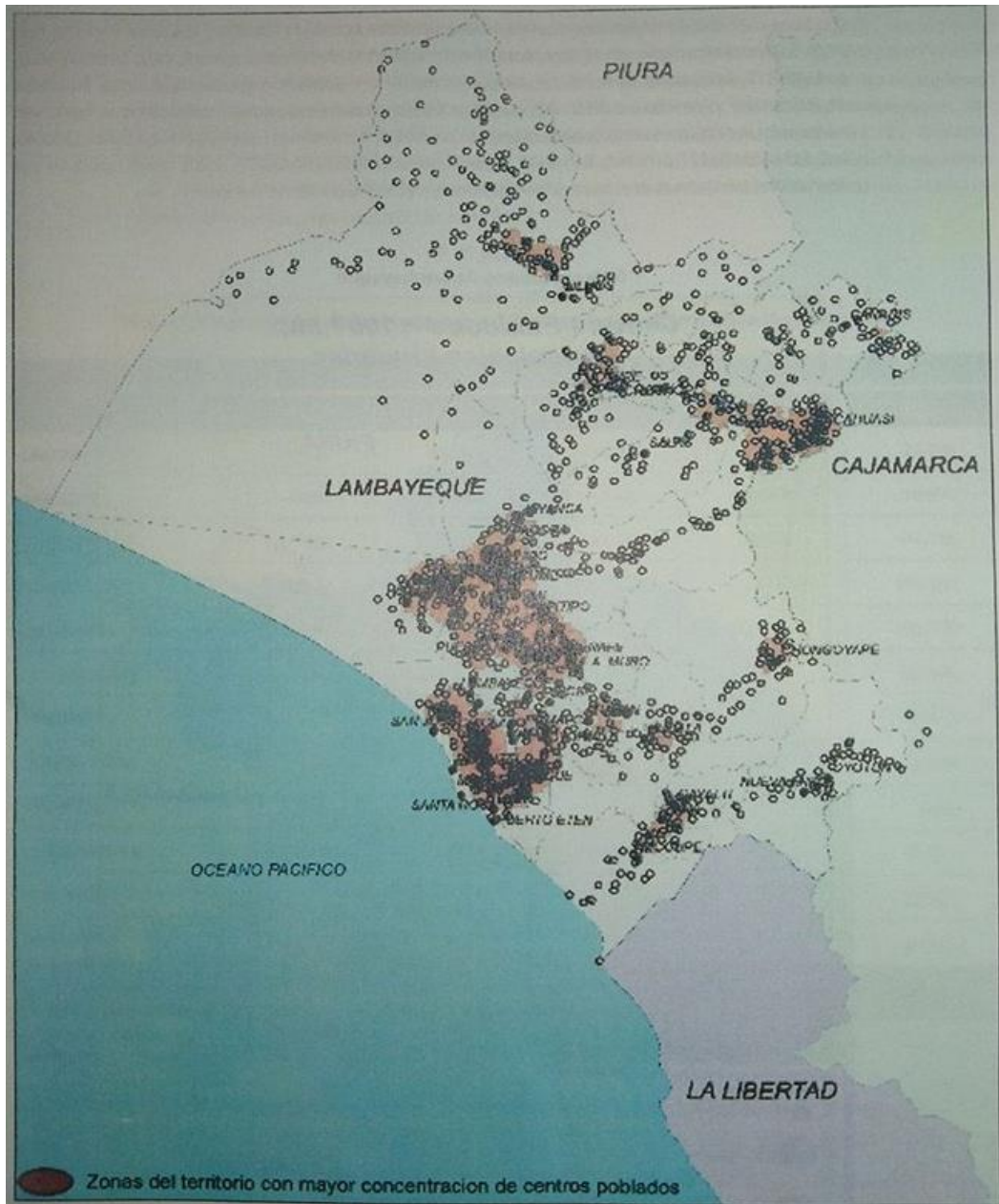
MAPA N° 01
“Distribución espacial de centros poblados”



Elaboración: Gobierno Regional de Lambayeque-Oficina de Planificación y ordenamiento Territorial, 2016.

Asimismo, a continuación se mostrará aquellas zonas con mayor densidad de centros poblados.

MAPA N° 02
“Zonas con mayor densidad de centros poblados”



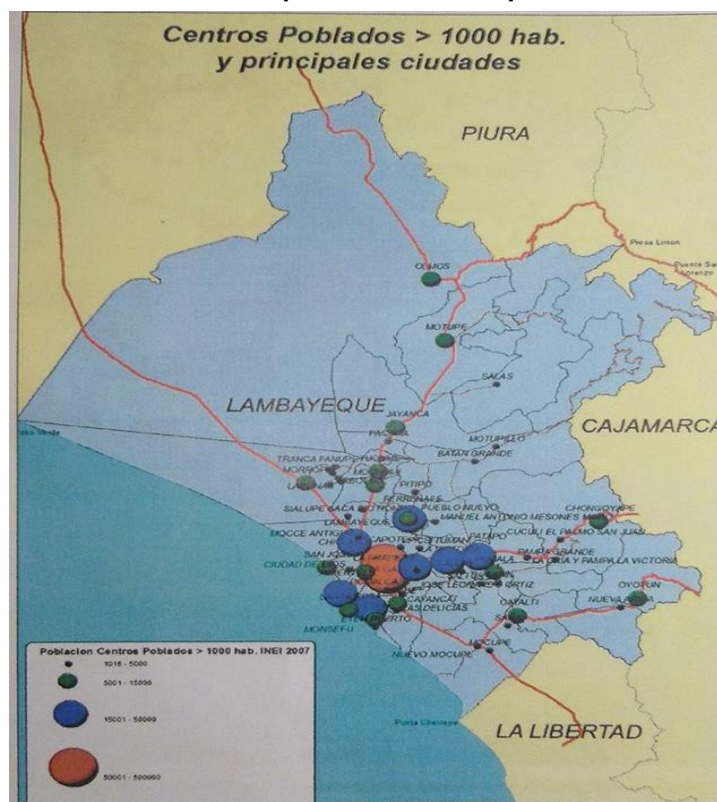
Elaboración: Gobierno Regional de Lambayeque-Oficina de Planificación y ordenamiento Territorial, 2016.

1.1.3. Sistema Urbano en el departamento de Lambayeque

Lambayeque cuenta con 60 aglomeraciones urbanas mayores a 1000 habitantes, destacando Chiclayo con 260, 794 habitantes, José Leonardo Ortiz con 161, 110

habitantes y la Victoria con 74,779 habitantes, que en conjunto conforman la ciudad de Chiclayo; así como, Lambayeque con 48, 273 habitantes son las de mayor concentración poblacional urbana. Un segundo grupo de ciudades medianas que cada vez adquieren mayor importancia son: Pátapo (15,270 hab.), Pimentel (15, 319 hab.), Pomalca (18, 047 hab.), Monsefú (22, 165 hab.), Tumán (22886 hab.) y Ferreñafe (31, 777 hab.); pero que a su vez demandan también mayores inversiones en conectividad y servicios básicos.⁴⁴

MAPA N° 03
“Distribución espacial de centros poblados”



Elaboración: Gobierno Regional de Lambayeque-Oficina de Planificación y ordenamiento Territorial, 2016.

Ahora bien, debido a cómo se ha venido desarrollando la urbanización del departamento de Lambayeque, algunas ciudades se han unido entre sí en un

⁴⁴Las estimaciones del INEI detallan el total de la población. Ver INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. Censos nacionales 2007: XI de población y VI de vivienda. Población total, por área urbana y rural, y sexo, según departamento, provincia, distrito y edades simples, 2007 [Ubicado el 22.V 2018]. Obtenido en <http://censos.inei.gob.pe/cpv2007/tabulados/#>

proceso denominado conurbación⁴⁵, como es el caso de los distritos de Chiclayo, José Leonardo Ortiz y la Victoria, que en conjunto forman actualmente la ciudad de Chiclayo. Además, en torno a la ciudad de Chiclayo se ha configurado un área metropolitana de alcance regional que comprende a los distritos de Lambayeque, San José (pertenecientes a la provincia de Lambayeque y Pimentel), José Leonardo Ortiz, Chiclayo, La Victoria, Monsefú, Santa Rosa, Puerto Eten, Ciudad Eten, Pomalca y Reque (pertenecientes a la provincia de Chiclayo), cuya población en conjunto asciende a 810 783 habitantes, según la proyección poblacional del INEI para el 2015⁴⁶.

TABLA N° 03
“Evolución de la Población de la Metrópoli Chiclayo, según distritos que lo conforman (años 1972 – 2015)”

DISTRITOS	1972	1981	1993	2007	2015
LAMBAYEQUE	22 432	30 784	45 090	63 386	77 234
SAN JOSE	4894	5396	7219	12 078	16 172
PIMENTEL	10 983	14 456	18 524	32 346	44 285
J.L.O.	40 534	71 537	119 433	161 717	193 232
CHICLAYO	154 722	213 095	239 887	260 948	291 777
LA VICTORIA			60 249	77 699	90 546
MONSEFU	19 488	23 123	27 986	30 123	31 847
SANTA ROSA	3521	5174	8641	10 965	12 687
PUERTO ETEN	2517	2472	2472	2238	2167
CIUDAD ETEN	9052	10 200	11 195	10 673	10 571
POMALCA				23 092	25 323
REQUE	6339	7515	9483	12 606	14 942
TOTAL	274 482	383 752	550 179	697 871	810 783

Elaboración propia a partir de las estadísticas del Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI). Cifras proyectadas de los Censos Nacionales de Población y Vivienda 1972, 1981, 1993 y 2007.

⁴⁵ Conjunto de varios núcleos urbanos inicialmente independientes y contiguos por sus márgenes que al crecer acaban formando una unidad funcional. Fuente: Diccionario de la Real Academia Española.

⁴⁶ GOBIERNO REGIONAL DE LAMBAYEQUE. *Prospectiva territorial de Lambayeque al 2030*, Lima, impresión arte Perú S.A.C, 2017. P. 19.

De acuerdo a la clasificación de los conglomerados urbanos realizada para el diagnóstico del sistema urbano nacional (2010) y elaborado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, la ciudad de Chiclayo se encuentra en el rango de las denominadas áreas Metropolitanas / Metrópoli Regional, asumiendo como un conglomerado único a las ciudades de Chiclayo y Lambayeque, con una población total de 574 283 habitantes.

Además de la ciudad de Chiclayo existen otras ciudades menores alrededor de ella, como son: Lambayeque, Ferreñafe, Pimentel, Monsefú, Pomalca, Tumán y Pátapo, que por su dinámica económica y demográfica se comportan como ciudades satélites. Dichas ciudades se encuentran conectadas con la ciudad de Chiclayo directamente a través de las vías nacionales; sin embargo, no necesariamente existe una fluida comunicación entre ellas a través de al menos una vía departamental consolidada, como por ejemplo entre Tumán – Pátapo y Ferreñafe y estas con Lambayeque.

1.2. Vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante riesgos de desastres

De la realidad se desprende que en el Perú hay más gente viviendo en zonas de riesgo como cauces de río o quebradas⁴⁷ y se advierte por ello una gran vulnerabilidad ante riesgos de desastres, ante ello cabe examinar sobre qué se entiende cuando hablamos de vulnerabilidad, por lo que al respecto se indica lo siguiente:

“La vulnerabilidad se define como la predisposición a experimentar una reducción de bienestar en el futuro a causa de un shock, de tal forma que el nuevo nivel de bienestar se encuentra por debajo de algún indicador de bienestar socialmente aceptado”⁴⁸.

⁴⁷ BBC MUNDO. *¿Por qué Lima y las ciudades de la costa de Perú son tan vulnerables a las lluvias de El Niño Costero?* 2017 [Ubicado el 20.V 2018].

Obtenido en <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39386576>

⁴⁸ MINORU, Higa. *Vulnerabilidad a la pobreza: el “Perú avanza” o ¿retrocede?*, 2011 [Ubicado el 20.V 2018]. Obtenido en <http://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/vulnerabilidad-a-la-pobreza.pdf>

De lo cual se desprende que la vulnerabilidad debe ser entendida como una predisposición o susceptibilidad que tiene la población y sus medios de vida a ser afectados o sufrir una pérdida por acción de un peligro o amenaza. La vulnerabilidad podemos percibir que no es estática, sino un proceso dinámico en dependencia de las condiciones tanto naturales como sociales.

Ahora bien, es necesario que para el análisis de la vulnerabilidad, se deba tener en cuenta la exposición, la fragilidad y la resiliencia, para que en ese sentido las autoridades tomen las siguientes acciones:

“Reducir el grado de exposición de la población y sus medios de vida a la acción de los eventos naturales, acondicionando y reubicando a las poblaciones en áreas libres de peligros y provistas de servicios y de un plan de desarrollo urbano; reducir la fragilidad a nivel físico (caso de la resistencia de edificaciones como las viviendas) y funcional-organizativo (caso del aseguramiento de los servicios sociales como la salud, educación y servicios básico de saneamiento de agua y desagüe) que es importante para conservar un nivel mínimo de bienestar; aumentar el nivel de resiliencia inmediata de la propia comunidad (grado de organización comunitaria) para aminorar los impactos que se desencadenan de las amenazas como la inundación, que evitará altos grados de mortalidad y desprotección subsiguientes al evento. (centro nacional de estimación, prevención y reducción del riesgo de desastre – Cenepred)”⁴⁹.

Ante dicha realidad, podemos advertir la imperante necesidad de un plan de desarrollo urbano, para poder contrarrestar dicha realidad que como se observó en las estadísticas, seguirá elevándose a la medida que pasa el tiempo.

1.2.1. Porcentaje de población vulnerable ante riesgos de desastres en el departamento de Lambayeque

El departamento de Lambayeque periódicamente sufre los efectos de inundaciones producidas en las zonas vulnerables, ya sea por encontrarse en ambientes áridos o en ambientes donde los procesos geodinámicos son intensos. Así tenemos que en

⁴⁹ GOBIERNO REGIONAL DE LAMBAYEQUE. *Prospectiva territorial de Lambayeque al 2030*, Lima, impresión arte Perú S.A.C, 2017. P. 145.

los años 1982- 1983, en los que se produjeron fuertes precipitaciones pluviales como consecuencia de la ocurrencia del fenómeno De El Niño, la población damnificada fue de 130 350 habitantes⁵⁰. Asimismo, en los años 1997 y 1998, en los que se registró nuevamente un evento de El Niño de gran intensidad, la población damnificada fue de 73 759 personas⁵¹.

De igual modo, entre los años 2003 y 2012 el impacto de los peligros en la población fue de 16,954 personas damnificadas y 18 personas fallecidas, mientras que el impacto en las viviendas fue de 25 388 viviendas afectadas y 3338 viviendas destruidas⁵², asimismo en referencia al fenómeno de El Niño correspondiente al año del 2017 se indica lo siguiente:

“Se advierte que los más de 52 mil damnificados que dejaron las lluvias, inundaciones y desbordes de ríos en Lambayeque según el reporte del centro de operaciones de emergencia nacional, convirtiendo a Lambayeque en la región con mayor número de personas que lo han perdido todo. esta información se basa en los reportes que presentaron las oficinas de defensa civil regionales hasta el pasado 26 de abril, que fue recopilada a través de la data sustentada por cada municipio, en el caso de Lambayeque fueron reportes de 35 distritos y 3 provincias”⁵³.

De ello se pudo advertir construcciones de viviendas precarias y/o inadecuadas a riberas de los ríos en el departamento de Lambayeque, sin lugar a dudas un grado de informalidad que atenta contra la vida de esas mismas personas, asimismo se señala lo siguiente:

“Las informaciones obtenidas de manera estadística en los tres últimos Censos Nacionales de Población y Vivienda (1981, 1993 y 2007), se observa un crecimiento de viviendas improvisadas, es decir, aquellas que

⁵⁰ INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA CIVIL (INDECI)

⁵¹ CENTRO DE ANALISIS, ESTUDIOS, INVESTIGACIÓN, DESARROLLO, DIFUSIÓN Y APLICACIÓN (CEPIG) DEL INDECI, 2014. [Ubicado el 20.V 2018].

Obtenido en <https://www.indeci.gob.pe/prevencion.php?item=NQ==#parentHorizontalTab4>

⁵² CENTRO NACIONAL DE ESTIMACIÓN, PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (CENEPRED) – INDECI, 2014. [Ubicado el 20.V 2018].

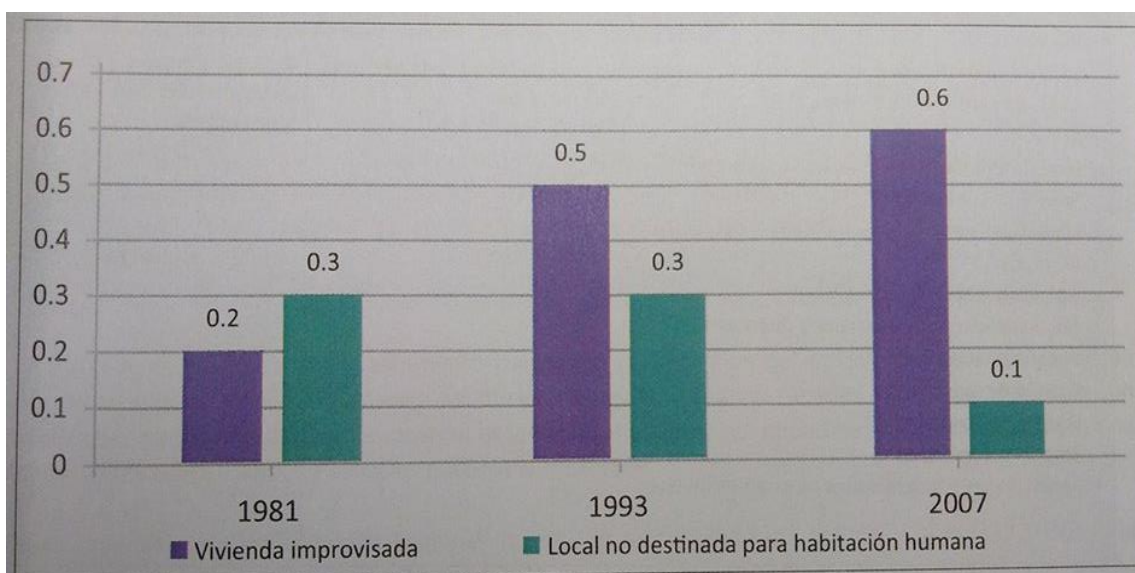
Obtenido en <https://www.indeci.gob.pe/prevencion.php?item=NQ==#parentHorizontalTab4>

⁵³ RPP NOTICIAS. *Lambayeque con mayor número de damnificados por Fenómeno El Niño*. 2017 [Ubicado el 20.V 2018]. Obtenido en <http://rpp.pe/peru/lambayeque/lambayeque-con-mayor-numero-de-damnificados-por-fenomeno-el-nino-noticia-1047505>

no reúnen condiciones adecuadas de habitabilidad, pasando del 0.2 % en 1981 a 0.6% (1697) en el 2007, concentrándose en su totalidad en el área urbana. En las provincias de Lambayeque y Ferreñafe, para el 2007 se registran los mayores porcentajes de viviendas improvisadas con el 1.5 % y 1.2 %, respectivamente, en tanto que Chiclayo es la provincia que cuenta con el mayor porcentaje de locales no destinados para habitabilidad⁵⁴.

En relación a ello se elaboró en el compendio estadístico del 2014 del Instituto Nacional de Estadística e Informática un interesante gráfico en donde se plasma lo ya explicado en el párrafo precedente consistente a las viviendas improvisadas y local no destinado para habitación (1981, 1993 y 2007), lo cual se gráfica a continuación:

GRÁFICO N° 04
“Viviendas improvisadas y local no destinado para habitación (1981, 1993 y 2007)”



Fuente: INEI. Compendio Estadístico 2014.

Estas características hacen que las viviendas sean inseguras y vulnerables, en particular a fenómenos externos (Fenómeno El niño), constituyendo limitaciones y un reto por resolver en los próximos años, toda vez que de la realidad se desprende que aún se sigue percibiendo construcciones inadecuadas como por

⁵⁴ GOBIERNO REGIONAL DE LAMBAYEQUE. *Prospectiva territorial de Lambayeque al 2030*, Lima, impresión arte Perú S.A.C, 2017. p. 137.

ejemplo en los casos de las riberas de los ríos ante la mirada de indiferencia por parte de las municipalidades que al no gestionar y administrar bien aquellos espacios públicos, hacen que la población en búsqueda de un lugar donde puedan vivir se asienten en dichos lugares que son zonas de riesgo de inundaciones por lo que la vulnerabilidad de dicha población ante riesgos de desastres es muy latente; siguiendo la misma línea se indica lo siguiente:

“Estudios realizados por el ministerio del ambiente y el gobierno regional de Lambayeque (2014- 2015), tomando como los resultados del proceso de ZEE, identifican que todo los distritos del departamento de Lambayeque son susceptibles a inundación en niveles muy altos (20 distritos) altos (13 distritos) y el resto en un nivel medio”⁵⁵. A continuación se plasmará el siguiente recuadro en donde se observará los distritos y su nivel de inundación:

TABLA N° 04
“NIVEL DE INUNDACIÓN – DISTRITOS DEL DEPARTAMENTO DE LAMBAYEQUE”

NIVEL DE INUNDACIÓN – DISTRITOS DEL DEPARTAMENTO DE LAMBAYEQUE		
MUY ALTO	ALTO	MEDIO
LAGUNAS	NUEVA ARICA	SANTA ROSA
PUERTO ETEN	PIMENTEL	J.L. ORTIZ
SAÑA	LA VICTORIA	M.A.M. MURO
CIUDAD ETEN	CHICLAYO	MORROPE
CAYALTI	SAN JOSÉ	INCAHUASI
MONSEFU	LAMBAYEQUE	
REQUE	FERREÑAFE	
OYOTÚN	PUEBLO NUEVO	
PUCALÁ	PÍTIPO	
POMALCA	MOCHUMI	
TUMÁN	TÚCUME	
PÁTAPO	ILLIMO	
PICSI	CANARIS	
CHONGOYAPE		
PACORA		
JAYANCA		
SALAS		
CHOCHOPE		
MOTUPE		

Elaboración propia a partir de los estudios realizados por el Ministerio del Ambiente y el gobierno Regional de Lambayeque (2014-2015)

⁵⁵ MINISTERIO DEL AMBIENTE (MINAM). *Mapa de Susceptibilidad Física de Lambayeque*. Lima, Dgot, 2015.

Ello nos lleva a analizar e indicar que siendo esto ya estudiado y previsto por las instituciones pertinentes, causa sorpresa que no se haya adoptado algún plan, o estrategia concertada del ordenamiento del territorio de Lambayeque, siendo competencia de las municipalidades esta tarea, sin embargo su participación ha sido mínima, asimismo cabe señalar lo siguiente:

“Cabe indicar que al hablar de ordenamiento territorial esta tiene como objetivos el lograr el desarrollo armónico de las 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, el eco zonificación productiva, el acondicionamiento territorial, el sistema regional de asentamientos humanos y la programación de inversiones”⁵⁶.

Se ilustrará a continuación a través de un mapa del departamento de Lambayeque las Probabilidades de zonas inundables en el escenario de El niño 2015, que como ya sabemos dicho evento sucedió recién en el 2017.⁵⁷

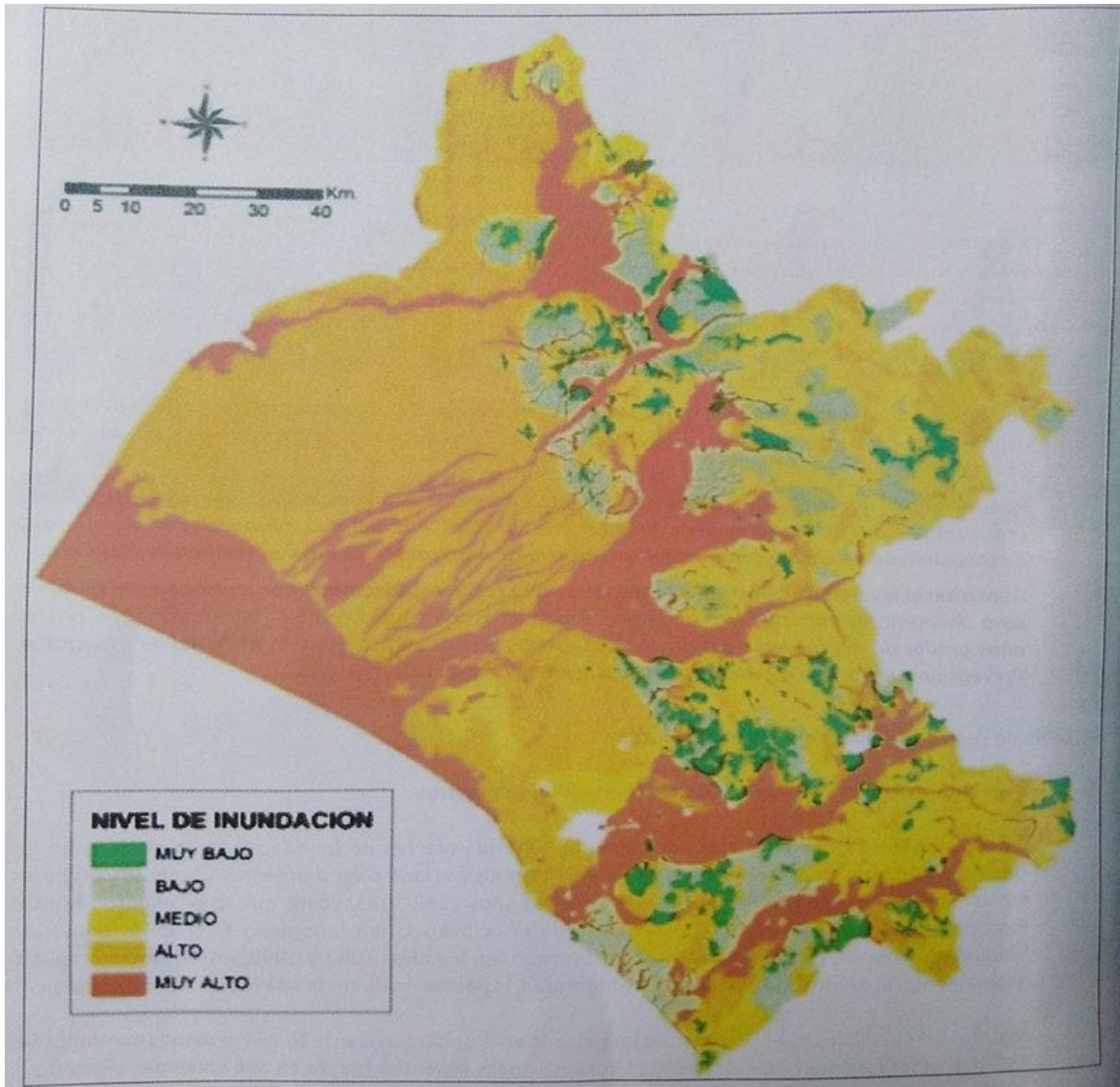
⁵⁶ INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y CAPACITACIÓN MUNICIPAL. *Plan de Acondicionamiento territorial y Desarrollo Urbano*, Lima, INICAM, 2006, p.1.

⁵⁷ ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD Y ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *Emergencia por impacto del Fenómeno El Niño Costero – Perú*. 2017 [Ubicado el 20.V 2018]. Obtenido en:

https://www.paho.org/per/index.php?option=com_content&view=article&id=3710:emergencia-por-impacto-del-fenomeno-el-nino-costero-2017-peru&Itemid=1060

MAPA N° 05

“Probabilidad de zonas inundables en escenario de El Niño 2015, departamento de Lambayeque”



Fuente: Gobierno Regional de Lambayeque-Oficina de Planificación y ordenamiento Territorial – Zonificación Ecológica Económica del Departamento de Lambayeque, 2014.

En este punto es importante analizar el tema de la susceptibilidad física del departamento de Lambayeque, de donde se puede precisar en primer lugar que:

“El mapa de susceptibilidad física a nivel nacional fue utilizado para la construcción del mapa de vulnerabilidad física del Perú, elaborado por el ministerio del ambiente en coordinación y colaboración de los órganos adscritos al MINAM: instituto geofísico del Perú – IGP, servicio nacional de meteorología e hidrología del Perú – SENAMHI, servicio nacional de

áreas naturales protegidas –SERNAMP, Instituto de investigación de la Amazonia Peruana – IIAP es instituciones externas como el Instituto Geográfico Nacional- IGN, Instituto geológico minero y metalúrgico – INGEMMET y el Instituto nacional de defensa civil – INDECI. Por resolución ministerial N° 279 – 2011-MINAM se aprueba el Mapa de Vulnerabilidad Física del Perú a escala 1:250,000, primera versión 2011”⁵⁸.

Asimismo hay que señalar el nivel de suspicacia o sospecha que suceda los peligros geológicos en el departamento de Lambayeque por su ubicación, tal y como lo señalamos a continuación:

“El nivel de susceptibilidad muy alto representa casi el 17 % del área total del departamento, ubicándose en la zona noroeste, conformando gran parte de la provincia de Lambayeque, entre el cordón del litoral costero, la pampa salitre y los lechos de quebradas y cauces de ríos. En esta zona se encuentra el lago la Niña, que se inunda en épocas del fenómeno del Niño. Estas zonas en su mayoría están expuestas a procesos de arenamiento, inundaciones intensas y periódicas, como el fenómeno de El Niño, movimientos complejos, caídas y activaciones de conos y abanicos aluviales. Las áreas de susceptibilidad alta representan el 41% del área total del departamento, localizadas en las Pampas Palo Grueso, Mórrope, Pimentel, entre otras, que abarcan la franja central del departamento, incluyendo en su mayoría las planicies aluviales, expuestas a proceso de arenamiento, inundaciones, activaciones de conos y caídas de rocas”⁵⁹.

De igual forma el instituto geológico minero y metalúrgico (INGEMMET) ha registrado 934 fenómenos naturales con mayor potencial destructivo y probabilidad de ocurrencia en el departamento, distribuidos en los 38 distritos, tal y como se mostrará en las siguientes tablas:

⁵⁸ MINISTERIO DEL AMBIENTE. *Estudio de susceptibilidad física de la Región de Lambayeque – insumo para la evaluación del riesgo de desastres*, 2014 [ubicado el 20.V 2018]. Obtenido en http://sigrid.cenepred.gob.pe/docs/PARA%20PUBLICAR/MINISTERIOS/MINAM_ESTUDIO%20DE%20SUSCEPTIBILIDAD%20DE%20LAMBAYEQUE.pdf p.6.

⁵⁹ GOBIERNO REGIONAL DE LAMBAYEQUE. Oficina de planificación y ordenamiento territorial y zonificación ecológica económica del departamento de Lambayeque, 2014.

TABLA N° 05
“PELIGROS GEOLÓGICOS REPORTADOS SEGÚN DISTRITO”

PROVINCIA	DISTRITO	PELIGROS GEOLÓGICOS REPORTADOS
CHICLAYO	TUMAN	Caída de rocas, arenamiento, erosión de ladera, flujo de lodo, flujo de detrito, erosión fluvial e inundación fluvial.
	SANTA ROSA	Arenamiento, inundación, erosión de ladera, inundación pluvial.
	SAÑA	Flujo de detrito, caída de rocas – flujo, erosión fluvial – inundación, erosión de ladera, arenamiento, huayco, caída de rocas, huayco, deslizamiento traslacional, derrumbe – flujo, flujo de lodo, deslizamiento rotacional y Erosión Fluvial.
	REQUE	Arenamiento, inundación, caída de rocas, flujo de lodo y erosión fluvial.
	PUERTO ETEN	Flujo de detrito, flujo de lodo, cárcava – flujo, caída de rocas, erosión marina, erosión de ladera y arenamiento.
	PUCALA	Flujo de lodo, caída de rocas, erosión de ladera, deslizamiento rotacional, arenamiento, huayco, derrumbe – flujo, derrumbe, deslizamiento rotacional, caída de roca y Erosión de ladera.
	POMALCA	Erosión fluvial, inundación fluvial, erosión de ladera y caída de rocas.
	PIMENTEL	Arenamiento, erosión de ladera, inundación fluvial y caída de rocas.
	PICSI	Inundación Fluvial.
	PATAPO	Huayco, erosión de ladera, deslizamiento rotacional, caída de rocas y flujo de lodo.
	OYOTUN	Inundación, deslizamiento rotacional, flujo de detrito, erosión fluvial, erosión de ladera, deslizamiento – flujo, caída de rocas, avalancha de rocas huayco, derrumbe y derrumbe – flujo.
	NUEVA ARICA	Deslizamiento rotacional, deslizamiento, flujo de detrito, erosión de cárcavas, inundación, erosión de ladera y caída de rocas.
	MONSEFU	Inundación, inundación fluvial, arenamiento, erosión fluvial y erosión fluvial.
	LAGUNAS	Erosión marina, flujo de detrito, arenamiento, erosión de ladera, caída de rocas, erosión en cárcavas, flujo de lodo y erosión en surcos.
	CIUDAD ETEN	Arenamiento.
CHONGOYAPE	Erosión de ladera, flujo de lodo, huayco, caída de rocas, erosión fluvial, inundación fluvial, derrumbe, deslizamiento rotacional, deslizamiento traslacional, flujo de detrito y derrumbe –flujo.	
CAYALTI	Flujo de detrito, arenamiento, inundación y derrumbe – cárcava – flujo.	
FERREÑAFE	PITIPO	Flujo de lodo, caída de rocas, arenamiento, huayco, erosión de ladera, inundación fluvial, flujo de detrito, erosión fluvial, inundación, deslizamiento, derrumbe, deslizamiento – flujo, deslizamiento traslacional, flujo de detrito y deslizamiento rotacional.
	MESONES MURO	Caída de rocas, flujo de lodo, erosión de ladera, deslizamiento – flujo, derrumbe, huayco y deslizamiento rotacional.

	INCAHUASI	Erosión fluvial, flujo de detrito, erosión de ladera, deslizamiento rotacional, caída de roca, deslizamiento – flujo, avalancha de roca, deslizamiento traslacional, derrumbe, derrumbe – flujo, reptación de suelo, reptación de suelo, erosión de cárcavas.
	CAÑARIS	Deslizamiento rotacional, derrumbe, depósito de huaycos, erosión fluvial, caída de rocas.
LAMBAYEQUE	TUCUME	Flujo de lodo, caída de rocas.
	SAN JOSE	Arenamiento, erosión de ladera.
	SALAS	Caída de roca, erosión de ladera, deslizamiento, inundación, flujo de detrito, avalancha de roca, depósito de huaycos, erosión fluvial, inundación, deslizamiento rotacional.
	PACORA	Inundación fluvial.
	OLMOS	Arenamiento, flujo de lodo, erosión de ladera, caída de roca, flujo de detrito, deslizamiento traslacional, inundación, depósito de huaycos, deslizamiento rotacional, avalancha de roca, avalancha de detrito, derrumbe, erosión fluvial, inundación fluvial, deslizamiento – flujo, cárcava – flujo, erosión fluvial – inundación, derrumbe – flujo, caída de roca – derrumbe, colapso – derrumbe.
	MOTUPE	Inundación, flujo de detrito, cárcava – flujo, cárcava – derrumbes, erosión de ladera, deslizamiento rotacional, caída de roca, deslizamiento, deslizamiento, erosión fluvial, deslizamiento traslacional, deslizamiento – flujo, depósito de huaycos, avalancha de roca, inundación fluvial.
	MORROPE	Flujo de lodo, arenamiento, inundación, erosión en cárcavas, flujo de detrito, erosión fluvial.
	MOCHUMI	Erosión Fluvial, inundación.
	LAMBAYEQUE	Arenamiento, inundación fluvial, inundación fluvial, inundación.
	JAYANCA	Caída de roca, flujo de detrito, erosión fluvial, inundación fluvial, inundación, deslizamiento, inundación fluvial – Lagunar, caída de roca – flujo, deslizamiento traslacional, erosión fluvial, erosión de ladera, erosión fluvial – inundación, erosión de ladera – flujo de detrito.
	CHOCHOPE	Avalancha de roca, caída de roca, deslizamiento rotacional, flujo de detrito, deslizamiento rotacional, cárcava – flujo, erosión de ladera, deslizamiento – flujo, inundación.

Elaboración propia a partir de los estudios realizados por INGEMMET. Informe técnico Geológico Ambiental. Zonas críticas por peligros geológicos en la Región Lambayeque. Perú 2008.

1.2.2. Factores que influyen en la existencia de la vulnerabilidad de la población a sufrir riesgos de inundaciones al estar asentados a riberas de los ríos

Al respecto cabe mencionar cuál ha sido el desarrollo histórico de manera somera de los cambios socio – económicos y de la ingobernabilidad tal y como se sostiene en lo siguiente:

“En la últimas décadas, las ciudades del Perú y de América Latina han sido escenario de un crecimiento caótico insuficiencias, ingobernabilidad y de grandes manifestaciones de descontento social que son definidas como situaciones de ingobernabilidad democrática”⁶⁰.

Desde fines de los años 70 en adelante los países en América Latina experimentaron, con distinta intensidad, profundos cambios en sus estructuras económicas y sociales, y también en las funciones del Estado y de la sociedad. Así, por ejemplo, en 1970 en las áreas rurales se encontraba el 63 por ciento de los pobres de América Latina, hoy el 59 por ciento de ellos está en áreas urbanas, lo que quiere decir que el número de personas en pobreza que habitan en las ciudades ha pasado de 44 millones a 115 millones de personas en 30 años. No queda duda entonces que es en las ciudades donde se concentran los problemas de la pobreza y se expresan territorialmente las desigualdades económicas, sociales y culturales.

“Pero, además, la concentración de pobreza en las ciudades ha reforzado la tradicional segregación espacial, llegándose a casos en que es difícil seguir hablando de una sola ciudad, ya que los grupos así segregados siguen vidas diferentes, confinadas por preferencia o por fuerza a diferentes contornos espaciales. Los bolsones de pobreza ya no son la única variable. A ella se suma la autosegregación de los grupos de altos ingresos, el nuevo elemento de este paisaje”⁶¹.

Esta concentración de pobreza crea nuevas y crecientes demandas por suelo urbano, vivienda, infraestructura, servicios, entre otros, a su vez, como una

⁶⁰ CASTRO-POZO DÍAZ, Hildebrando. *Derecho Urbanístico*, Lima, Grijley, 2007, p. 153.

⁶¹ *Ibidem*. p. 154.

expresión del proceso de globalización, se ha incrementado en las ciudades el comercio y el intercambio de bienes culturales con ciudades en el exterior y el incremento del flujo de información, personas, capitales, y con mayor fuerza los procesos de informatización. Se han formado redes de comercio entre ciudades y los espacios económicos se han transformado radicalmente. Es obvio, y no existe duda, que todo ello impacta directamente en el gobierno de las ciudades.

Además de la avalancha de los procesos migratorios, la pobreza, los problemas ambientales y la falta de recursos, debe añadirse la desorganización administrativa, la obsolescencia de las reglamentaciones, todo lo cual produjo la sensación de que la realidad de las ciudades estaba fuera de control efectivo del urbanismo. Así, el deterioro de las ciudades no puede ser más visible, ello aunado por los siguientes motivos: decadencia de la infraestructura urbana y los servicios públicos, déficit de vivienda social, déficit de equipamientos urbanos, crecimiento desorganizado y sin control urbano: ocupaciones en zonas de riesgo, tugurización y deterioro de las áreas centrales, inadecuado e insuficiente sistema de transporte urbano y contaminación ambiental; en la misma línea cabe indicar lo siguiente:

“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”⁶².

Sin lugar a dudas 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 urbanos, en la búsqueda de optimizar los recursos disponibles y aportar de manera eficiente al desarrollo integral de la nación.

⁶² INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y CAPACITACIÓN MUNICIPAL. *Plan de Acondicionamiento territorial y Desarrollo Urbano*, Lima, INICAM, 2006, p.10.

Siguiendo la idea, podemos afirmar que la vulnerabilidad latente de la población, ya ubicándonos en el departamento de Lambayeque, haciendo especial énfasis en aquellos distritos que tienen un gran alto nivel de inundación (Lagunas, Puerto Eten, Saña, Ciudad Eten, Cayalti, Monsefu, Reque, Oyotún, Pucala, Pomalca, Tumán, Pátapo, Picsi, Chongoyape, Pacora, Jayanca, Salas, Chochope, Motupe), es debido a la ausencia de un plan de desarrollo urbano que ejecute sus municipalidades, la población crece y se asienta de forma desordenada en lugares considerados como zonas de riesgo como lo son las riberas de los ríos, sin duda podemos afirmar que existe una total indiferencia por parte de las municipalidades al desarrollar el plan de desarrollo urbano el cual es una pieza clave para los proyectos de planificación urbana, pese a que según la ley orgánica de municipalidades⁶³ dicho plan se encuentra dentro de sus funciones específicas exclusivas, tal y como explicaremos con más detalle más adelante.

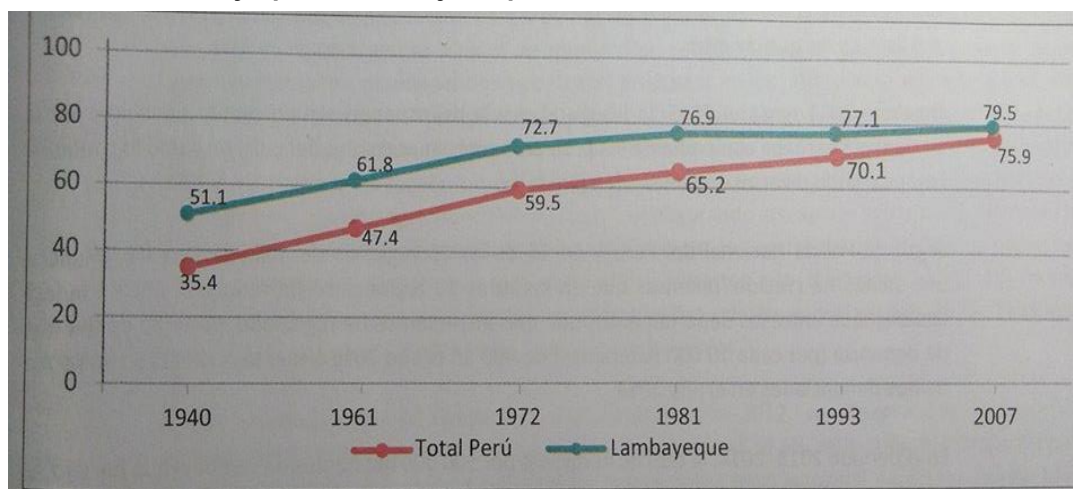
1.2.2.1. Incremento de la población urbana

De acuerdo a los resultados de los censos nacionales, desde la década del cuarenta del siglo pasado la población de Lambayeque ha experimentado un acelerado proceso de urbanización, lo que va en concordancia con la tendencia nacional, creciendo aproximadamente nueve veces, entre 1940 y 2007. El mayor salto de concentración urbana ocurrió durante el periodo intercensal, entre 1940 y 1961, en el que se pasó de 98 501 a 211 616 habitantes. En el último censo nacional el 2007, la población urbana representó el 79.5 % (885, 234 habitantes) de la población total del departamento, porcentaje mayor al promedio nacional (75.9%), teniendo a Chiclayo como la ciudad de mayor concentración de población urbana (524 442 habitantes); es decir, el 59% de la población total urbana del departamento.⁶⁴

⁶³ Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

⁶⁴ GOBIERNO REGIONAL DE LAMBAYEQUE. *Prospectiva territorial de Lambayeque al 2030*, Lima, impresión arte Perú S.A.C, 2017. p. 105.

GRÁFICO N° 05.
“Lambayeque. Porcentaje de población censal urbana 1940 - 2007”



Fuente: INEI- PERÚ- Perfil socioeconómico del Perú, 2008.

1.2.2.2. Crecimiento demográfico desordenado de la población

En América Latina y en el mundo se vive un acelerado proceso de crecimiento demográfico y de urbanización.

“Para el año 2030 más del 80% de la población mundial vivirá en ciudades y la población urbana de América Latina superará el 90 %, lo que convertiría en la región de mayor concentración urbana del planeta. Este proceso se orienta al ámbito de la litorización consecuencia de la migración interna hacia la costa”⁶⁵.

Bajo esa misma línea es importante examinar lo que sucedió en el Perú para luego arribar al departamento de Lambayeque, por lo que se indica lo siguiente:

“En el Perú, la población se ha trasladado mayoritariamente a residir en la franja costera, concentrándose ahí, en la actualidad, el 55 % de las y los peruanos, 32% en la Sierra y 13 % en la Amazonía”⁶⁶.

⁶⁵ CEPAL. *Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina*, 2014.

⁶⁶ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). *Migraciones Internas en el Perú*, 2015.

De acuerdo a lo registrado en los años censales, en Lambayeque, desde 1940, el crecimiento del volumen poblacional ha sido constante y acelerado, destacando el periodo intercensal 1993 - 2007 con un crecimiento de 191,915 habitantes, es decir, un incremento promedio de 13,708 habitantes por año.

En los últimos 60 años la población del departamento ha tenido un crecimiento demográfico de 2.7 % promedio anual. Sin embargo, en las áreas urbanas la tasa de crecimiento ha sido del 3.3 %, siendo el proceso migratorio una de las razones significativas del crecimiento de los núcleos urbanos. La población estimada al 2015 es de 1 260 650 habitantes. Así mismo, Chiclayo es también la provincia más urbana en la que el 95.0 % de sus habitantes vive en la ciudad.⁶⁷

1.3. Análisis de aquellas zonas críticas vulnerables ante los riesgos de desastres: caso ribera de los ríos en el departamento de Lambayeque

Con respecto a este punto hay que advertir lo que se entiende por “zonas críticas” para una mejor comprensión, al respecto se señala lo siguiente:

“Las zonas críticas son áreas o lugares, que luego del análisis de la susceptibilidad a los procesos identificados y la vulnerabilidad a la que están expuestas obras de infraestructura y centros poblados; se considera necesario ejecutar en ellas obras de prevención y/o mitigación; o en algunos casos las medidas adoptadas anteriormente necesitan ampliarse o mejorarse.”⁶⁸

En el departamento de Lambayeque se han identificado 55 zonas críticas⁶⁹. Dichas zonas se presentan en las tablas siguientes resaltando el sector afectado, los problemas identificados y las recomendaciones respecto a medidas a adoptar, de las tres provincias del departamento de Lambayeque (Chiclayo, Ferreñafe y Lambayeque).

⁶⁷ GOBIERNO REGIONAL DE LAMBAYEQUE. *Prospectiva territorial de Lambayeque al 2030*, Lima, impresión arte Perú S.A.C, 2017. p. 106.

⁶⁸ INSTITUTO GEOLÓGICO MINERO Y METALURGICO “INGEMMET”. *Informe técnico geología ambiental*, 2008 [Ubicado el 20.V 2018]. Obtenido en http://www.ingemmet.gob.pe/documents/73138/204416/09R_ZONAS_CRITICAS_LAMBAYEQUE.pdf/68401bf2-7033-4ff2-b46e-10950194c40d p.6.

⁶⁹ *Ibíd.* p. 6-30.

1.3.1. Zonas críticas en los distritos de la provincia de Chiclayo

En la presente tabla presentaremos una serie de distritos en los cuales se ve de manifiesto que ante la presencia de fenómenos geológicos, la población se encuentra vulnerable ante ello, en especial cuando sucede el fenómeno del niño, toda vez que se advierte inundaciones, al haber un crecimiento urbano desordenado dentro de las riberas de los ríos.

TABLA N° 06
“ZONAS CRÍTICAS SEGÚN DISTRITO EN LA PROVINCIA DE CHICLAYO”

N°	DISTRITO	FENOMENO	PARAJE	COMENTARIO	DAÑO	MEDIDAS
1°	CHONGOYAPE	Inundación y erosión fluvial.	Puntilla-Chongoyape	Inundaciones y erosión fluvial en épocas de lluvia (principalmente El Niño), también se presentan con crecidas.	Afectó áreas agrícolas, perdiéndose 20 hectáreas de arrozales y de caña de azúcar.	Revegetación, limpieza de cauce y canalización de flujos con enrocado. <i><u>No permitir el crecimiento urbano dentro del cauce de la quebrada.</u></i>
2°	CHONGOYAPE	Flujo de detritos	Quebrada Montería - tabazos	Huayco en quebrada de cerca de 20 Km de longitud, que desemboca en la margen izquierda del río Chancay. A lo largo de la quebrada se presentan otros flujos y derrumbes que la alimentan.	Afecto en 1998 unas 10 viviendas del caserío de Tablazos, terrenos de cultivo y trocha carrozable Pampa Grande – Huaca Blanca.	Revegetación, limpieza de cauce y canalización de quebradas. Reubicar el caserío de Tablazos.

3°	CHONGOYAPE	Inundación, erosión fluvial y flujo de detritos	Wadington – huayto	Inundaciones y erosión fluvial en épocas de lluvia (principalmente El Niño), también se presentan con crecidas.	Afectó terrenos de cultivo de arrozales y de caña de azúcar.	Enrocado de la terraza, revegetación, limpieza de cauce y canalización de flujos.
4°	CHONGOYAPE	Flujo de detritos	Quebrada Magin – Juana Ríos	Flujos de detritos (Huayco)	En los años 1983 y 1998 han afectado a viviendas de los caseríos de Mojonazo, Oberrazabal, Mirador y Cerrillos. Terrenos de cultivo.	Revegetación, limpieza de cauce y canalización de flujos.
5°	CHONGOYAPE	Flujo de detritos	Chiriquipe	La quebrada Chiriquipe se une con la quebrada Magín. Haciendo una longitud de hasta 24 Km. Y un cono hasta de 4 Km. A lo largo de su quebrada se ve material suelto como gravas,	Se activan cuando se presenta el Fenómeno de El Niño.	Revegetación, limpieza de cauce y canalización de flujos.

				arenas y limos fáciles de ser removidos		
6°	CHONGOYAPE	Flujo de detritos, flujos de lodo	Pampa Grande	Quebrada amplia de amplio cauce con un cono hasta de casi de 3 Km. Se activa con las lluvias excepcionales (Fenómeno de El Niño).	En 1998 afectó viviendas, carretera Huaca Blanca – Pampa Grande.	Limpieza de cauce y canalización de flujos. Ampliar dique.
7°	CHONGOYAPE	Inundación, erosión fluvial y flujo de detritos	Quebrada Campana	La quebrada presenta un cono de 300 m. de ancho y desemboca en el río Chancay. Las terrazas al borde del río, en tiempos de crecidas excepcionales (El Niño) son erosionadas.	Afectó la carretera afirmada Huaca – blanca Cahuaquero. La erosión fluvial de continuar podría afectar a viviendas. De inundarse afectaría a los terrenos de cultivo.	Limpieza del cauce de la quebrada y del río para su canalización. Construir badén en la trocha. No eliminar la vegetación natural que se encuentra en sus riberas, y reforestar donde amerite. <u>Reubicar viviendas en terrazas aledañas.</u>
8°	SANTA ROSA	Inundación, arenamiento, tsunami	Santa Rosa – Monsefú	Llanura de inundación del río Reque rodeada por arenamientos, se alimenta de varias quebradas. Área de inundación marina	Afecta a canales de desagüe.	Evitar construcción de viviendas, reforzar el canal de desagüe con enrocado.

				caso de tsunami.		
9°	OYOTUN	Inundación, flujo de detritos, erosión fluvial.	Querpán, Sector seis, Macuaco.	Se forman una isla en el cauce del Río Zaña, flujos en las quebradas aledañas. Terraza de hasta 4m, con inundación hacia la margen izquierda.	En 1998 afectó terrenos de cultivo y estancias.	Canalizar el río. Limpieza de cauce, evitar la deforestación. <u>Zona no apta para vivir</u> , limpieza de cauce, reforestar las riberas, construcción de badén.
10	OYOTUN	Inundación, flujo de detritos, erosión fluvial.	Las Delicias – Santa Rita.	Se presenta también erosión por la margen derecha.	Afectó puentes y carretera en 1998.	Construir badén y puente con mayor luz hacia la derecha. Reforestar, <u>no crecer urbanísticamente al borde de la quebrada o en su cauce.</u>
11	OYOTUN	Inundación, flujo, erosión fluvial.	La compuerta	Terraza de 3 m. erosionada conformada por arenas y limos. Depósitos de arena y restos de troncos.	Puente destruido.	Reforestar el cauce del río. Colocar gaviones.
12	PATAPO	Flujo de detritos.	Desaguadero	Quebradas de amplio cauce, con conos de hasta 4 Km. En su cauce hay material suelto con arenas, limos y algo de gravas, fáciles de remover. Está quebrada	Afecto a los caseríos de Progreso, La Cruz y la Victoria, Terrenos de cultivo y canal Madre del reservorio de	Reforestar la zona, canalizar la quebrada en la parte alta. No permitir el crecimiento urbano sobre la influencia de la quebrada.

				solamente se activa con lluvias tipo fenómeno de El Niño.	Tinajones.	
13	NUEVA ARICA	Inundación y erosión Fluvial.	Portachuelo – El Collao.	En tiempos de lluvias el río cambia de dirección inundando terrazas en ambas márgenes.	Afectó en 1998 terrenos de cultivo y 1 vivienda.	Reforzar badén con enrocado en el río. Colocar gaviones en ambas márgenes del río. Limpieza de cauce. Reforestar.
14	NUEVA ARICA	Inundación, flujo, caída de rocas.	Culpón	En el margen derecho se observan restos de árboles y gravas acarreados por el río con 100 m al lado derecho		Hacer estudios de tallado de la variación del cauce del río Zaña. Reforestar.
15	LAGUNAS	Inundación fluvial.	Rafán – San Luis – Lagunas	El río Zaña ha migrado hacia la derecha inundando y erosionando la terraza de depósitos eólicos antiguos. Se impide el pase cuando crece el río.	En 1983 el río Zaña inundó y destruyó viviendas, desapareciendo el pueblo de Lagunas.	Reforestar y hacer muros en ambas márgenes del río. Preservar como patrimonio natural ya que es zona ecológica.
16	LAGUNAS	Erosión marina – caída de rocas.	La Punta – Canalocha	Erosión marina del acantilado produce caída de rocas.	Afecta vía de acceso a la playa.	Preservar la trocha sellando las cárcavas.
17	LAGUNAS	Inundación fluvial.	Pte. Reque	Zona inundable en el río Reque, con	Pueden afectar cultivos.	Se han hecho terrazas de 2.5 m de material

				ancho de 200 m. pueden afectar cultivos.		inconsolidado, mejorar las terrazas, construir puente.
18	LAGUNAS	Arenamiento, erosión en surcos y flujo de detritos.	Nuevo Mocupe – Pampa San Nicolás.	La actividad eólica ha acumulado arena. Posteriormente se produjo erosión en surcos y en tiempos de lluvias flujos de detritos.	Carretera panamericana, viviendas de AAHH Nuevo Mocupe.	Mantener la vegetación, proteger y sellar los surcos, construir alcantarillas en la carretera.
19	TUMAN	Erosión fluvial.	Saltur.	Ocurre cada época de precipitaciones fuertes.	Erosionó un puente Saltur en el año 1998.	Mejorar el enrocado antes de temporada de lluvias.
20	TUMAN	Arenamiento	Cerro Negro – Cabeza de mono.	Arena invade carretera de acceso a torres de alta tensión.	Afecta torres de alta tensión y carretera. Esparce material del botadero de Chiclayo.	Reforestar la zona. Darle una limpieza constante a vías de acceso a torres de alta tensión.
21	ZAÑA	Inundación y erosión fluvial.	Zaña	Erosión en el margen izquierdo e inundación afectó a terrenos de cultivo.		Enrocado de la terraza, limpiar el cauce del río.
22	ZAÑA	Flujo de detritos y flujo de lodo.	Pampa Cayalti.	Quebrada de amplio cauce, con un cono hasta de 6 Km, se activa solamente cuando se presenta el fenómeno de El	Cuando se presentó el fenómeno de El Niño afecto a las instalaciones de la	Revegetación, limpieza de cauce y canalización de flujos.

				Niño.	cooperativa Cayalti y trocha carrozable de acceso.	
23	ZAÑA	Flujo de detritos y flujo de lodo, erosión de laderas.	San Nicolás, cerros la Cantarilla, León y Collique.	Rocas fracturadas y meteorizadas. Posteriormente se produjeron cárcavas y flujos.	Trocha San Nicolás – Saltur. Podría afectar casas.	Mantener la vegetación y canalizar flujos.
24	MONSEFU	Inundación fluvial.	Sector San Francisco, tramo Monsefú – Eten.	Zona inundada, afecto terrenos de cultivo, queda explayado a la izquierda, acumulación de arenas ambos márgenes.	Viviendas y cultivos.	No arrimar arenas como muros. Hacer defensas y limpieza de cauce.
25	ETÉN	Erosión marina, arenamiento.	Playa Pto. Eten.	Erosión de acantilado de 50 m, flujo de material fino en forma de abanico.	Erosión de acantilado de 50 m.	Evitar viviendas cerca al acantilado, reforestar y construir muro.

26	PUCALA	Flujo de detritos y flujo de lodo.	Playa Seca.	Quebrada amplia de amplio cauce con un cono hasta de 2 Km. Es alimentada por derrumbes, caídas de rocas y algunos deslizamientos. Se activa durante lluvias excepcionales como las del Fenómeno El Niño.	1998 afecto viviendas, trocha carrozable Saltur – Pampa Grande.	Reforestar la zona, no permitir las construcciones de vivienda u obras de infraestructura en el cauce de la quebrada. Canalizar quebrada.
27	PIMENTEL	Arenamiento y tsunami	Puerto Pimentel.	Áreas sujetas a arenamiento, por la acción eólica. Se forman dunas, con alturas hasta de 2m. de altura.	Está afectando canales de drenaje pluvial de Chiclayo.	Construir canal cubierto y reforestar la zona.

Elaboración propia a partir de los estudios realizados por INGEMMET. Informe técnico Geológico Ambiental. Zonas críticas por peligros geológicos en la Región Lambayeque. Perú 2008.

FOTO N° 1

Zona crítica N° 01. Inundación observada entre la Puntilla – Chongoyape (Reque) que afectó cultivos de caña de azúcar.



Fuente: Nuñez y Villacorta (2005)

FOTO N° 2

Zona crítica N° 06. Vista del Sector de Pampa Grande afectado por huaycos (Distrito de Chongoyape, provincia de Chiclayo) que afectó al caserío del mismo nombre.



Fuente: Nuñez y Villacorta (2005)

FOTO N° 3

Zona crítica N° 9. Inundación sector
Querpán –Seis (Río Zaña).



Fuente: Nuñez y Villacorta (2005)

FOTO N° 4

Zona crítica N° 10. Inundación,
flujo de detritos, erosión fluvial
en Las Delicias-Santa Rita.

Fuente: Nuñez y Villacorta
(2005)



FOTO N° 5

Zona crítica N° 11. Inundación y erosión en el sector La Compuerta.



Fuente: Nuñez y Villacorta (2005)

Foto N° 6

Zona crítica N° 12. Sector Papayo-Desaguadero afectado estacionalmente por flujos de detritos.



Fuente: Nuñez y Villacorta (2005)

FOTO N° 7

Zona crítica N° 15. Erosión e Inundación Rafán-
San Luis- Las Vegas



Fuente: Nuñez y Villacorta (2005)

FOTO N° 8

Zona crítica N°18. Flujo de detritos Cerro
Guitarra-Nuevo. Mocupe



Fuente: Nuñez y Villacorta (2005)

FOTO N° 9

Zona crítica N° 21. Inundación y erosión fluvial en el río Zaña. Sector Zaña-Cayalti



Fuente: Nuñez y Villacorta (2005)

FOTO N° 10

Zona crítica N° 23. Flujo de detritos y flujo de lodo, erosión de laderas. San Nicolás, cerros La Cantarilla, León y Collique



Fuente: Nuñez y Villacorta (2005)

1.3.2. Zonas críticas en los distritos de la provincia de Ferreñafe.

En la presente tabla presentaremos una serie de distritos en los cuales se ve de manifiesto que ante la presencia de fenómenos geológicos, la población se encuentra vulnerable ante ello, en especial cuando sucede el fenómeno del niño, toda vez que se advierte inundaciones, al haber un crecimiento urbano desordenado dentro de las riberas de los ríos.

TABLA N° 07
“ZONAS CRÍTICAS SEGÚN DISTRITO EN LA PROVINCIA DE FERREÑAFE”

N°	DISTRITO	FENOMENO	PARAJE	COMENTARIO	DAÑO	MEDIDAS
28	PITIPO	Flujo de detritos	Cachinche	Área susceptible a flujos de lodo. Depósitos eólicos antiguos se encuentran cubriendo a los cerros. Durante el Fenómeno de El Niño, las lluvias surcaron las laderas y removieron el material formando flujos que afectaron el caserío.	Esta población se instaló en este sector en el año 1994, cuando se presentó el fenómenos de El Niño de 1998 fue afectada por flujos de lodo, destruyendo viviendas y corrales de ganado, también afecto al canal Taymi.	Sería recomendable que la población sea reubicada a la margen izquierda del canal Taymi. Reforestar la zona. Para la zona del canal Taymi, hacer un canal cubierto.
29	PITIPO	Flujo de detritos, erosión, e	Motupillo Viejo – Qda. Colán.	Flujos en quebrada Cincate (Colan). Inundación de Río	Caserío se encuentra asentado sobre	Defensas ribereñas en río La Leche. Mantener la vegetación, evitar el

		inundación		La Leche. Desprendimiento del cerro Calabazo.	los depósitos de flujos antiguos, se producen desprendimientos del cerro Calabazo.	asentamiento de la población del cauce de la quebrada. Saneamiento de talud. Realizar estudios de estabilidad del talud antes de construir obras.
30	PITIPO	Flujo de detritos.	Papayo – Motupillo – La Traposa.	Vestigios de flujos antiguos.	Viviendas, terrenos de cultivo, caminos rurales, trocha.	Construcción de puente sobre la carretera,. Reforestar la ladera, canalizar quebradas, construcción de badenes.
31	INCAHUASI	Deslizamiento rotacional.	San Juan – Tolopampa.	Deslizamientos reactivados en ambas márgenes del río La Leche.	Afecta terrenos de cultivo de Tolopampa y San Juan.	Revestir canales de regadío, reforestar laderas.
32	INCAHUASI	Deslizamiento – derrumbe – flujo – caída de rocas y erosión de laderas.	Tallapampa – Chonta – Callima.	Deslizamiento rotacional antiguo que se reactiva como derrumbe – flujo. La escarpa esta fracturada. La zona también es afectada por desprendimientos de rocas y erosión de laderas.	En 1998 el deslizamiento represó al río Tingo por 3 días. Afectó terrenos de cultivo y trocha carrozable.	Evitar la utilización como terreno de cultivo o para ubicar viviendas. Reforestar usando andenería para estabilizar la ladera.
33	MESONES MURO	Flujo de detritos e	Mesones Muro.	Flujos de detritos se presentan en la	En los años 1983 y 1998	Ampliar alcantarillas. Cubrir al canal Taymi.

		inundación.		Quebrada Río Loco durante lluvias asociadas al Fenómeno El Niño.	produjo rompimiento del canal Taymi, produciendo inundación a los terrenos de cultivo y al poblado de Picsi.	Limpiar el cauce de quebrada. Río Loco.
34	MESONES MURO	Flujos de detritos e inundación.	Vichayal.	Flujo excepcional en quebrada de 8 Km.de longitud y cono de 2.5. Km.	Flujo e inundación afecto viviendas del caserío de Vichayal, antigua carretera Patapo Batan Grande y canal Taymi. La inundación se produjo por el rompimiento del canal Taymi.	Reforestar la parte alta de la quebrada, no permitir construcciones de viviendas dentro del cauce de la quebrada. Cubrir el canal Taymi.

Elaboración propia a partir de los estudios realizados por INGEMMET. Informe técnico Geológico Ambiental. Zonas críticas por peligros geológicos en la Región Lambayeque. Perú 2008.

FOTO N° 11

Zona crítica N° 29. Evidencias de flujo de detritos, erosión fluvial e inundación entre Motupillo viejo y la Qda. Colán



Fuente: Nuñez y Villacorta (2005)

FOTO N° 12

Zona crítica N° 30. Flujo de detritos y lodo que afectó el Sector Papayo-Motupillo-La Traposa. Se reactivaría en caso de ocurrir el fenómeno El Niño.



Fuente: Nuñez y Villacorta (2005)

1.3.3. Zonas críticas en los distritos de la provincia de Lambayeque.

En la presente tabla presentaremos una serie de distritos en los cuales se ve de manifiesto que ante la presencia de fenómenos geológicos, la población se encuentra vulnerable ante ello, en especial cuando sucede el fenómeno del niño, toda vez que se advierte inundaciones, al haber un crecimiento urbano desordenado dentro de las riberas de los ríos.

TABLA N° 08
“ZONAS CRÍTICAS SEGÚN DISTRITO EN LA PROVINCIA DE LAMBAYEQUE”

N°	DISTRITO	FENOMENO	PARAJE	COMENTARIO	DAÑO	MEDIDAS
35	MOTUPE	Flujo de detritos y flujo de lodo.	Tongorrape	El puente puche se encontraba en ejecución para derivar los flujos de la quebrada puche, pero las lluvias afectaron las obras.	Alto: 51m de puente, 0.10 Km de carretera.	Puente de 51 m de luz. Seguir con el puente. Mantener la vegetación.
36	MOTUPE	Inundación fluvial	Sector Marrepon – Las Anitas.	<u>El Río Chiniama se desbordó afectando cultivos, viviendas y la compuerta el Arrozal.</u>	Alto 1000 m de canal, 10 hectáreas de cultivo, 1 vivienda destruida.	Enrocado del río, reforestación en ambos márgenes.
37	MOTUPE	Inundación, erosión fluvial	Mocupe	Se observa vestigios de desborde y erosión del río Chiniama.	Terrenos de cultivo, caminos rurales, trocha.	Mantener la vegetación, reforzar el enrocado, limpiar el cauce.

38	MOTUPE	Inundación y flujo de detritos.	Briceño.	Los flujos se presentan con lluvias excepcionales.	Los flujos constantemente erosionan los puentes Anchovira y Chicoma ubicados en la carretera Motupe – Jayanca.	Mantener la vegetación, enrocado en bases de puentes y protección de la carretera.
39	SALAS	Flujo de detritos	Salas – quebrada Riachuelo.	Se observa abundante material en el cauce de la quebrada.	Durante fenómeno El Niño puede afectar al pueblo.	Enrocado de Quebrada Riachuelo. Continuar el enrocado, mantener la vegetación.
40	SALAS	Avalancha de rocas, flujos.	El Sauce.	Se observa desprendimientos de rocas que alimentan los depósitos de flujo en la quebrada Shita.	Se observa que los desprendimientos de rocas afectan a la trocha carrozable y pueden afectar viviendas ubicadas al pie del talud.	Reubicar a las viviendas cercanas. Mantener la vegetación, proteger la carretera con desquinche de talud para evitar impacto de rocas.
41	SALAS	Flujo de rocas, flujo de detritos.	Nuevo Cardal – Salas.	Los depósitos de flujos de rocas son acarreados por ambas quebradas y	Camino rural y cultivos.	Controlar los depósitos de río, mantener la vegetación, construir badenes.

				forman parte de la loma por donde pasa la carretera.		
42	SALAS	Inundación, erosión fluvial y flujo de detritos.	Noria Nueva – Alita.	Se observa erosión fluvial en la margen izquierda del Río Salas.	Erosión fluvial afecta terrenos de cultivo y trocha afirmada. <i><u>El Río Salas puede migrar al margen derecho donde se encuentra el pueblo Noria Nueva.</u></i>	Reforzar y proteger la terraza con enrocados. Limpieza de cauce. Construir muros de concentración.
43	PACORA	Inundación.	Puente la Leche – Machuca – La Cirila.	Las constantes precipitaciones han generado desbordes del Río La Leche, inundando al margen derecho y ocasionando pérdidas en terrenos de cultivo de ciruela.	Destrucción total de 0.10 Km de carretera, cultivos, 3 viviendas.	Dique de rocas. Continuar con el enrocado de aguas arriba hasta la Cirila.
44	JAYANCA	Inundación, flujo de detritos.	Puente Vilela. Puente Salas.	Inundaciones y erosión fluvial en épocas de lluvias (principalmente El Niño), también se presenta con	<i><u>En 1998 afectó a la carretera asfaltada Motupe – Jayanca tal cual paso en el</u></i>	Mejorar y ampliar muros de protección. Mantener la vegetación, limpieza de cauce.

				crecidas.	<u>2017.</u>	
45	JAYANCA	Inundación, flujo, erosión fluvial.	Pampa de Lino.	El río recibe material de sus afluentes: Salas, Motupe y Arrozal.	Durante épocas de lluvias el río afecta terrenos de cultivo, canales, y trocha carrozable.	Limpieza de cauce, controlar el cauce aguas arriba. Enrocado de terrazas y puente.
46	OLMOS	Inundación fluvial.	El Médano – Olmos.	Existe una deficiencia de diques en el sector el médano.	Alta: 7-8 Km de camino rural, cultivos, 200 m de energía eléctrica.	Existe dique en el puente. Continuar el dique hasta el médano. Limpieza de cauce.
47	OLMOS	Inundación y erosión Fluvial.	Chernique – La Capilla – Ñaupe.	En marzo de 1998 y en 2017 la erosión fluvial del río ñaupe desbordó y erosiono la carretera Olmos – Piura, a la altura del Km. 140 erosionando el terraplén.		Enrocado de la terraza, limpiar el cauce del río.
48	OLMOS	Inundación fluvial	Badén de Querpón.	Medianamente estable, ya que el río se encuentra canalizado		Muros de contención empedrado ambas márgenes con extensión de 100 m.
49	OLMOS	Inundación fluvial.	Puente Insculas.	Por la margen derecha aguas arriba del puente 300m, hay erosión	Puente 300 m.	Prolongar los espigones.

				fluvial.		
50	OLMOS	Flujo de Lodo.	Pasabar la Granja.	De ocurrir fenómeno de El Niño el puente Astrid fue afectado, existen restos de árboles que pueden generar represamiento.		
51	OLMOS	Inundación y erosión fluvial.	Cascajal – La Playa – Olmos.	Vestigios de inundación y erosión fluvial en 350 m. de la margen derecha del Río Olmos.	En 1998 afectó la antigua carretera Olmos –Piura entre Cascajal y Olmos. <u>El enrocado y terraza en la margen derecha del Río Olmos impidió el desborde y pérdidas en el sector La Playa.</u>	Ampliar el enrocado de la terraza, limpiar el cauce del río. Mantener la vegetación y reforzar con algarrobos. Limpieza de cauce.
52	OLMOS	Inundación, erosión fluvial, erosión de laderas, derrumbe, flujo de detritos y flujo	Sector Túpac Amaru – La Pilca.	El río erosionó el terraplén de la carretera y amplió su cauce. Huaycos afectan a la carretera en épocas de lluvias. El río migró al margen	Badén de la carretera Olmos – Jaén afectado tramo de 200 m destruido. El río migró al margen izquierdo. Quebradas	Existe un enrocado de 80 m. continuar con enrocado para encauzar el río. Reforestar, <u>no permitir el crecimiento urbano.</u>

		de lodo.		izquierdo, en su cauce se ven restos de árboles y se han formado islas, la quebrada, la quebrada los Chaquiros está colmatada.	aledañas están carcajadas de material.	
53	OLMOS	Flujo de lodo.	Pampa Palo Grueso.	Flujo de lodo canalizado por alcantarillas, se observan grietas de desecación que cubren la arena limosa.	.	Mantener limpias las alcantarillas.
54	MORROPE	Inundación fluvial.	Sector la Niña.	<u>Zonas inundables antigua.</u>		Ampliar canales de direccionamiento de flujos. Evitar deforestación <u>y ocupación de viviendas no apta.</u>
55	MORROPE	Flujo de detritos y flujo de lodo.	Puente Motupe II Y III, El Angula II; Y Pte. Inche.	Flujos de arena gruesa y gravas; y flujos de lodo se activan en periodos de lluvias excepcionales.	Puentes, alcantarillas, y carretera.	Reforzar bases de puentes. Mejorar los muros de concreto. Limpieza de alcantarillas.

Elaboración propia a partir de los estudios realizados por INGEMMET. Informe técnico Geológico Ambiental. Zonas críticas por peligros geológicos en la Región Lambayeque. Perú 2008.

Foto N° 13.

Zona crítica N° 37. Evidencias de erosión fluvial e inundación, aguas abajo del puente Mocupe (Motupe, Lambayeque).



Fuente: Nuñez y Villacorta (2005)

Foto N° 14.

Zona crítica N°43. Vista de la un área inundada por desborde del río La Leche entre Machuca y La Cirila (Pacora, Lambayeque)



Fuente: Nuñez y Villacorta (2005)

Foto N° 15.

Zona crítica N° 45. Inundación y erosión fluvial entre Pampa de Lino y Jayanca (Jayanca, Lambayeque)



Fuente: Nuñez y Villacorta (2005)

Fotos N° 16.

Zona crítica N° 52. Vista de la erosión Fluvial entre Túpac Amaru y La Pilca, que afectó en marzo de este año, tramos de la carretera Olmos-Jaén.



Fuente: Nuñez y Villacorta (2005)

Foto N° 17.
Zona crítica N° 55. Flujo de detritos y lodo. Puente
Motupe II y III, El Angolo II; y Pte.Inche.



Fuente: Nuñez y Villacorta (2005)

CAPÍTULO 2

ANÁLISIS DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS Y EL PLAN DE DESARROLLO URBANO POR LAS MUNICIPALIDADES EN EL DEPARTAMENTO DE LAMBAYEQUE

En el presente capítulo se abordará, todo lo concerniente al análisis de los espacios públicos y el plan de desarrollo urbano por las municipalidades en el departamento de Lambayeque, para ello examinaremos al espacio público, partiendo de su naturaleza jurídica, principios, características, funciones, para indicar quien sería la entidad pública titular o administradora que se debería de encargar de la administración, gestión y mantenimiento de los espacios públicos, así como advertir cuales serían los instrumentos de gestión de los espacios públicos; asimismo analizar todo lo concerniente a los planes de espacios públicos siendo esto a nivel provincial y distrital, examinando también otros instrumentos de gestión, para finalmente estudiar todo lo relativo al plan de desarrollo urbano como función específica exclusiva de las municipalidades, así como pieza clave para los proyectos de planificación urbana, arribando a la problemática en cuanto a la inacción por parte de las municipalidades de elaborar el plan de desarrollo urbano, compareciendo los factores que influyen a dicha inacción.

2.1. Naturaleza jurídica del espacio público

Para una mejor aprehensión sobre en que reside el espacio público cabe remontarnos allá por la época de 427 a.C.- 347 a.C. toda vez que en ese momento surge el concepto de espacio público con Platón y Aristóteles, en donde cabe resaltar que lo relacionaban con la política y, por ende se buscaba el bienestar del pueblo, el cual se lograba si se daban espacios de socialización con el fin de poder promover oportunidades para la participación en los procesos de toma de decisiones.

“Con la idea del bien común extendida en el siglo XVI, se considera al espacio público como algo compartido por todos los seres humanos, para luego convertirse en un concepto íntimamente relacionado con el derecho”⁷⁰.

Al respecto el autor resalta en primer lugar que los espacios públicos permiten una libertad tanto en su uso como en su acceso, indicando que no son propiedad específica de alguien, y están por lo tanto, asociados a la autoridad de los gobiernos locales y a las restricciones de uso que los mismo apliquen a través de sus resoluciones.

Cabe distinguir que lo público supone una cierta desatención, pero hay que aclarar que no de nuestra persona, sino de ciertos aspectos del sí mismo, para refugiarse en otros aspectos que son los ligados a un destino común o general que no se identifica para nada con un interés individual. Por ejemplo la sociedad civil puede querer en un territorio determinado, en su patria, haya planes de desarrollo urbano para aquellas personas que ante la ausencia de ella viven en zonas de riesgo, en busca de un hogar donde puedan vivir, toda vez que no existe una planificación urbana, todo ello a pesar que esas personas que exigen ello, tengan sus hogares en el centro de la ciudad, estando exentos de todo peligro a desastres ya sea por inundaciones, entre otros, ello a pesar de que se eleve los impuestos o que haya

⁷⁰ NEIRA, Hugo. *La naturaleza del espacio público. Una visión desde la filosofía. En espacios públicos y construcción social. Hacia un ejercicio de ciudadanía*, Chile, Ediciones SUR, 2007, p. 29.

una decisión de la autoridad edil para que elabore dichos planes de desarrollo, el presente ejemplo es claro, al advertir el bien común en contraposición al interés individual, siendo además que cuando se crea un bien público, se hace a pesar de quienes lo constituyen no vayan a hacer uso de él.

Es preciso, para complementar con respecto al concepto de bien público mencionado en el párrafo anterior, indicar que con el pasar del tiempo, veintiún siglos más tarde de las mencionadas reflexiones de Aristóteles, es decir ya durante el siglo XVI, se vuelve a sugerir el tema de los bienes públicos, advirtiendo que ya no se centrará en una nación, sino de toda la humanidad. Cabe destacar a Francisco de Vitoria, toda vez que fue quien más desarrolló y extendió la noción de un bien común a un espacio público compartido por todos los seres humanos, independientemente del reino, Estado, raza o religión; De Vitoria percibió que con la llegada de los europeos a América, se dio cuenta de que se planteaban nuevos problemas a la humanidad. Por ejemplo: la superficie del planeta que no está ocupada por ningún pueblo, ¿tiene algún tipo de protección jurídica? ¿Se puede circular libremente por el planeta? eso lo llevó a desarrollar uno de los primeros esbozos de una teoría del derecho internacional y de lo que consideró el interés de la humanidad, distinto del interés de cada una de las naciones, de esta forma avanzó hacia la concepción de derechos y espacios para la humanidad, que abarcaban ámbitos morales y materiales, asimismo Vitoria indica lo siguiente:

“El Planeta es un espacio común para la humanidad, en el cual ciertos valores y cierta forma de vida deben ser llevados a cabo, incluso si eso supone protección militar”⁷¹.

Este importante aporte de un espacio privilegiado para la humanidad nos permite transitar hacia la comprensión de que el espacio público contemporáneo no es un espacio vacío ni un espacio virgen, sino un espacio provisto de una calidad, de una utilidad social (material o moral) y de una naturaleza especial, al respecto cabe señalar:

⁷¹ *Ibidem*, p. 2.

“En la concepción clásica, tanto de Aristóteles como de Vitoria, el bien público, espacial o moral pertenece a todos, lo que no quiere decir que todos tengan que hacer usufructo de él durante una parte de su vida”⁷².

Hay que observar de qué se trata de un bien, más no de una propiedad que se pueda comprar o vender, es decir, de algo querido y decidido por los encargados de tomar las decisiones públicas (autoridades legítimas, algunos representantes o toda una comunidad, según los casos). Cabe recalcar que el uso y goce del bien tiene el carácter de usufructo, en el sentido de que no se es propietario de él, pero sí se puede disponer de él bajo restricciones definidas por un acuerdo tomado por las autoridades legítimas, y de dicha disposición se generan otros beneficios indirectos, tal es el caso como por ejemplo de la libertad de circulación, lo cual contribuye a la libertad de comercio y a la libertad de información.

Teniendo ya una idea somera con respecto al bien público, seguiremos examinando lo concerniente al espacio y lo público para una mejor aprehensión del presente ítem, lo concreto de ello es que por el término de espacio descansa en el hecho de ser una de las categorías que nos permite, a hombres y mujeres, ser conscientes y experimentar el hecho de estar en el mundo y pertenecer a él, a una sociedad, en un tiempo y contextos históricos determinados. De hecho se debe de apuntar o siguiente:

“La noción de espacio es, desde los orígenes de la metafísica, una de las categorías que permiten a los seres humanos ser conscientes de la existencia del mundo y de su posición en él. El espacio, además de ser un instrumento de conocimiento (definido desde los imperativos categóricos de Kant) es, por excelencia, el medio del que se vale la experiencia individual y colectiva para materializar sentimientos de pertenencia e identidad”⁷³.

Sin duda podemos señalar que es un concepto intrincado a la acción humana, capaz de dotar de sentido tanto la vida de sujetos e individuos aislados, como su vida común, por su lado el concepto de lo público está:

⁷² *Ibíd*em, p. 3.

⁷³ VICHERAT, Daniela. *¿Qué tienen en común la identidad, el espacio público y la democracia?. En espacios públicos y construcción social. Hacia un ejercicio de ciudadanía*, Chile, Ediciones SUR, 2007, p. 60.

“Desde la revolución francesa, vinculado a la participación de la gente, los ciudadanos y ciudadanas, en los asuntos de interés común. tal y como lo entendemos hoy, lo público es una figura colectiva asentada en teorías de la democracia liberal, vinculada a los ideales de libertad dentro de los parámetros de orden y progreso definidos por las sociedades del siglo XVIII. Ahora, como experiencia, lo público tiene que ver con aquello que está abierto a la visibilidad de todos, aquello que es de acceso libre para todos, aquello que remite y es común a todos los miembros de una sociedad”⁷⁴.

El espacio siempre ha sido el resultado y producto social de las relaciones sociales que en él se despliegan; ha sido siempre el depósito donde el poder, y las relaciones sociales mediadas por sus estructuras, se organizan, fragmentando y/o masificando la sociedad. Cabe señalar que el espacio privado, en general, se ha vinculado a los procesos de producción y reproducción de la vida, más que nada en lo que respecta a las necesidades más básicas y primarias de la reproducción material. Mientras tanto, el espacio público ha sido concebido como aquel vinculado a la vida política, donde se desarrolla la vida en común, el bien común. El espacio público ha sido tradicionalmente entendido como la esfera donde las opiniones respecto de los asuntos políticos se forman (la esfera política) o aquel ámbito donde la vida pública se desarrolla, particularmente mediada por el mercado.

Hay que indicar, que la mera existencia de las ciudades fue condición necesaria y suficiente para la existencia de espacios públicos. Creados como producto de determinadas relaciones sociales, los espacios públicos surgieron como lugares de encuentro y asamblea, donde los ciudadanos se presentaban a sí mismos y se reconocían a sí mismos como miembros de una ciudad, frente a aquellos alienados de ella. Asimismo cabe describir el campo de lo público como:

“Entendido como espacio material y esfera simbólica, como aquel espacio de apariencias que posibilita a sus miembros la vinculación y

⁷⁴ Ibídem, p. 60.

*distancia necesarias para actuar en común, en aras de objetivos colectivos*⁷⁵.

Siguiendo la línea de ideas con respecto al concepto de espacio público, se debe indicar que ha sido desarrollado en las últimas décadas aludiendo a cuatro perspectivas teóricas:

*“a) como la arena donde se plasma la distinción entre los problemas de interés local y global, el campo donde se expresan los asuntos de interés común, como primacía sobre los de interés privado; b) Como el campo donde toma lugar y es legítimamente reconocida la interacción social mediada por las reglas del anonimato y la civilidad; c) Como la arena donde la sociedad es homogéneamente concebida bajo las premisas del orden social, que si bien puede reconocer sus diferencias, asume una lógica universalista de pertenencia; y d) finalmente, como la esfera donde tienen lugar los procesos de representación de la voluntad general”*⁷⁶.

Así, cuando se habla del espacio público, en lo que respecta a los ciudadanos todos, es posible describirlo al menos en tres dimensiones: es el espacio denominado por la lógica de la política, que asume la forma de esfera pública; también el espacio regulado por la lógica económica, que asume la forma de intercambio, y ahora consumo, en los mercados; y, finalmente, es el espacio social como lugar de sociabilidad y horizonte de integración social. Todas estas dimensiones definen y son constitutivas de la connotación pública de nuestros espacios públicos.

Descrito de esta forma, el espacio público es una categoría donde se fundamentan, a la vez, los aspectos privados y públicos de los miembros de una sociedad, en tanto hace referencia al horizonte de interacción intersubjetivo a través del cual las personas dotan de sentido su vida política, económica y social. Esta dotación de sentido no puede ser unitaria ni totalizante, como tampoco puede materializarse solo en aspectos formales o discursivos, pues ha de dar cuenta de

⁷⁵ HABERMAS, Jürgen. *La transformación estructural de la esfera pública. Una investigación sobre una categoría de la sociedad burguesa*. Londres, Polity Press, 1989, p.140.

⁷⁶ ZUKIN, Sharon. *Las culturas de las ciudades*. Oxford, Blackwell, 1995, p. 89.

las características que definen a cada persona y a cada grupo de personas en territorialidades y tiempos históricos determinados.

Los espacios públicos son por naturaleza espacios políticos. Precisamente porque se trata de espacios donde cada sujeto individual se enfrenta cotidianamente con otros extraños a él/ ella mismo/a, es que cada interacción e intercambio que se produce en ellos contiene un potencial para generar acción política, aun mediada por principios de reconocimiento e identidad. En este sentido, la política es territorial no solo por el reconocimiento que los miembros de una comunidad tienen respecto del lugar físico en que habitan, sino que lo es también en sentido simbólico. Es estableciendo relaciones políticas que cada individuo se asienta como sujeto individual y legítimo miembro de una colectividad; es a través del reconocimiento de los otros miembros de ese colectivo que cada identidad individual es legitimada.

Ser uno mismo está vinculado, entre otras cosas, con la elección de los espacios que ocupamos, aquellos que habitamos cotidianamente. Es a través de este sentido de pertenecer, de habitar un lugar, que las dimensiones pública y privada de los espacios se correlacionan y constituyen mutuamente. Si entendemos los espacios públicos como espacios de encuentro, donde confluye la diversidad social, entonces tenemos que preguntarnos por la forma política más apropiada para que esta diversidad coexista, se vincule, se respete y reproduzca.

2.2. Dimensiones del espacio público urbano

El Espacio Público puede ser analizado desde varias dimensiones tales como: físico – territorial, política, social, económica y cultural. En cuanto a la dimensión física – territorial el espacio público se entiende como un:

“Territorio visible, accesible por todos y con un carácter de centralidad; las personas lo asemejan como una parte de la ciudad que podría servir de refugio, un lugar de protección. Se le concibe como un espacio con

“capacidad de adaptación”, el cual acoge las diversas actividades y se adapta a los distintos usos que la sociedad pueda hacer a través del tiempo”⁷⁷.

El carácter del espacio público, como espacio de identificación simbólica de grupos sociales distintos radica tanto en su configuración física (elementos materiales, presencias físicas), como dicha capacidad de apertura y adaptación (ausencias físicas, posibilidades de nuevos eventos). El ámbito territorial es el soporte para que todas las demás dimensiones (política, social, económica y cultural) puedan relacionarse de manera orgánica.

Ahora, siguiendo la secuencia en orden a las dimensiones, se hablara de la dimensión política del espacio público lo cual es sugerida por los autores como uno de los ejes centrales en el tema de derecho de ciudadanía, se advierte que:

“El espacio público es la muestra del dialogo entre la administración pública como propietaria jurídica del territorio (faculta el dominio del suelo y garantiza su uso) y la ciudadanía que ejerce un uso real del mismo, dándole un carácter de dominio público (apropiación cultural – colectiva)”⁷⁸.

Esto significa que el uso de estos espacios por los ciudadanos habitantes de la ciudad es lo que garantiza su condición de espacio público. Precisamente, esta investigación se centra en las formas que garantizan la ciudadanía a los habitantes, es decir mediante la apropiación cultura y colectiva del espacio público.

Es decir, la apropiación cualifica al espacio colectivo y le otorga su condición de espacio público. La dinámica que encontremos en cualquier espacio público de la ciudad depende directamente del nivel de apropiación dado por parte de la gente, más que de cuán bien se encuentre equipado el espacio (es decir, la calificación de espacio público es aportada por la gente y no por el planificador).

⁷⁷ TAKANO, Guillermo y TOKESHI, Juan. “Espacio público en la ciudad popular: Reflexiones y experiencias desde el Sur”. *Serie Estudios Urbanos N° 3*. Diciembre 2007, p. 17.

⁷⁸ *Ibíd*em, p. 18.

En muchos casos esta relación se da de manera dislocada (ya que ambos actores no participan en la ciudad con las mismas intensidades). Es común el caso en el que el municipio como propietario jurídico, el cual tiene responsabilidades básicas sobre el equipamiento y la gestión del espacio, se desvincula de su papel de facultar el dominio del suelo (no responsabilizándose de la seguridad ciudadana por ejemplo); haciendo que la comunidad misma tenga que encargarse de aquello, que en principio, no le compete. Es también por ello el espacio de la concertación y el conflicto, donde se manifiestan estas necesidades y donde se reproduce el diálogo.

A pesar de ello, es a raíz de esta dislocación que se genera una nueva dimensión del dominio público en los barrios populares, ya que la población asume un plus en sus roles de acción frente al Estado, generando mediante la organización colectiva y la participación activa una respuesta que inédita en contextos más favorables. Si a esta respuesta se le suma el suficiente grado de concertación con los gobiernos locales y otros actores, los resultados de esta creación de instancias intermedias de intercambio político entre el Estado y la sociedad, pueden generar relaciones y dinámicas notables con respecto al tema de la producción de la ciudad y el espacio público. En cuanto a la dimensión social, cabe resaltar lo siguiente:

“Si algo define al espacio público, como constitutivo de la ciudad, es que es necesario del anonimato, que es la base de cualquier forma verdadera de integración social”⁷⁹.

En el sentido que nos libera de justificar nuestro origen, condición social, idiosincrasia, etc. Y nos establece como iguales el uno con el otro.

El espacio público se presenta a la vez como el punto donde esa igualdad basada en el anonimato es sistemáticamente confrontada con las relaciones de poder que

⁷⁹ Cfr. DELGADO, Manuel. *El Animal Público*. Editorial Anagrama, 4ª edición, Barcelona. 1999. p. 123.

condicionan la posibilidad de su uso equitativo. Dichas relaciones de poder se reflejan en disputas por el control de los espacios, conflictos de variada naturaleza e intensidad que se producen ya sea por las características de los individuos o grupos que los utilizan (inequidades de género o edad) o por la poca compatibilidad entre las dinámicas que en ellos se dan (del transitar y del estar, de lo comercial y lo residencial, de lo deportivo y lo recreativo, etc.). Ahora bien, se señalara la dimensión económica del espacio público, a lo que cabe indicar lo siguiente:

“Esta dimensión se ha desequilibrado en espacios públicos de ciudades como Lima, donde las economías de subsistencia son la base del sustento de gran parte de su población, aludiendo al uso intensivo del espacio público como un espacio laboral de tiempo completo, más que un espacio del intercambio e intersección entre lugar y flujo, como la teoría lo suele caracterizar”⁸⁰.

El parque, la plaza, la avenida, el medio de transporte público son hoy espacios tradicionales del comercio en el Perú, y son inherentes a nuestro espacio público; así como también son inherentes a nuestra ciudad los conflictos que de estas dinámicas devienen. Incidir en favor de una relación armónica y complementaria entre las dimensiones social y económica del espacio público, es aún un tema por explorar.

Por último, se tratará la dimensión cultural del espacio público, lo cual se advierte que todo espacio público es espacio de historia, de identificación con el pasado de toda ciudad, que expresa identidades y orígenes comunes: tanto en sus momentos como en sus accidentes.

Si bien hemos tratado de esbozar diferentes entradas al concepto de espacio público, debemos decir que más allá de todas las dimensiones que éste pueda

⁸⁰ Cfr. CASTELLS, Manuel. *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano - regional*. Alianza Editorial, 1ª edición, Madrid. 1995. p. 90.

tener como espacio del encuentro social o político, de la representación o del intercambio; la idea que engloba estos aspectos refiere a que:

“El espacio público y la ciudad es la gente en la calles”⁸¹.

Por tanto las acciones de intervención deben ante todo concentrarse en primero conocer y comprender a la gente como una cuestión inherente al territorio. El espacio es finalmente el entorno alrededor de la gente, siendo a la vez que espacio de la ciudad, espacio de la construcción y consolidación de la ciudadanía.

2.3. Características de los espacios públicos

Luego de un interesante acercamiento al concepto de espacio público, en donde hemos podido percibir distintas definiciones por diversos autores sin embargo para el presente ítems aún podríamos esbozar y advertir unos breves conceptos que debemos de tener en cuenta para desarrollar el presente punto, por lo que al respecto podemos indicar que:

“El espacio público supone un espacio de dominio público, de uso colectivo y de carácter multifuncional. Este espacio se caracteriza físicamente por su accesibilidad, lo cual lo convierte en un factor de centralidad”⁸².

Además, desde un punto de vista jurídico se puede precisar que el espacio público, es un espacio sometido a una regulación específica por parte de la administración pública, propietaria o que posee la facultad de dominio sobre el suelo y que garantiza la accesibilidad a todos y fija las condiciones de utilización y de instalación de actividades. Esto sin lugar a duda implica que se debe de reservar el suelo libre de construcción permanente para el uso comunitario o destinado a infraestructuras que sirvan en beneficio de interés colectivo. Cabe

⁸¹ “Qué es un puente?, preguntaba el falsamente ingenuo Julio Cortázar. Y se respondía: una persona atravesando el puente. ¿Qué es una ciudad? Un lugar con mucha gente que interactúa cara a cara”. En BORJA, Jordi. *La ciudad Conquistada*. Alianza Editorial S.A. Madrid. 2003. p. 135.

⁸² BORJA, Jordi. *La ciudad Conquistada*. Alianza Editorial S.A. Madrid. 2003. p. 120.

señalar que los espacios públicos pueden tener muchas formas, es decir algunos son parques, una plaza, la calle y en estos últimos años se ven espacios donde la función es comercial pero sin ser esta la que predomina en el lugar.

Es importante señalar en este punto lo concerniente a una interesante idea de “necesidades sociales” lo cual complementa al concepto ya esbozado por Borja en el párrafo anterior; al respecto cabe señalar lo siguiente:

“La noción de necesidades sociales, la cual tiene un fundamento antropológico, estas comprenden: la necesidad de seguridad y de apertura; de certidumbre y aventura; de organización del trabajo y de juego, de previsibilidad y de imprevisto; de unidad y de diferencia; de aislamiento y de encuentro, de cambios y de inversiones; de independencia y de comunicación; de inmediatez y perspectiva a largo plazo”⁸³.

De acuerdo a esa idea lo que se advierte es que la población hará uso de su espacio o de la ciudad según sus necesidades. En este sentido, las formas de apropiación del espacio público serán el reflejo de las diversas necesidades que tengan los habitantes de la ciudad, necesidades de encuentro, de desplazamiento, de paseo, etc. Esta nueva forma de entender el espacio público se centra en la idea de la apropiación del espacio, la cual se vincula mucho con la definición ya formulado por el autor Borja al cual hemos citado en párrafos precedentes, cuando se refiere que:

“Desde un punto sociocultural el espacio público es un lugar de relación e identificación, en donde hay contacto entre las personas, un espacio de expresión comunitaria”⁸⁴.

De ello se desprende que el autor presenta un espacio donde se enmarcan las relaciones entre personas que logran identificarse con la ciudad, de animación urbana y a veces de expresión comunitaria, por lo que podemos advertir que el

⁸³ LEFEBVRE, Henri. *El derecho a la ciudad*, 4^º Edición, Editorial Península. Barcelona. 1978. p. 123.

⁸⁴ BORJA, Jordi. *La ciudad Conquistada*. Alianza Editorial S.A. Madrid. 2003. p. 121.

espacio público adquirirá la forma y/o configuración que la población le otorgue, es decir a medida que la gente haga suyo el espacio.

Cabe indicar que luego de lo ya analizado podemos decir que el espacio público es accesible, sin importar el momento o el tipo de persona, sin discriminación alguna, pero de algo que debemos de tener siempre en cuenta es que hay que respetar una condición y esta es que se sigan un reglamento de uso establecido por la autoridad pública.

Luego de un importante abundamiento en el concepto de espacio público y sus peculiaridades, podemos esbozar ahora cuáles son esas características que es el contenido de este ítem; como ya hemos podido puntualizar, que el espacio público supone un espacio de dominio público, de uso colectivo y de carácter funcional, por tanto de ello se desprende un punto jurídico importante que no hay que dejarlo a un lado y esto a causa que por dominio público se entiende al conjunto de bienes y derechos de titularidad pública destinados al uso público, como por ejemplo: las vías y caminos públicos, o a un servicio público, como es el caso de un hospital público, un centro escolar público o las oficinas de las municipalidades o cualquier otro establecimiento, por lo que es importante indicar lo establecido por la constitución política del Perú⁸⁵ que expresa muy bien sus particularidades y/o características de los bienes de dominio público. Asimismo, el tribunal constitucional precisó que:

“Los bienes poseídos por los entes públicos, a título público, son los comprendidos bajo el nomen de dominio público. Lo que hace que un bien del Estado tenga dicha condición es su afectación al servicio y uso públicos.” También se ha definido al dominio público como la “forma de propiedad especial, afectada al uso de todos, a un servicio a la comunidad o al interés nacional, es decir, que está destinada a la satisfacción de intereses y finalidades públicas y, por ello, como expresa el artículo 73° de la Constitución, tiene las características de bienes inalienables e imprescriptibles, además de inembargable”⁸⁶.

⁸⁵ Art. 73° de la Constitución Política del Perú: “Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. Los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico.

⁸⁶ STC del 29 de Enero del 2004. {Expediente número 015-2001-AI/TC, Expediente número 016-2001-AI/TC, Expediente número 004-2002-AI/TC}. 2004, fundamento 29.

Finalmente lo que se debe de exhortar que es de responsabilidad del Estado en general, y de los gobiernos locales en particular, el gestionar el crecimiento ordenado y sostenible de los centros urbanos, no solo verificando el impacto de sus decisiones sobre la naturaleza, sino también satisfaciendo las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades.

2.4. Funciones de espacio público

Al respecto es preciso indicar que el espacio público es un lugar en los términos de lo siguiente:

“Si un lugar puede definirse como lugar de identidad, relacional e histórico, un espacio que no puede definirse ni como espacio de identidad ni como relacional ni como histórico, definirá un no lugar, y señala adicionalmente que la sobre modernidad es productora de no lugares”⁸⁷.

Si esto es así, podríamos indicar de forma concluyente que el espacio público cumple dos funciones dentro de una ciudad: le da sentido y forma a la vida colectiva, y es elemento de representación de la colectividad.

Asimismo es importante señalar puntualmente la función social que el espacio público tiene dentro de las ciudades, toda vez que como ya hemos podido precisar líneas arriba, ello consiste en ofrecer espacios destinados a la recreación, al paseo, la contemplación, los juegos, el contacto con la naturaleza indispensable para el desarrollo de los niños y el equilibrio de los adultos, consecuentemente son los que dan identidad y carácter a la ciudad, en concordancia con ello se señala lo siguiente:

“Las ciudades se han desarrollado para la convivencia e interacción de los seres humanos, y los espacios públicos son por excelencia los lugares donde estas funciones se pueden realizar con mayor libertad sin importar la condición de cada ciudadano. Los espacios públicos son en esencia libres y democráticos. Son áreas en las que la gente puede

⁸⁷ AUGÉ, Marc. *Los no lugares, espacios del anonimato*. Editorial Gedisa. Barcelona. 1998. p. 190.

*encontrarse, divertirse, descansar, protestar y reconocerse como miembro de una comunidad más grande*⁸⁸.

Seguir perdiendo espacios públicos significaría eliminar todas esas posibilidades. Además, en un escenario en el que las familias viven en casas o departamentos cada vez más pequeños, los espacios públicos se vuelven casi la única posibilidad para el ocio, el juego y encuentro. Por todo, los espacios públicos son, finalmente, un derecho.

Es importante indicar que se urge de una ley para la protección y gestión de los espacios públicos, porque desde mi punto de vista las normas vigentes al respecto, tal es el caso de algunas ordenanzas municipales resultan totalmente insuficientes; ante los problemas de congestión, hacinamiento y desorden que aquejan a la ciudad producto del crecimiento desmesurado de las ciudades y el proceso de urbanización; toda vez que por un lado la ley orgánica de municipalidades⁸⁹ no hace ninguna referencia a los espacios públicos en stricto, más si lo trata en su artículo 56⁹⁰ bajo el nomen de bienes de propiedad municipal, en donde se precisa que son parte de ello, entre otros, las vías y áreas públicas, con subsuelo y aires, considerados como bienes de dominio y uso público.

⁸⁸ REY, Augusto. *Las normas vigentes son totalmente insuficientes para proteger los espacios públicos en el Perú*, 2018 [Ubicado el 13.VI 2018]. Obtenido en <http://www.actualidadambiental.pe/?p=48895>

⁸⁹ Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

⁹⁰ Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

ARTÍCULO 56.- Bienes de propiedad municipal

Son bienes de las municipalidades:

1. Los bienes inmuebles y muebles de uso público destinados a servicios públicos locales.
2. Los edificios municipales y sus instalaciones y, en general, todos los bienes adquiridos, construidos y/o sostenidos por la municipalidad.
3. Las acciones y participaciones de las empresas municipales.
4. Los caudales, acciones, bonos, participaciones sociales, derechos o cualquier otro bien que represente valores cuantificables económicamente.
5. Los terrenos eriazos, abandonados y ribereños que le transfiera el Gobierno Nacional.
6. Los aportes provenientes de habilitaciones urbanas.
7. Los legados o donaciones que se instituyan en su favor.
8. Todos los demás que adquiera cada municipio. Las vías y áreas públicas, con subsuelo y aires son bienes de dominio y uso público.

Asimismo, los artículos 59⁹¹ y 65⁹² establecen , que los bienes municipales pueden ser transferidos, concesionados en uso y explotación, arrendados o modificado su estado de posesión o propiedad, mediante cualquier otra modalidad, por acuerdo municipal. las municipalidades están facultadas para ceder en uso o conceder en explotación bienes de su propiedad, en favor de personas jurídicas del sector privado, a condición de que sean destinados exclusivamente a la realización de obras o servicios de interés o necesidad social, y fijando un plazo.

Una ley de espacios públicos se vuelve más urgente todavía si consideramos que el Perú no cuenta con políticas urbanas y menos con criterios estables para el aprovechamiento debido de los espacios públicos. en este momento lamentablemente no existe protección, por lo que mediante este trabajo de investigación se busca aquel mecanismo para dichos fines, inclinándonos para ello en la inserción del plan de desarrollo urbano a la ley que crea el plan de incentivos a la mejora de la gestión municipal⁹³, como mecanismo de gestión y administración de los espacios públicos con el fin de incentivar la ejecución de planes de desarrollo urbano por parte de las municipalidades, para mitigar la vulnerabilidad de las poblaciones ubicadas en las riberas de los ríos ante riesgos de desastres en el departamento de lambayeque.

⁹¹ Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

ARTÍCULO 59.- Disposición de bienes municipales

Los bienes municipales pueden ser transferidos, concesionados en uso o explotación, arrendados o modificado su estado de posesión o propiedad mediante cualquier otra modalidad, por acuerdo del concejo municipal.

Cualquier transferencia de propiedad o concesión sobre bienes municipales se hace a través de subasta pública, conforme a ley.

Estos acuerdos deben ser puestos en conocimiento de la Contraloría General de la República en un plazo no mayor de 7 (siete) días, bajo responsabilidad.

⁹² Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

ARTÍCULO 65.- Cesión en uso o concesión

Las municipalidades están facultadas para ceder en uso o conceder en explotación bienes de su propiedad, en favor de personas jurídicas del sector privado, a condición de que sean destinados exclusivamente a la realización de obras o servicios de interés o necesidad social, y fijando un plazo.

⁹³ Ley N° 29332, Ley que crea el plan de incentivos a la mejora de la gestión municipal.

Es preciso señalar otro de las funciones que a mi criterio es importante de los espacios públicos es la función urbanística y paisajística donde se produce una discontinuidad entre las edificaciones, atenuando la heterogeneidad de las construcciones con los alineamientos forestales que ponen en valor el paisaje y comprender la organización de la ciudad, de acuerdo; al respecto el reglamento nacional de edificaciones precisa lo siguiente:

“Define al parque, como espacio libre, de uso público destinado a la recreación pasiva o activa, con predominancia de áreas verdes naturales, de dimensiones establecidas en los mínimos normativos, que puede tener instalaciones para el esparcimiento o para la práctica de un deporte. Asimismo, define a la recreación pública, como el área de parques, plazas y plazuelas. Asimismo, reglamenta las habilitaciones urbanas en riberas, correspondientes a terrenos colindantes a las franjas reservadas de los ríos, playas o lagos; precisando que el Ministerio de Agricultura establece los límites de la faja ribereña a ser respetada como área de uso público”⁹⁴.

Desde ya podemos advertir de la parte in fine del párrafo citado que para el caso de las habilitaciones en las riberas de los ríos, el ministerio de agricultura, a través de sus órganos competentes establece los límites de la faja ribereña a ser respetada como área de uso público.

Como hemos podido advertir hemos estado señalando recurrentemente términos como bienes de dominio público sin embargo ello con fines de una mejor comprensión es necesario hacer un distinguo con los bienes de dominio privado del Estado por lo que señala lo siguiente:

“Bienes de dominio público: Son aquellos bienes estatales destinados al uso público como playas, plazas, parques, infraestructura vial, vías férreas, caminos y otros, cuya administración, conservación y mantenimiento corresponde a una entidad; aquellos que sirven de soporte para la prestación de cualquier servicio público como los palacios, sedes gubernativas e institucionales, escuelas, hospitales, estadios, aportes reglamentarios, bienes reservados y afectados en uso a la defensa nacional, establecimientos penitenciarios, museos, cementerios, puertos, aeropuertos y otros destinados al cumplimiento de

⁹⁴ Decreto Supremo N° 011-2006-Vivienda, Reglamento Nacional de Edificaciones.

los fines de responsabilidad estatal, o cuya concesión compete al Estado. Tienen el carácter inalienable e imprescriptible. Sobre ellos, el Estado ejerce su potestad administrativa, reglamentaria y de tutela conforme a Ley.

Bienes de dominio privado del estado: son aquellos bienes estatales que siendo propiedad del estado o de alguna entidad, no están destinados al uso público ni afectados a algún servicio, y respecto de los cuales, sus titulares ejercen el derecho de propiedad con todos sus atributos⁹⁵.

Finalmente, sin perder la coherencia de lo ya establecido por el ministerio de agricultura con respecto a los límites de la faja ribereña para que sea respetada como área de uso público, es importante señalar también que en nuestro ordenamiento jurídico se ha establecido una restricción de construcciones a riberas de los ríos derivado del artículo 74° de la ley de recursos hídricos ⁹⁶y el artículo 113° del reglamento de la ley de recursos hídricos⁹⁷, de los cuales se puede afirmar que la faja marginal de un río es un bien de dominio público hidráulico, a fin de brindar protección al agua y poder asegurar el uso primario del agua, el libre tránsito, la pesca, caminos de vigilancia u otros servicios.

Asimismo, como ya se ha señalado el artículo 73° de nuestra constitución política del Perú ha contemplado que “los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. Los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico”.

⁹⁵ Decreto Supremo N° 007-2008-Vivienda, Reglamento de la Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales.

⁹⁶ Ley de Recursos Hídricos, Ley N° 29338

“Art. 74°.- Faja Marginal

“En los terrenos aledaños a los cauces naturales o artificiales, se mantiene una faja marginal de terreno necesaria para la protección, el uso primario del agua, el libre tránsito, la pesca, caminos de vigilancia u otros servicios (...).”

⁹⁷ Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, aprobado por D.S. N° 001-2010-AG

“Art. 113°.- Fajas Marginales

113.1 Las fajas marginales son bienes de dominio público hidráulico. Están conformadas por las áreas inmediatas superiores a las riberas de las fuentes de agua, naturales o artificiales.

113.2. Las dimensiones en una o ambos márgenes de un cuerpo de agua son fijadas por la Autoridad Administrativa del Agua, de acuerdo con los criterios establecidos en el Reglamento, respetando los usos y costumbres establecidos”.

Siendo esto así, se puede afirmar que la faja marginal de un río es un bien de dominio público hidráulico que goza de las características de inalienabilidad e imprescriptibilidad, por tanto ninguna persona puede tomar posesión y/o propiedad de dicha faja marginal ni mucho menos hacer edificaciones de viviendas sin embargo podemos advertir que a pesar de tan frondosa regulación la realidad es otra en el Perú,⁹⁸ toda vez que no es suficiente dichas medidas para poder brindar un eficiente mecanismo de gestión y administración de los espacios públicos por parte de las municipalidades que son los órganos encargados.

2.5. Administración y gestión de los espacios públicos

Al respecto es importante identificar a la entidad responsable, de la administración, mantenimiento, regulación y tutela de los distintos usos de los Espacios Públicos, para ello es trascendental centrarnos en las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Bienes Estatales – SNBE.⁹⁹

Asimismo cabe resaltar que la administración, gestión y mantenimiento de los espacios públicos le corresponde a la entidad pública titular o administradora, ello comprende el proyecto, ejecución, mantenimiento y supervisión de dichas áreas públicas. Asimismo, deberán impulsar instrumentos de gestión dentro de un plan

³ Diario Correo. *Dueños de casas construidas al borde del río no se moverán de allí*. 2015 [ubicado el 19. XI 2017]. Obtenido en:

<https://diariocorreo.pe/ciudad/propietarios-de-casas-construidas-al-borde-del-rio-no-se-moveran-624930/>

⁹⁹Ley N° 29151, Ley General de Bienes Estatales.

Artículo 8.- Entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienes Estatales Las entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienes Estatales, en cuanto administran o disponen bienes estatales, son las siguientes:

- a) La Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN, como ente rector.
- b) El Gobierno Nacional integrado por el Poder Ejecutivo, incluyendo a los ministerios y organismos públicos descentralizados, el Poder Legislativo y el Poder Judicial.
- c) Los organismos públicos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.
- d) Las entidades, organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas legalmente otorgadas.
- e) Los gobiernos regionales.
- f) Los gobiernos locales y sus empresas.
- g) Las empresas estatales de derecho público.

No se encuentran comprendidas en la presente Ley, las empresas estatales de derecho privado.

de espacios públicos, y modelos de gestión donde intervengan los vecinos, entidades privadas y otras entidades públicas, en la propuesta, diseño y financiación de los mismos.

Asimismo como se ha venido desarrollando las entidades públicas están facultadas para otorgar autorizaciones y concesiones sobre el uso de los espacios públicos, la cual no excederá del 15% del área del terreno, la misma que deberá estar distribuida en el área del espacio público y no concentrada, por un período máximo de un (01) año, no debiendo considerar el mobiliario complementario de los espacios públicos. La concesión debe sustentarse en el interés colectivo de la ciudad mediante el acto administrativo correspondiente y contar con la opinión vecinal del entorno inmediato.

Es de señalar, que dichas autorizaciones y concesiones no deben desnaturalizar el uso público, ni restringe su libre acceso y disfrute de los espacios públicos. Asimismo, los recursos recaudados serán destinados al mantenimiento, mejora, conservación y fomento de más espacios públicos.

Asimismo cabe resaltar siguiendo la línea del párrafo precedente, que los actos que ejecuten los gobiernos locales, respecto de los bienes de su propiedad, así como los de dominio público que se encuentran bajo su administración, se ejecutan conforme a la ley orgánica de municipalidades¹⁰⁰, y a la ley general de bienes estatales¹⁰¹ y su reglamento, en lo que fuera aplicable, estando obligados a remitir a la superintendencia nacional de bienes estatales – SBN información de los referidos bienes para su registro en el sistema de información nacional de bienes estatales – SINABIP, de igual manera es fundamental para efectos de la transparencia y lucha anticorrupción se comunique no solo a la SBN sino también a la contraloría general en el plazo de 10 días hábiles contados desde la celebración del contrato, es necesario indicar que es la superintendencia nacional

¹⁰⁰ Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

¹⁰¹ Ley N° 29151, Ley General de Bienes Estatales.

de Bienes Estatales también es la encarga de la supervisión respecto de los bienes de dominio público bajo administración local.

2.6. Instrumentos de gestión de los espacios públicos

Al respecto podemos indicar que dichos instrumentos de gestión de los espacios públicos son herramientas técnicas legales que facilitan la planificación, procurando la adecuada administración de los espacios públicos y aprovechamiento conforme a su finalidad. Dichos instrumentos son la gestión provincial, los planes, y el inventario de espacios públicos de la ciudad, los cuales deben estar comprendidos en el plan de desarrollo urbano de la jurisdicción, tema que será desarrollado en los puntos subsiguientes. Asimismo podemos indicar lo siguiente:

“La situación que presentan las ciudades en Latinoamérica requiere pasar de un urbanismo hoy escasamente regulador a un urbanismo gestor de políticas activas a través de la puerta en marcha articulada de programas, proyectos, normas, modos de gestión y formas de participación”¹⁰².

Es necesario precisar finalmente, que la política urbana no se agota en la gestión de un único instrumento, o en un documento aislado, ni en una única pieza normativa o código reglamentario, por lo que a mi criterio lo que se busca con dichos instrumentos es que se viabilicen una política urbana transformadora y que estén orientados al fortalecimiento del rol del estado municipal, la sostenibilidad ambiental y la reducción de la exclusión socio – territorial.

¹⁰² REESE, Eduardo. Instrumentos de Gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad, 2003 [Ubicado el 13.VI 2018]. Obtenido en http://www.cdnqn.gov.ar/wpcontent/uploads/PUA%20docs/Reese%20Instrumentos%20de%20gesti%20on%20urbana_2003%20Lincoln%20Institute.pdf p.3.

2.6.1. Planes de espacios públicos

Como ya hemos podido advertir con el desarrollo del presente capítulo, es la municipalidad provincial el órgano encargado de planificar la gestión y manejo de los espacios públicos para lo cual contará con el apoyo y la concertación de las entidades que cumplen funciones y/o administren el espacio de uso público, de este modo se indicara que el plan de desarrollo local es un proyecto colectivo e integral de la ciudad y la gestión, con objetivos intersectoriales dirigidos al desarrollo y capaz de convertirse en un espacio de movilización y acuerdos de la sociedad”

De este modo cuando hablamos de desarrollo local nos referimos a un proceso de desarrollo integral en el que las condiciones de vida de todos los miembros de la sociedad local mejoran de manera sostenida tanto en lo material como en lo social, lo cultural y lo político, desde esta perspectiva se indica:

“Que poner en marcha un proceso de desarrollo local significa la elaboración de diferentes estrategias de desarrollo endógeno, que comiencen desde abajo a reconstruir el tejido social, la participación de las organización social y la base económica de las regiones, promoviendo y apoyando las estructuras productivas paralizadas y estimulando nuevas iniciativas de trabajo productivo de familias, barrios, comunidades urbanas, rurales y municipios”¹⁰³.

Finalmente es vital indicar que los cambios socioeconómicos que se están operando en nuestros países son lo suficientemente importantes como para que todos podamos cuestionar el modelo de desarrollo urbano actual y, en consecuencia, es necesario emprender decididamente nuevas formas de intervención sobre el territorio que sean el soporte estructural de un nuevo modelo territorial más justo y solidario, a continuación se indicaran los planes de gestión de los espacios públicos.

¹⁰³ Ibídem, p. 4.

2.6.1.1. Plan provincial de espacios públicos

Es el instrumento directriz para la planificación de la creación, conservación, protección y gestión de las playas, plazas, parques, infraestructura vial, vías férreas, caminos, áreas verdes, áreas de protección y otros de la ciudad, que tiene un horizonte de diez (10) años.

Este plan contiene, entre otros componentes:

- a. Un diagnóstico del estado actual e inventario de los espacios públicos de la ciudad.
- b. Los escenarios de corto, mediano y largo plazo para la ampliación y conservación de los espacios público.
- c. La planificación de la arborización de la ciudad en espacios públicos de alcance provincial y las pautas para su planificación en el ámbito distrital.
- d. Un plan de riego que especifique la sustitución progresiva de las fuentes de agua potable para el riesgo de las áreas verdes con aguas residuales tratadas, aguas de canal o de río.
- e. Plan de movilidad urbana, que contenga el sistema vial, peatones y para las bicicletas, con criterios de conectividades entre vialidades que propicien la movilidad.
- f. Línea de base, seguimiento y mecanismos para alcanzar de forma progresiva, una dotación igual o mayor de 15m² de espacios públicos por habitante; en los que debe comprenderse espacios públicos abiertos como complejos deportivos, parques y plazas.
- g. El esquema de gestión con las entidades públicas, los soportes e instrumentos técnicos y tecnológicos, la estrategia financiera y económica, las estrategias de promoción, educación, participación y capacitación.

La habilitación de nuevas áreas verdes y/o las acciones de arborización se establecerán en función al Inventario, la disponibilidad de agua, la consolidación

de corredores biológicos, el manejo y mitigación del riesgo ante desastres naturales, restauración ecológica y paisajística, investigación de especies vegetales con mayores beneficios ambientales en armonía con los demás planes de la ciudad, es preciso indicar como complemento que:

“El plan urbano es el instrumento que expresa los lineamientos de la política de desarrollo territorial de una ciudad a través de estrategias, objetivos, directrices generales, programas, proyectos, normas reglamentarias y de gestión. Tiene por finalidad principal promover y ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad urbana. La propiedad urbana cumple su función social cuando atiende las exigencias fundamentales del desarrollo del territorio expresadas en el plan urbano, asegurando las respuestas a las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la calidad de vida, a la justicia social y al desenvolvimiento de las actividades económicas”¹⁰⁴.

El uso del plan es obligatorio en su jurisdicción, para las entidades públicas o privadas y las personas naturales o jurídicas que tengan a su cargo la administración, mantenimiento o usufructo de espacios públicos.

El plan provincial de espacios públicos debe estar relacionado con los instrumentos de planeamiento urbano y las políticas ambientales y culturales de la ciudad.

2.6.1.2. Plan distrital de espacios públicos

Son elaborados por los municipios distritales y constituye el instrumento de planificación local para el incremento, conservación y protección de espacios públicos, utilizando los criterios señalados en el plan provincial de espacios públicos, y en concordancia con los demás planes de la ciudad. Deberán ser elaborados con un horizonte de (5) años.

¹⁰⁴ Ibídem, p. 4.

2.6.2. Inventario provincial de espacios públicos

El inventario provincial de espacios públicos permite sistematizar, gestionar información y monitorear el estado de los espacios públicos en las ciudades. la entidad del gobierno provincial que se delegue para ello deberá elaborar y mantener actualizado el inventario. La actualización del mismo deberá ser realizada cada tres años.

Los espacios públicos objeto del inventario, contarán con un formato de registro de datos que registre su identificación, localización exacta en un sistema de información geográfico – SIG¹⁰⁵, calificación del estado en que se encuentran, entre otra información que permita mantener actualizado el inventario.

Asimismo, las municipalidades distritales elaborarán y mantendrán actualizado el inventario distrital de espacios públicos de su jurisdicción. Los inventarios municipales serán actualizados cada tres años y serán remitidos a la entidad que se delegue para ello, para ser incorporados en el inventario provincial de espacios públicos de la ciudad.

La entidad que se delegue por el gobierno provincial, remitirá a las municipalidades distritales los formatos para los inventarios a fin de homogenizar criterios en el desarrollo y procesamiento de la información.

2.6.3. Otros instrumentos de gestión

Los gobiernos Locales podrán evaluar hacer uso de los siguientes instrumentos para la conservación y gestión de espacios públicos.

¹⁰⁵ Un Sistema de Información Geográfica (SIG o GIS, en su acrónimo inglés [Geographic Information System]) es una integración organizada de hardware, software y datos geográficos diseñada para capturar, almacenar, manipular, analizar y desplegar en todas sus formas la información geográficamente referenciada con el fin de resolver problemas complejos de planificación y de gestión.

1. Gobiernos provinciales y distritales podrán regular la creación de nuevos espacios públicos como parte de las acciones de reajuste de suelos, de reurbanización, de renovación urbana, integración urbana.
2. Las y los vecinos podrán cofinanciar, junto a los gobiernos provinciales y/o distritales, las obras de infraestructura y mantenimiento, necesarias y permitidas, en los espacios públicos mediante la contribución especial por obras públicas, en el marco de lo establecido en el decreto legislativo N° 776 – ley de tributación municipal y sus modificatorias.
3. Los gobiernos provinciales pueden implementar la transferencia de derechos de edificación para obtener recursos para la conservación y creación de nuevos espacios públicos.
4. El Estado procurará la adquisición de las áreas de protección a través de permuta, compra –venta, donación, entre otros; a efecto que se implemente un espacio público.

2.7. El plan de desarrollo urbano como función específica exclusiva de las municipalidades para la planificación urbana

Planificar, conforme al diccionario de la real academia de la lengua española, implica definir líneas de acción encaminadas a conseguir unos objetivos fijados de antemano. Dentro del campo de la ordenación del territorio, planificar supone trazar líneas de acción dirigidas a alcanzar determinados objetivos, estrategias y ordenamientos territoriales.

Asimismo, la planificación es un valioso instrumento, no solamente para la administración pública, sino para las empresas privadas eficientes quienes la practican y aplican de manera permanente.

Es importante señalar que la planificación es consustancial para cualquier administración (pública o privada) a fin de orientarse por alguna racionalidad al adoptar y aprobar sus políticas, programas o proyectos. En las ciencias económica

y política la planificación es la etapa preliminar antes de tomar cualquier decisión y determinar los objetivos, las formas y la oportunidad de su ejecución. Planificar es desarrollar la capacidad de debatir sobre hipótesis y sobre alternativas de escenarios, para el derecho público cabe resaltar lo siguiente:

“La planificación es parte de la función administrativa pero sólo destinada a establecer sistemáticamente y con visión de futuro las etapas de la acción a cumplir en los plazos que el administrador determine. Por ello, la planificación no puede considerarse ni separada ni aislada de la Administración, aunque seguidamente advierta que ni la planificación compulsiva ni la concepción que cree en el automatismo natural del mercado, dirigido por una mano invisible, son adecuadas”¹⁰⁶.

Cabe exhortar que si el capital privado planifica su actividad empresarial, con mayor razón este instrumento debe utilizarlo el Estado y aplicarlo a la economía y a su territorio para estudiar las variables de producción, inversiones, prioridades y lógicamente, velar por la distribución equitativa de la riqueza. Un importante tratadista al respecto indica lo siguiente:

“El Estado debe planificar, es decir, elegir conscientemente las prioridades económicas. La planificación es necesaria para obtener mayor producción y más equitativa distribución de la riqueza. La planificación es, pues, la manifestación de la pretensión humana para ordenar racionalmente su convivencia. Por eso la mayoría de los textos constitucionales reconocen y atribuyen al Estado la potestad para planificar la actividad económica”¹⁰⁷.

Es sustancial advertir el derecho constitucional comparado, e indicar así, el artículo 131° de la constitución española establece que: “El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y de su más justa distribución”.

Asimismo, el artículo 339° de la constitución de Colombia del año 1991 instituye el plan nacional de desarrollo conformado por una parte general y un plan de

¹⁰⁶ DROMI, José. *Ciudad y Municipio*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997, p. 649.

¹⁰⁷ DROMI, José. *Derecho Administrativo*, T.II, Lima, Gaceta Jurídica, 2005, p. 282.

inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serían adoptadas por el gobierno.

La planificación, según su finalidad, se aplica a un vasto conjunto de actividades, resaltando la planificación económica aplicable a los sectores industrial, agrario, minero, turístico, comercial, etc. Existe también la planificación de los servicios públicos, la planificación de los derechos sociales (educación, salud, programas de atención a la pobreza) y la planificación territorial y urbana. Actualmente:

“Para el urbanismo, la planificación urbana no es solamente un conjunto o agregado de conocimientos especializados de la demografía, la sociología, la ingeniería, la arquitectura o el derecho aplicados al ordenamiento y la regulación de las ciudades. La planificación urbana constituye esencial y básicamente una competencia urbanística cuyo objeto y finalidad es la ordenación del territorio y de los centros poblados de forma que, atendiendo al interés general, se propicie un crecimiento orgánico capaz de atender, al máximo, las necesidades básicas de los habitantes”¹⁰⁸.

La planificación urbana es pues una competencia que se ejerce por la administración pública competente mediante principios y procesos preestablecidos para definir objetivos, estrategias, metas, proyectos y regulaciones aplicables de determinadas porciones territoriales, que se manifiestan o concretizan en planes, programas y también en normas urbanísticas que tienen naturaleza pública y obligatoria.

Es así que es necesario, centrarnos en la ley orgánica de municipalidades¹⁰⁹ en donde se puede observar que las municipalidades, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen funciones específicas exclusivas¹¹⁰, en

¹⁰⁸ CASTRO-POZO DÍAZ, Hildebrando. *Derecho Urbanístico*, Lima, Grijley, 2007, p. 289.

¹⁰⁹ Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

¹¹⁰ Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

donde cabe resaltar que dentro de sus funciones exclusivas es la de aprobar el plan de desarrollo urbano, asimismo cabe resaltar las materias de competencia municipal¹¹¹ en donde de todo el listado de dichas materias resalta la de planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial. en el orden de ideas es importante señalar y comentar con respecto a las funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales y el tema de aprobar el Plan de Desarrollo Urbano, siendo esto así podremos indicar que bajo la denominación de organización del espacio físico y uso del suelo (denominación propia de la LOM) se desarrolla la competencia municipal establecida en el art. 195, inc. 6 de la Constitución Política¹¹², que prescribe que los gobiernos locales son competentes para “planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y acondicionamiento

ARTÍCULO 79.- Organización del espacio físico y uso del suelo

Las municipalidades, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen las siguientes funciones:

1.2. Aprobar el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Rural, 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 (...)

1.4.3. Reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal de asentamientos humanos (...)

1.5. Fiscalizar el cumplimiento de los Planes y normas provinciales sobre la materia, señalando las infracciones y estableciendo las sanciones correspondientes (...)

2.2. Diseñar y promover la ejecución de programas municipales de vivienda para las familias de bajos recursos (...)

3. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:

3.1. Aprobar el plan urbano o rural distrital, según corresponda, con sujeción al plan y a las normas municipales provinciales sobre la materia (...)

3.3. Elaborar y mantener el catastro distrital (...)

3.5. Reconocer los asentamientos humanos y promover su desarrollo y formalización (...)

3.6.1. Habilitaciones urbanas (...)

¹¹¹ Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

ARTÍCULO 73.- Materias de competencia municipal

La Ley de Bases de la Descentralización establece la condición de exclusiva o compartida de una competencia.

Las funciones específicas municipales que se derivan de las competencias se ejercen con carácter exclusivo o compartido entre las municipalidades provinciales y distritales, con arreglo a lo dispuesto en la presente ley orgánica.

Dentro del marco de las competencias y funciones específicas establecidas en la presente ley, el rol de las municipalidades provinciales comprende:

(a) Planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial. Las municipalidades provinciales son responsables de promover e impulsar el proceso de planeamiento para el desarrollo integral correspondiente al ámbito de su provincia, recogiendo las prioridades propuestas en los procesos de planeación de desarrollo local de carácter distrital. (...)

1. Organización del espacio físico - Uso del suelo (...)

¹¹² Constitución Política del Perú de 1993.

territorial”. Competencia que el art. 42 de la ley de bases de la descentralización¹¹³ clasifica como una competencia exclusiva del nivel de gobierno local: “inc. a) Planificar y promover el desarrollo urbano y rural de su circunscripción, y ejecutar los planes correspondientes” e “Inc. b) Normar la zonificación, urbanismo, acondicionamiento territorial y asentamientos humanos” y el art. 43 señala que es competencia compartida la “vivienda y renovación urbana”.

Asimismo es preciso traer a colación lo que se sugiere en el art. 73 de la LOM, el cual señala cuales son las materias que comprende la organización del espacio físico y uso del suelo los cuales son: a) zonificación; b) catastro urbano y rural; c) habilitación urbana; d) saneamiento físico legal de asentamiento humanos; e) acondicionamiento territorial; f) renovación urbana; g) infraestructura urbana o rural básica; h) viabilidad; l) patrimonio histórico, cultural y paisajístico.

Se debe de exhortar que en la ley de orgánica de municipalidades no ha replicado el término urbanismo que si está en la constitución y en la ley de bases de descentralización. El urbanismo, también llamado planificación urbana es:

“La ciencia y técnica de la ordenación de las ciudades y del territorio. El objeto principal de la disciplina urbanística es la planificación de las mismas, los estudios sobre el fenómeno urbano, la acción de la urbanización y la organización de la ciudad y el territorio”¹¹⁴.

Siguiendo esa línea, es razón por la cual siendo un concepto general, la LOM ha preferido regularlo bajo materias específicas. Por su parte, la ley de bases de la descentralización, introduce la competencia “normar las asentamientos humanos” que no está como tal en la constitución, y la LOM lo recoge como la obligación de “saneamiento físico legal de asentamientos humanos”, se entiende que esta se enmarca dentro de la competencia de planificación urbanística.

¹¹³ Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783.

¹¹⁴ WIKIPEDIA LA ENCICLOPEDIA LIBRE. *Urbanismo*, 2014 [ubicado el 20.V 2018]. Obtenido en <https://es.wikipedia.org/wiki/Urbanismo>

Asimismo, como ya se ha podido citar las funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales, es vital conminar que la ordenación del espacio físico y uso del suelo, de acuerdo a la regulación del artículo 73 de la LOM ya citada, gira en torno al plan de acondicionamiento territorial, que se elabora sobre la base de los planes de desarrollo, de manera tal que su implementación no solo tiene que ver con los programas de obras dentro de un territorio físico, sino como un conjunto de acciones planificadas que busca el desarrollo integral y sostenible, a nivel regional, nacional y local.

En términos sencillos, lo que se persigue con el acondicionamiento territorial es, ordenar el territorio con el objetivo de acelerar el desarrollo económico y social de una determinada jurisdicción geográfica. Y la manera cómo se ordena y se elaboran los planes de desarrollo, es la finalidad de este artículo, que establece competencias provinciales y distritales, las que sujetarán a las políticas de la materia en el ámbito nacional y regional.

El ordenamiento territorial según el documento denominado “lineamiento de política para el ordenamiento territorial”¹¹⁵, es una política de Estado, un proceso político, técnico administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, la regulación y promoción de la localización y del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos; de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos. Asimismo, hace posible el desarrollo integral de la persona como garantía para una adecuada calidad de vida.

¹¹⁵ Lineamiento de Política para el Ordenamiento Territorial, R.M. N° 026-2010-MINAM.

Los planes que señala este artículo, se elaboran siguiendo las pautas del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano¹¹⁶ y el manual para la elaboración de planes de desarrollo urbano.

En este punto además es sustancial señalar las disposiciones del reglamento de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano que ya se citó en el párrafo anterior, toda vez que este reglamento tiene como base el “plan nacional de desarrollo urbano – Perú: territorio para todos, lineamiento de política 2006 – 2015”, aprobado por decreto supremo n° 018-2006-vivienda, y para de tres supuestos fundamentales:

- a) Que la política de desarrollo urbano establece entre sus objetivos específicos de la gestión urbana – territorial, incorporar la zonificación ecológica y económica en la planificación de la gestión urbana – territorial, fortalecer la institucionalidad de los gobiernos regionales y locales, los mecanismos e instrumentos de gestión urbano-territorial necesaria en los aspectos económico, financiero, normativos, técnico, organizativo participativo y de información permanente, tanto en la metrópolis nacionales, ciudades intermedias, ciudades menores y asentamientos rurales, como base para el desarrollo sostenible del territorio; y desarrollar programas de fortalecimiento de los gobiernos locales, incluyendo capacitación, asistencia y asesoría técnica en los temas de planificación y gestión del desarrollo urbano territorial y la correspondiente programación de inversiones.

- b) Que, a nivel nacional el territorio presenta un patrón de ocupación del suelo, mayoritariamente informal, extendiendo desordenadamente las ciudades, con problemas de carencia de infraestructura y servicios, derivados de la ausencia de una adecuada planificación concertada con los agentes que

¹¹⁶ Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, D.S. N° 004-2011-VIVIENDA.

intervienen en dicho proceso, así como de una visión integral del conjunto de circunscripciones territoriales en los cuales se encuentra dividido el país.

- c) Que, sin perjuicio de la autonomía de la que gozan los gobiernos locales para aprobar sus respectivos planes de acondicionamiento territorial, desarrollo urbano, urbano distrital y específico, entre otros, es conveniente establecer lineamientos técnicos y expeditivos de alcance nacional, que permitan la elaboración y aprobación de los planes, garantizando la participación democrática de los vecinos e instituciones de la sociedad civil, así como de los organismos del gobierno nacional, regional y local.

El reglamento¹¹⁷ constituye el marco normativo para los procedimientos técnicos y administrativos que deben seguir las municipalidades a nivel nacional, en el ejercicio de sus competencias en materia de planeamiento y gestión del suelo, acondicionamiento territorial y desarrollo urbano y rural a fin de garantizar:

- 1) La ocupación racional y sostenible del territorio;
- 2) La reducción de la vulnerabilidad ante desastres, prevención y atención oportuna de los riesgos y contingencias físico- ambientales;
- 3) La armonía entre el ejercicio del derecho de propiedad y el interés público;
- 4) La coordinación de los diferentes niveles de gobierno nacional, regional y local para facilitar la participación del sector privado en la gestión pública local;
- 5) La distribución equitativa de los beneficios y cargas que se deriven del uso del suelo;
- 6) La seguridad y estabilidad jurídica para la inversión inmobiliaria;
- 7) La eficiente dotación de servicios a la población.

¹¹⁷ Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, D.S. N° 004-2011-VIVIENDA.

Asimismo, es vital indicar también que se señala que las municipalidades, en materia de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano y rural, aprobarán los siguientes instrumentos:

1. Planes Urbanos (PU), que comprenden:
 - a) Plan de acondicionamiento territorial (PAT);
 - b) Plan de desarrollo metropolitano (PDM);
 - c) Plan de desarrollo urbano (PDU);
 - d) Plan urbano distrital (PUD);
 - e) Esquema de ordenamiento urbano (EU);
2. Plan específico (PE);
3. Planeamiento integral (PI);

Finalmente, lo que a nuestra investigación concierne de los instrumentos ya mencionados precedentemente, nos vamos a centrar en el plan de desarrollo urbano (PDU), el cual desde nuestro punto de vista es la pieza clave para los proyectos de planificación urbana, ello será tratado con más profundidad en el punto subsiguiente sin embargo es importante tener una idea del porqué de la importancia de dicho instrumento, toda vez que es:

“Es el principal instrumento de gestión y promoción del desarrollo urbano que establece las pautas y lineamientos y estrategias para alcanzar un desarrollo sostenibles del centro urbano. Como instrumento de gestión, el plan de desarrollo urbano debe adecuarse a las exigencias generadas por los constantes e inesperados cambios de la realidad. El plan de desarrollo urbano se formula mediante un proceso amplio y participativo con la finalidad de convertirse en un acuerdo social concertado donde se establecen los pactos y compromisos de los diversos actores públicos y privados que intervienen en el desarrollo del centro urbano”¹¹⁸.

¹¹⁸ MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO. *Manual para la elaboración de Planes de Desarrollo Urbano*, 2008 [ubicado el 20.V.2018]. Obtenido en [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/410E6E8C8121469605257E3B005028C6/\\$FILE/Manual_Desarrollo_Urbano.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/410E6E8C8121469605257E3B005028C6/$FILE/Manual_Desarrollo_Urbano.pdf)

Consecuentemente cabe advertir por último que ello ayudará a nuestra ya alicaída carencia de planes de ordenamiento territorial de escala nacional y regional; además de la ya manifiesta y evidente insuficiencia de los planes de desarrollo y urbanos a cargo de las municipalidades.

2.7.1. El plan de desarrollo urbano (PDU) como pieza clave para los proyectos de planificación urbana

Al respecto, cabe en primer lugar definir lo que es el plan de desarrollo urbano para argumentar en el desarrollo de este ítem, lo vital y pieza clave que resulta para los proyectos de planificación urbana. Por lo que se puede definir como:

“Un documento técnico donde se expone la necesidad de contar con un ordenamiento territorial en el que se expresen las previsiones para la organización y el desarrollo futuro de la ciudad y se pueden instrumentar e implementar las normativas necesarias de las que se ha de hablar en dicho plan. Estos planes deben estar en constante actualización debido al ritmo de crecimiento de ciudades, así como de su demografía. El nombre del término depende de cada país y sus leyes, sin embargo lo que sí es un común denominador es que, en todos los países exista una normativa que regule y prevea el crecimiento y desarrollo de las ciudades. Este planeamiento urbano permite ordenar el uso del suelo y regula las condiciones para su transformación o, en su caso, conservación. Comprende un conjunto de prácticas de carácter esencialmente proyectivo y técnico con las que se establece un modelo de ordenación para un determinado espacio, que generalmente se refiere a un municipio, un área metropolitana, urbana o a una escala barrial”¹¹⁹.

Es preciso señalar el marco normativo que regula la elaboración del plan de desarrollo urbano en el país, el cual está conformado por diversas normas, desde la misma constitución política del Perú, que establece:

¹¹⁹ ARQUINÉTPOLIS, ARQUITECTURA, URBANISMO Y MÁS. *¿Qué es un Plan de Desarrollo Urbano?*, 2017 [ubicado el 20.V.2018]. Obtenido en <http://arquinetpolis.com/que-es-un-plan-de-desarrollo-urbano/>

“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”¹²⁰.

Asimismo, la constitución también hace referencia aspectos colaterales que deben ser considerados en la formulación del plan de desarrollo urbano:

- Tutela del patrimonio cultural de la nación (Art. 21°).
- El Estado atiende la promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura (Art. 58°).
- Los recursos naturales son patrimonio de la Nación. Existe la política nacional del ambiente y promoción del uso sostenible de sus recursos naturales. El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas (Art. 66°, 67° y 68°).
- Las municipalidades tienen competencia para planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones y ejecutar los planes y programas correspondientes (Art. 192°).
- En el art. 195° la constitución establece la competencia municipal para: aprobar “el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil” (inc. 2) y planificar “el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial” (inc. 6).

Siguiendo el orden de ideas, es de exhortar que quien tiene la responsabilidad de la ejecución de los planes de desarrollo urbano está establecida por la misma constitución política al precisar que los gobiernos regionales y los gobiernos locales deben de aprobar los planes de desarrollo regional y local, respectivamente, concertados con la sociedad civil.¹²¹ Así mismo la ley orgánica de municipalidades en el título preliminar, artículo IX dispone que:

¹²⁰ Constitución Política del Perú de 1993, en el artículo 192°.

¹²¹ Constitución Política del Perú de 1993 – Inc. 2) del Art. 192° e inc. 2) del Art. 195°.

“El proceso de planeación local es integral, permanente y participativo, articulando a las municipalidades con sus vecinos, además precisa que el Sistema de Planificación tiene como principios la participación ciudadana a través de sus vecinos y organizaciones vecinales (...)”¹²².

Por tanto la elaboración del plan de desarrollo urbano debe ser por tanto asumida como una responsabilidad compartida entre la municipalidad, en razón a que la función y competencia asignada a los gobiernos locales, y la comunidad, respaldada por el derecho a la participación ciudadana reconocido en la legislación vigente. Esta tarea conjunta debe organizarse de acuerdo a las siguientes pautas:

La municipalidad a través de sus autoridades políticas y sus órganos de línea debe:

- Liderar el proceso de elaboración e implementación del plan de desarrollo urbano.
- 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 de desarrollo urbano.

La comunidad debe participar en el proceso:

- Identificando sus necesidades, sistematizando sus problemas urbanos, exponiendo sus intereses.
- Planteando sus aspiraciones futuras e intereses para construir una visión común de futuro.
- Priorizando los programas, proyectos y acciones.

Ahora bien, es preciso señalar las finalidades que cumple el plan de desarrollo urbano como un instrumento de gestión para los gobiernos locales el cual sirve para los siguientes fines:

¹²² Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

“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 urbano (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) y la recreación; El dimensionamiento y previsión de la infraestructura (se denomina infraestructura, a toda obra que se realiza para el funcionamiento de un sistema y/o servicio) para servicios básicos; la programación de proyectos y acciones de desarrollo urbano; por último la regulación de las habilitaciones y edificaciones”¹²³.

En conclusión, podemos señalar luego de lo ya establecido que sin lugar a dudas el plan de desarrollo urbano es un instrumento de vital importancia para los proyectos de planificación urbana, toda vez que no solo tiene como finalidad el del ordenamiento territorial y la orientación del crecimiento del centro urbano así como también del uso ordenado del suelo urbano y el aprovechamiento de las ventajas comparativas de localización, sino que a lo que a nuestra investigación respecta este instrumento de gestión es también preventivo, toda vez que ayuda a prevenir y/o mitigar los desastres causados por fenómenos naturales, los cuales se ven con mayor notoriedad en aquellas poblaciones vulnerables asentadas en las riberas de los ríos (fenómeno del niño), ello ante la insuficiencia del desarrollo de este instrumento por parte de las municipalidades.

2.7.1.1. Factores que influyen en la inacción por parte de las municipalidades de elaborar el plan de desarrollo urbano

Los factores que influyen a nuestra ya alicaída carencia de planes de ordenamiento territorial de escala nacional y regional; además de la ya manifiesta

¹²³ ALFARO DÍAZ, Javier. *Manual para la elaboración de planes de desarrollo urbano*, Lima, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2008, p. 11.

y evidente insuficiencia de los planes de desarrollo urbanos a cargo de las municipalidades son:

- **Centralismo:** Si bien la descentralización es un principio establecido en el capítulo XIV de la constitución¹²⁴, en nuestro país opera una centralización de facto. Ni la descentralización es un proceso permanente, ni existen las regiones, la aún ficticia administración regional es débil y ajena a las atribuciones de ordenamiento territorial y las municipalidades distritales y provinciales carecen de los recursos necesarios para impulsar con capacidad real el desarrollo de sus localidades.
- **Uniformismo:** Pese a que nuestras ciudades son distintas en términos de tamaño y tasas de crecimiento demográfico y además en sus fundamentos económicos sociales, políticos, culturales y ecológicos, la gestión urbana y la reglamentación urbanística práctica un modelo uniformista. La organización administrativa urbana y la legislación de la materia no toman en cuenta la naturaleza y la clasificación de las urbes y centros poblados del país, que necesitan de tratamientos diferenciados y especializados. El modelo uniformista debe ceder paso al tratamiento diferenciado de las distintas configuraciones urbanas de la costa, de la sierra y de la selva de nuestro país. No existe en nuestro ordenamiento jurídico el tratamiento adecuado para la metrópolis ni para las regiones metropolitanas, tampoco para las ciudades históricas ni para las ciudades intermedias.
- **Debilidad y precariedad de la planificación urbana:** En nuestro país carecemos de planes de ordenamiento territorial de escala nacional y regional, y además es evidente la insuficiencia de los planes de desarrollo y urbanos a cargo de las municipalidades.

¹²⁴ Constitución Política del Perú de 1993 .Arts. 188° al 199°.

En nuestro país no cuenta con una definición de los roles de los distintos centros urbanos y se encuentra afectado por un proceso de urbanización caótico espontáneo y sin ningún cauce rector que aumenta los desequilibrios entre la capital y las ciudades del resto del país y a nivel regional, entre lo rural y lo urbano. El ordenamiento territorial a nivel nacional regional y prácticamente inexistente a excepción de las áreas naturales protegidas, y debido a ello cada sector o ministerio programa la utilización de los recursos naturales a su mejor saber y entender, produciéndose inclusive confrontaciones entre los planes y disposiciones sectoriales, respecto al uso y disposición de la tierra y otros recursos naturales, la demarcación territorial y las inversiones públicas y privadas. Existe además el evidente desorden en la propia regulación de los planes establecidos en la ley orgánica de municipalidades¹²⁵ que instituye más de 15 tipos de planes a cargo de las municipalidades, lo que alienta al desorden y la informalidad de la gestión local.

- **Autoritarismo y burocratismo:** El barrio, la ciudad, el distrito de la región pese al presupuesto participativo se han reservado como espacio de las burocracias de las distintas instancias, niveles, dependencias y entidades de la administración pública a cargo de las decisiones fundamentales de la acción urbanística y ambiental.

La ciudadanía y la sociedad civil aún son actores ajenos al urbanismo. En nuestro país, en la práctica, la concepción burocrática de la gestión urbana ambiental se ha convertido en una dictadura de la burocracia, nacional, regional o municipal, todo lo cual se patentiza sobre todo en la ejecución de los planes programas y proyectos de infraestructura y equipamientos urbanos que se realizan centralizadamente, sin la participación de las municipalidades y sin la previa concertación y consultas ciudadanas del caso.

¹²⁵ Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Se requiere de un profundo cambio que debe empezar por otorgar los poderes reales y necesarios a las autoridades locales y regionales electas por sufragio popular y reconocer, sin regateos, un verdadero y real derecho de participación ciudadana en las decisiones fundamentales que le afecten, directa o indirectamente: Planificación, desarrollo urbano, proyectos, urbanizaciones, edificaciones, control urbano – ambiental, etc.

- **Desarticulación y sectorialismo:** La actual estructura y organización del Estado para la gestión urbana se encuentra desarticulada, con evidentes superposiciones y vacíos, y no obedece a ninguna estrategia o política o planificación nacional fijada previamente.

No existe la comprensión de la ciudad como un todo orgánico, como una construcción social, como un ente político, económico y cultural. La ciudad es tratada y abordada fragmenta y sectorialmente, según la óptica de cada ministerio o autoridad o de la coyuntura política: ciudad -agua, alcantarillado y saneamiento; ciudad-titulación predial, ciudad-vialidad y transporte; ciudad-seguridad ciudadana; ciudad-medio ambiente y contaminación; ciudad-vivienda, equipamientos.

A todas luces esta irresponsable y nada científica ni moderna repartición y pulverización de la ciudad sirve de sustento presupuestal permanente a las actuales estructuras y organismos encargados de estas supuestas parcialidades con vida propia artificial. Esta visión de la ciudad fragmentada constituye una nefasta expresión de la ideología oficial más avanzada que logrado construir el centralismo en el Perú.

- **Deficiente normatividad urbanística:** No se cuenta con cuerpo unificado de normas urbanísticas. Existen y se aplican diversas y dispersas leyes, ordenanzas, decretos supremos y decretos de alcaldía que establecen preceptos diversos y sobre aspectos puntuales de los planes urbanos, la zonificación, las habilitaciones urbanas, la protección ambiental y el control urbano, los estándares urbanísticos, las adjudicaciones de terrenos, el saneamiento físico-legal de asentamientos informales, renovación urbana,

licencias de construcción, declaratorias de fábricas, etc. Todo ello abunda en el desorden, el desconocimiento ciudadano, la visión parcial de la problemática del urbanismo y la informalidad.

Existe no solamente desorden y profusión de normas, sino que además adolecemos de un cuerpo verdadero y real del ordenamiento urbanístico. El simple agregado de cientos de normas, no constituye dicho ordenamiento. Más aún, gran parte de las normas urbanísticas apenas si constituyen declaraciones bien intencionadas, pero de poca utilidad a la naturaleza de los problemas que se pretende resolver.

Finalmente, en conclusión creemos sin duda que la organización de la administración urbana puede calificarse de centralizada, sectorializada, pero a la vez desorganizada, burocrática, débil y largamente rebasada por la informalidad y la especulación urbana. Es decir, una administración urbana en crisis evidente e indiscutible, por lo que creemos que es preciso advertir que como parte de los remedios necesarios, se deban diseñar o configurar distintos modelos de gestión urbana-ambiental para las áreas metropolitanas, las ciudades intermedias, los centros históricos y los centros poblados intermedios y rurales, según población y actividad económica, y ello sin duda se hará realidad sin todas las municipalidades tomen conciencia del valor que tiene el plan de desarrollo urbano como pieza fundamental en los proyectos de planificación urbana.

CAPÍTULO 3

LA INSERCIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO URBANO A LA LEY N° 29332 LEY QUE CREA EL PLAN DE INCENTIVOS A LA MEJORA DE LA GESTIÓN MUNICIPAL

En el presente capítulo se abordará, todo lo concerniente al análisis de la problemática socio – jurídica de los espacios públicos y el plan de desarrollo urbano en el departamento de Lambayeque, con sus implicancias en el desarrollo urbano así como su análisis vinculándolo con los espacios públicos, describiendo de la misma forma, siguiendo la línea de ideas, la problemática de las áreas en la ribera de los ríos y el plan de desarrollo urbano en el departamento de Lambayeque, haciendo un especial énfasis en las tres provincias principales que tiene el departamento de Lambayeque como son: Chiclayo, Lambayeque, Ferreñafe; para luego poder introducirnos al campo del plan de incentivos para la aplicación integral del plan de desarrollo urbano, para finalizar dando la propuesta de la inserción del plan de desarrollo urbano a la ley n° 29332 ley que crea el plan de incentivos a la mejora de la gestión municipal.

3.1. Análisis de la problemática socio-jurídica de los espacios públicos y el plan de desarrollo urbano en el departamento de Lambayeque

Como ya hemos venido tratando los espacios públicos son aquellos lugares abiertos, donde la gente puede caminar y pasear de manera libre y sin restricciones, asimismo es preciso señalar que:

“El espacio público, engloba una serie de tipologías, que van desde la calle misma como lugar de paso y acceso a la vivienda, en donde se da también la vida de barrio, con las vecinas que salen por las tardes a conversar en la puerta de su casa y los niños que juegan y se divierten; los boulevares, alamedas, ramblas y malecones, también podríamos mencionar las playas urbanas en ciudades marítimas, como espacios longitudinales de conexión que sirven también para el paseo y la recreación de los ciudadanos; y finalmente, las plazas y parques, espacios contenidos y focalizados como puntos de encuentro”¹²⁶.

Sin embargo, lo que hemos podido advertir es un declinar de los espacios públicos vale decir un conflicto que en efecto se desencadena una decadencia de los mismos en nuestras ciudades. Aunque los espacios públicos han sido desde siempre privilegiados en la historia del urbanismo y de la urbanística, hoy estos sufren una influencia destructiva. Sin lugar a dudas luego de lo ya establecido en los capítulos precedentes podemos indicar que ello es debido a la enorme expansión de la población urbana.

Así, lo que sucede y seguirá sucediendo es debido a que la población aumenta¹²⁷ y, consecuentemente, la necesidad de tener un lugar donde vivir también¹²⁸, tal y

¹²⁶ CORTES, E. *La problemática del Espacio Público*, Composición Urbana, la Buena forma de Hacer Ciudad, 2013 [Ubicado el 20.V 2018].

Obtenido en <http://composicionurbana.blogspot.com/2013/12/la-problematica-del-espacio-publico.html>

¹²⁷ Las estimaciones del INEI detallan un aumento progresivo de la población. Ver INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. Censos nacionales 2007: XI de población y VI de vivienda. Población estimada y proyectada por sexo y tasa de crecimiento, según años calendarios, 2000 – 2050, 2007 [ubicado el 09.VI 2017]. Obtenido en <http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/poblacion-y-vivienda/>

¹²⁸ Del mismo modo la institución mencionada ofrece estadísticas al respecto. Ver INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. Tipos de viviendas particulares que ocupan los hogares, 2003 - 2014, 2014 [ubicado el 09.VI 2017]. Obtenido en <http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/poblacion-y-vivienda/>

como se aprecia de la población urbana en el departamento de Lambayeque lo cual se advierte de los censos nacionales, desde la década del cuarenta del siglo pasado en la que dicha población ha experimentado un acelerado proceso de urbanización, lo que va en concordancia con la tendencia nacional, creciendo aproximadamente nueve veces entre 1940 y 2007. El mayor salto de concentración urbana ocurrió durante el periodo intercensal, entre 1940 y 1961, en el que se pasó de 98 501 a 211 616 habitantes.

En el último censo nacional, el 2007, la población urbana representó el 79.5% (885, 234 habitantes) de la población total del departamento. Porcentaje mayor al promedio nacional (75.9%), teniendo a Chiclayo como la ciudad de mayor concentración de población urbana (524 442 habitantes); es decir, el 59 % de la población total urbana del departamento¹²⁹; ello aunado con la falta de planificación del Estado y en especial de las municipalidades de elaborar un eficaz plan de desarrollo urbano para ordenar la expansión urbana¹³⁰, es que hay un cambio al momento de ejercer posesión en el marco de la legalidad, toda vez que un gran sector de la población en especial de bajos recursos, al no contar con un acceso legal efectivo a la propiedad predial recurren al acceso extralegal, surge entonces el fenómeno de la adquisición informal de propiedad, que tuvieron como punto de partida la invasión de terrenos, esto es, la ocupación ilegal de terrenos estatales y privados¹³¹, originándose así los llamados “pueblos jóvenes”, o con mayor razón “asentamientos informales” con mayor presencia en zonas de riesgo.

¹²⁹ INEI – PERÚ – Perfil socioeconómico del Perú, 2008.

¹³⁰ Del mismo modo la institución mencionada ofrece estadísticas al respecto. Ver INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. Tasa de crecimiento anual de la Población censada de Departamento, 1940, 1961, 1972, 1981, 1993 y 2007 [ubicado el 11.VI 2017]. Obtenido en <http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/poblacion-y-vivienda/>

¹³¹ Tal como lo refiere además Hernando de Soto: “Existen dos maneras de acceder informalmente a la propiedad inmobiliaria, en primer lugar la Invasión Paulatina, el cual se produce gradualmente sobre asentamientos ya existentes. El propietario del terreno tiene una relación particular con sus ocupantes (empleados o arrendatarios) y en un principio no tiene intención de desalojarlos, luego nuevos grupos de personas se van incorporando al asentamiento porque tienen parientes y alquilan o invaden hasta convertirse en poseedores y en segundo lugar la Invasión violenta, en el cual no existe vinculación previa entre pobladores y el propietario del terreno, lo que determina que sea violenta e intempestiva; se inicia con la reunión de un grupo de personas y planean la invasión en asambleas de carácter reservado a veces con la concurrencia de invasores profesionales, sindicalistas, políticos o empresarios. Se produce sobre terrenos públicos más que en privados;

Cabe precisar que, desde temprano en la historia del acceso al suelo urbano del Perú se ha implantado como un mecanismo para hacer frente ante dicha coyuntura indicada en párrafos precedentes las políticas de formalización, partiendo del primer intento concreto de implementar un sistema de formalización y titulación de la propiedad informal urbana a través del decreto legislativo N° 803, ley de promoción del acceso a la propiedad formal el cual fue promulgado con fecha 22 de marzo de 1996; llevándose acabo incluso hacia el año 2005 un nuevo proyecto denominado consolidación de los derechos de la propiedad informal (PCDPI)¹³² entre el Estado peruano y el banco mundial, hasta la dación del decreto legislativo n° 1202 que constituye una tercera oportunidad¹³³ para ejecutar políticas que puedan proveer una vivienda a los sectores menos favorecidos se puede afirmar que, al igual que en toda américa latina, estas políticas fueron de tipo correctivo pero no preventivo¹³⁴.

Además, se advierte de la historia y el contexto en que vivimos que en el Perú de hoy, existen dos fenómenos fundamentales: una sociedad nacional emergente y un Estado estructuralmente desbordado, punto muy importante que será tratado desde un punto vista jurídico y social, para describir la problemática que representa las edificaciones de viviendas a riberas de los ríos (zonas de riesgo) derivado de la expansión urbana no planificada (cuando devienen los desastres naturales); estos fenómenos indicados por el autor MATOS MAR¹³⁵ son causas por las cuales en las ciudades, la nueva población migrante, en su mayoría de

sobre todo en terrenos eriazos o desocupados.” Ver en SOTO, Hernando. *El Otro Sendero-La Revolución Informal*, 1ª ed., Editorial el Barranco, Lima, 1986, p. 19.

¹³² BANCO MUNDIAL. Proyecto de Consolidación de los Derechos de Propiedad Informal (PCDPI). 2006 [ubicado el 22. VI 2017]. Obtenido en <http://www.bancomundial.org/es/news/loans-credits/2006/03/14/peru-real-property-rights-consolidation-project>

¹³³ ZECENARRO, Carlos. ¿Tiene la formalización de la propiedad urbana una tercera oportunidad en el Perú? Cofopri y el Decreto Legislativo N° 1202. 2016 [ubicado el 29.VI 2017]. Obtenido en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5456244.pdf>

¹³⁴ COSTA B, Aline., & AGUSTÍN HERNÁNDEZ, A.A. “Análisis de la situación actual de la regularización urbana en América Latina: La cuestión de la tenencia segura de los asentamientos informales en tres realidades distintas: Brasil, Colombia y Perú.” *Revista INVI*, Vol. 25, marzo de 2010, p. 10.

¹³⁵ MATOS MAR, José. “*El Estado Desbordado- La Sociedad Nacional Emergente*”, *Propuesta-Periódico de la Universidad Ricardo Palma*, Mayo de 2012, p.9.

origen campesino, desarrollan sus luchas para la obtención de un lugar donde vivir a través de las grandes invasiones en su mayoría en la capital de Lima y ciudades principales, de igual forma en las diversas arterias del País, dando lugar por ende al crecimiento desmesurado de pueblos jóvenes y asentamientos humanos en el campo de la informalidad, situación que crea un clima de inseguridad al estar la gente la mayoría de los casos expuesta al peligro, viviendo en quebradas, frente a ríos y sin agua potable y desagüe.

Ahora bien desde un punto de vista jurídico, cabe señalar que la actual estructura y organización del Estado para la gestión urbana se encuentra desarticulada, con evidentes superposiciones y vacíos, y no obedece a ninguna estrategia o política o planificación nacional fijada previamente.

Asimismo cabe advertir que no se cuenta con cuerpo unificado de normas urbanísticas. Existen y se aplican diversas y dispersas leyes, ordenanzas, decretos supremos y decretos de alcaldía que establecen preceptos diversos y sobre aspectos puntuales de los planes urbanos, la zonificación, las habilitaciones urbanas, la protección ambiental y el control urbano, los estándares urbanísticos, las adjudicaciones de terrenos, el saneamiento físico-legal de asentamientos informales, renovación urbana, licencias de construcción, declaratorias de fábricas, etc. Todo ello abunda en el desorden, el desconocimiento ciudadano, la visión parcial de la problemática del urbanismo y la informalidad.

Existe no solamente desorden y profusión de normas, sino que además adolecemos de un cuerpo verdadero y real del ordenamiento urbanístico. El simple agregado de cientos de normas, no constituye dicho ordenamiento. Más aún, gran parte de las normas urbanísticas apenas si constituyen declaraciones bien intencionadas, pero de poca utilidad a la naturaleza de los problemas que se pretende resolver.

3.2. Análisis de la problemática de las áreas en la ribera de los ríos y el plan de desarrollo urbano en el departamento de Lambayeque

Es preciso indicar previamente que los ríos son sistemas naturales enormemente dinámicos y complejos en donde:

“Su principal función es el transporte de agua, sedimentos y nutrientes, pero además conforman espacios lineales de gran valor ecológico, paisajístico y territorial, auténticos corredores que enlazan montañas y tierras bajas”¹³⁶.

Por la tanto cabe decir que los ríos constituyen un elemento clave en la dinámica ambiental y en la planificación territorial, sin embargo para efectos de la investigación, nos centraremos en aquella función territorial de los ríos y sus riberas, los cuales tienen un enorme potencial en la ordenación del territorio como corredores verdes, como también el papel de los ejes de comunicaciones y relaciones socioeconómicos, con una función estructuradora del espacio que puede ser muy útil en la ordenación.

La integración de los territorios fluviales, vale decir riberas de los ríos, al plan de desarrollo urbano es muy importante, sin duda uno de los retos de las próximas décadas desde mi punto de vista, toda vez que la población crece y así la necesidad en donde poder vivir también, sin embargo ello debería de tener la seguridad pertinente para que no exista peligro alguno ante fenómenos naturales como es el caso por ejemplo del fenómeno del niño y ello es responsabilidad de las municipalidades.

Sin duda ello se manifiesta en gran medida en el departamento de Lambayeque toda vez que periódicamente sufre los efectos de inundaciones producidas en las zonas vulnerables, ya sea por encontrarse en ambientes áridos o en ambientes

¹³⁶ OLLERO, Alfredo. *Función, problemática y restauración de ríos y riberas*. 2007 [Ubicado el 20.V 2018]. Obtenido en https://www.researchgate.net/publication/284188780_Funcion_problematika_y_restauracion_de_rios_y_riberas

donde los procesos geodinámicos son intensos. Así tenemos que en los años 1982- 1983, en los que se produjeron fuertes precipitaciones pluviales como consecuencia de la ocurrencia del fenómeno del niño, la población damnificada fue de 130 350 habitantes¹³⁷. Asimismo, en los años 1997 y 1998, en los que se registró nuevamente un evento del niño de gran intensidad, la población damnificada fue de 73 759 personas¹³⁸.

De igual modo, entre los años 2003 y 2012 el impacto de los peligros en la población fue de 16,954 personas damnificadas y 18 personas fallecidas, mientras que el impacto en las viviendas fue de 25 388 viviendas afectadas y 3338 viviendas destruidas¹³⁹, asimismo en referencia al fenómeno del niño correspondiente al año del 2017 se indica lo siguiente:

“Se advierte que los más de 52 mil damnificados que dejaron las lluvias, inundaciones y desbordes de ríos en Lambayeque según el reporte del centro de operaciones de emergencia nacional, convirtiendo a Lambayeque en la región con mayor número de personas que lo han perdido todo. Esta información se basa en los reportes que presentaron las oficinas de defensa civil regionales hasta el pasado 26 de abril, que fue recopilada a través de la data sustentada por cada municipio, en el caso de Lambayeque fueron reportes de 35 distritos y 3 provincias”¹⁴⁰.

De ello se pudo advertir construcciones de viviendas precarias y/o inadecuadas a riberas de los ríos en el departamento de Lambayeque, sin lugar a dudas un grado de informalidad que atenta contra la vida de esas mismas personas, asimismo se señala lo siguiente:

¹³⁷ INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA CIVIL (INDECI)

¹³⁸ CENTRO DE ANALISIS, ESTUDIOS, INVESTIGACIÓN, DESARROLLO, DIFUSIÓN Y APLICACIÓN (CEPIG) DEL INDECI, 2014. [Ubicado el 20.V 2018].

Obtenido en <https://www.indeci.gob.pe/prevencion.php?item=NQ==#parentHorizontalTab4>

¹³⁹ CENTRO NACIONAL DE ESTIMACIÓN, PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (CENEPRED) – INDECI, 2014. [Ubicado el 20.V 2018].

Obtenido en <https://www.indeci.gob.pe/prevencion.php?item=NQ==#parentHorizontalTab4>

¹⁴⁰ RPP NOTICIAS. *Lambayeque con mayor número de damnificados por Fenómeno El Niño*. 2017 [Ubicado el 20.V 2018]. Obtenido en <http://rpp.pe/peru/lambayeque/lambayeque-con-mayor-numero-de-damnificados-por-fenomeno-el-nino-noticia-1047505>

“Las informaciones obtenidas de manera estadística en los tres últimos censos nacionales de población y vivienda (1981, 1993 y 2007), se observa un crecimiento de viviendas improvisadas, es decir, aquellas que no reúnen condiciones adecuadas de habitabilidad, pasando del 0.2 % en 1981 a 0.6% (1697) en el 2007, concentrándose en su totalidad en el área urbana. En las provincias de Lambayeque y Ferreñafe, para el 2007 se registran los mayores porcentajes de viviendas improvisadas con el 1.5 % y 1.2 %, respectivamente, en tanto que Chiclayo es la provincia que cuenta con el mayor porcentaje de locales no destinados para habitabilidad”¹⁴¹.

Estás características hacen que las viviendas sean inseguras y vulnerables, en particular a fenómenos externos (fenómeno el niño), constituyendo limitaciones y un reto por resolver en los próximos años, toda vez que de la realidad se desprende que aún se sigue percibiendo construcciones inadecuadas como por ejemplo en los casos de las riberas de los ríos ante la mirada de indiferencia por parte de las municipalidades que al no gestionar y administrar bien aquellos espacios públicos, hacen que la población en búsqueda de un lugar donde puedan vivir se asienten en dichos lugares que son zonas de riesgo de inundaciones por lo que la vulnerabilidad de dicha población ante riesgos de desastres es muy latente; siguiendo la misma línea se indica lo siguiente:

“Estudios realizados por el ministerio del ambiente y el gobierno regional de Lambayeque (2014- 2015), tomando como los resultados del proceso de ZEE, identifican que todo los distritos del departamento de Lambayeque son susceptibles a inundación en niveles muy altos (20 distritos) altos (13 distritos) y el resto en un nivel medio”¹⁴².

A continuación se plasmará el siguiente recuadro en donde se observará los distritos y su nivel de inundación:

¹⁴¹ GOBIERNO REGIONAL DE LAMBAYEQUE. *Prospectiva territorial de Lambayeque al 2030*, Lima, impresión arte Perú S.A.C, 2017. p. 137.

¹⁴² MINISTERIO DEL AMBIENTE (MINAM). *Mapa de Susceptibilidad Física de Lambayeque*. Lima, Dgot, 2015.

TABLA N° 09
“NIVEL DE INUNDACIÓN – DISTRITOS DEL DEPARTAMENTO DE LAMBAYEQUE”

NIVEL DE INUNDACIÓN – DISTRITOS DEL DEPARTAMENTO DE LAMBAYEQUE		
MUY ALTO	ALTO	MEDIO
LAGUNAS	NUEVA ARICA	SANTA ROSA
PUERTO ETEN	PIMENTEL	J.L. ORTIZ
SANA	LA VICTORIA	M.A.M. MURO
CIUDAD ETEN	CHICLAYO	MORROPE
CAYALTI	SAN JOSÉ	INCAHUASI
MONSEFU	LAMBAYEQUE	
REQUE	FERREÑAFE	
OYOTÚN	PUEBLO NUEVO	
PUCALÁ	PÍTIPO	
POMALCA	MOCHUMI	
TUMÁN	TÚCUME	
PÁTAPO	ILLIMO	
PICSI	CANARIS	
CHONGOYAPE		
PACORA		
JAYANCA		
SALAS		
CHOCHOPE		
MOTUPE		

Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios realizados por el Ministerio del Ambiente y el gobierno Regional de Lambayeque (2014-2015)

Ello nos lleva a analizar e indicar que siendo esto ya estudiado y previsto por las instituciones pertinentes, causa sorpresa que no se haya adoptado algún plan, o estrategia concertada del ordenamiento del territorio de Lambayeque, siendo competencia de las municipalidades esta tarea, sin embargo su participación ha sido mínima, asimismo cabe señalar lo siguiente:

“Cabe indicar que al hablar de ordenamiento territorial esta tiene como objetivos el lograr el desarrollo armónico de las 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, el eco zonificación productiva, el acondicionamiento territorial, el sistema regional de asentamientos humanos y la programación de inversiones”¹⁴³.

¹⁴³ INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y CAPACITACIÓN MUNICIPAL. *Plan de Acondicionamiento territorial y Desarrollo Urbano*, Lima, INICAM, 2006, p.1.

Asimismo, de los párrafos se puede desprender la inacción del control de habilitaciones urbanas por parte de las municipalidades que al respecto cabe señalar el reglamento nacional de edificaciones que al respecto indica que no puede admitirse edificaciones en las siguientes zonas:

“Arqueológicas, históricas o de patrimonio cultural declaradas intangibles por el instituto nacional de cultura; de alto riesgo de desastres naturales calificadas en el plan de desarrollo urbano; superficies de parque existentes y de áreas de recreación pública de las habilitaciones urbanas; áreas públicas de las riberas de ríos, lagos y mares; y en terrenos reservados para obras viales”¹⁴⁴.

Sin duda, de ello claramente podemos advertir que se necesita sin duda de un plan de desarrollo urbano, para que de esa manera se pueda desarrollar y señalar aquellos lugares de alto riesgo de desastres naturales para que exista prevención, asimismo se señala la prohibición de construir en áreas públicas de las riberas de ríos, lagos y mares, puntos muy esenciales para la investigación toda vez que lo que buscamos es incentivar la elaboración del plan de desarrollo urbano, para tener como fin de promover cultura de prevención en la población y asimismo orientar el desarrollo urbano de cada asentamiento poblacional del ámbito provincial, y ello desde mi punto de vista es posible realizarlo a través de la inserción de dicho plan de desarrollo urbano a la ley n° 29332, ley que crea el plan de incentivos a la mejora de la gestión municipal.

¹⁴⁴ Decreto Supremo N° 011-2006-Vivienda, Reglamento Nacional de Edificaciones.

3.3. Plan de Incentivos municipales para la aplicación integral del plan de desarrollo urbano

Con respecto a los incentivos municipales podemos indicar que son recursos adicionales a los que pueden acceder las municipalidades que cumplan oportunamente con ciertas metas que han sido definidas por el ministerio de economía y finanzas (MEF)

Se debe indicar, que a través de las metas, lo que se busca es impulsar reformas que permitan lograr el crecimiento y el desarrollo sostenible de la economía local, en el marco del proceso de descentralización y mejora de la competitividad. Las metas abarcan diversos ámbitos de la gestión municipal:

“Servicios públicos e infraestructura; reducción de la desnutrición crónica; simplificación de trámites administrativos, gestión tributaria local así como prevenir riesgos de desastres”¹⁴⁵.

Asimismo cabe precisar que los incentivos municipales se organizan mediante dos instrumentos los cuales son: el programa de modernización municipal (PMM) y el plan de incentivos a la mejora de la gestión municipal.

Es importante siguiendo la línea, indicar bajo que marco normativo se encuentran dichos instrumentos mencionados en el párrafo precedente, por lo que PMM se crea con la “ley de presupuesto del sector público para el año 2010¹⁴⁶” y el PI con la “ley que crea el plan de incentivos a la mejora de la gestión municipal¹⁴⁷”.

Es preciso señalar que cada año, por decreto supremo se establecen las metas que deberán cumplir las municipalidades que desean acceder a los incentivos municipales, así como los procedimientos para la asignación de recursos. Por

¹⁴⁵ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. *Incentivos Municipales*, 2015 [Ubicado el 20.V 2018]. Obtenido en http://www.gobernabilidad.org.pe/buen_gobierno/galleries/111362353_020-Incentivos%20Municipales.pdf

¹⁴⁶ Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2010, Ley N° 29465.

¹⁴⁷ Ley que crea el Plan de incentivos a la mejora de la Gestión Municipal, Ley N° 29332.

ejemplo, para el año 2011, estos se establecieron mediante los decretos supremos N° 190-2010-EF y N° 183-2010-EF. En cuanto a su funcionamiento podemos indicar lo siguiente:

En primer lugar, las municipalidades han sido clasificadas en 4 categorías según su población, carencias, necesidades y potencialidades. De esta forma para el establecimiento de las metas, la distribución y asignación de los recursos del programa de incentivos se tendrá en cuenta la siguiente clasificación de municipalidades:

“a) Municipalidades de ciudades principales TIPO “A” (CPA); b) Municipalidades de ciudades principales TIPO “B” (CPB); c) Municipalidades de ciudades no principales, con 500 o más viviendas urbanas (CNP con 500 o más VVUU); d) Municipalidades de ciudades no principales, con menos de 500 viviendas urbanas (CNP con menos de 500 VVUU)”¹⁴⁸.

De esta forma creemos necesario poder advertir la identificación de cada municipalidad de acuerdo a la clasificación arriba mencionada del departamento de Lambayeque, para los fines ya mencionados.

TABLA N° 10
“IDENTIFICACIÓN DEL TIPO DE MUNICIPALIDADES DE LAMBAYEQUE DE ACUERDO A SU CLASIFICACIÓN”

DEPARTAMENTO	PROVINCIA	DISTRITO	CLASIFICACIÓN MUNICIPAL
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	CHICLAYO	CPA
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	CHONGOYAPE	No CP, más de 500 VVUU
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	ETEN	CPB
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	ETEN PUERTO	No CP, más de 500 VVUU

¹⁴⁸ Aprueban los procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del programa de incentivos a la mejora de la gestión municipal del año 2018. Decreto Supremo N° 367-2017-EF.

LAMBAYEQUE	CHICLAYO	JOSÉ LEONARDO ORTIZ	CPB
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	LA VICTORIA	CPB
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	LAGUNAS	No CP, más de 500 VVUU
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	MONSEFU	CPB
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	NUEVA ARICA	No CP, más de 500 VVUU
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	OYOTUN	No CP, más de 500 VVUU
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	PICSI	No CP, más de 500 VVUU
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	PIMENTEL	CPB
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	REQUE	No CP, más de 500 VVUU
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	SANTA ROSA	No CP, más de 500 VVUU
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	SAÑA	No CP, más de 500 VVUU
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	CAYALTI	No CP, más de 500 VVUU
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	PATAPO	CPB
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	POMALCA	CPB
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	PUCALA	No CP, más de 500 VVUU
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	TUMAN	CPB
LAMBAYEQUE	FERREÑAFE	FERREÑAFE	CPB
LAMBAYEQUE	FERREÑAFE	CAÑARIS	No CP, menos de 500 VVUU
LAMBAYEQUE	FERREÑAFE	INCAHUASI	No CP, menos de 500 VVUU
LAMBAYEQUE	FERREÑAFE	MANUEL ANTONIO MESONES MURO	No CP, menos de 500 VVUU
LAMBAYEQUE	FERREÑAFE	PITIPO	No CP, más de 500 VVUU
LAMBAYEQUE	FERREÑAFE	PUEBLO NUEVO	CPB

LAMBAYEQUE	LAMBAYEQUE	LAMBAYEQUE	CPB
LAMBAYEQUE	LAMBAYEQUE	CHOCHOPE	No CP, menos de 500 VVUU
LAMBAYEQUE	LAMBAYEQUE	ILLIMO	No CP, más de 500 VVUU
LAMBAYEQUE	LAMBAYEQUE	JAYANCA	No CP, más de 500 VVUU
LAMBAYEQUE	LAMBAYEQUE	MOCHUMI	No CP, más de 500 VVUU
LAMBAYEQUE	LAMBAYEQUE	MORROPE	No CP, más de 500 VVUU
LAMBAYEQUE	LAMBAYEQUE	MOTUPE	No CP, más de 500 VVUU
LAMBAYEQUE	LAMBAYEQUE	OLMOS	No CP, más de 500 VVUU
LAMBAYEQUE	LAMBAYEQUE	PACORA	No CP, más de 500 VVUU
LAMBAYEQUE	LAMBAYEQUE	SALAS	No CP, más de 500 VVUU
LAMBAYEQUE	LAMBAYEQUE	SAN JOSE	No CP, más de 500 VVUU
LAMBAYEQUE	LAMBAYEQUE	TUCUME	No CP, más de 500 VVUU

Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios realizados por el Decreto Supremo N° 367-2017-EF.

En segundo lugar, el MEF establece metas para cada municipalidad, considerando las características particulares de cada categoría de municipios.

En tercer lugar, las municipalidades deben cumplir con las metas establecidas para acceder a los recursos de los incentivos municipales.

En cuarto lugar, las municipalidades informan a la dirección general del presupuesto público (DGPP) del MEF sobre el cumplimiento de las metas, según

los procedimientos establecidos en los decretos supremos N° 190-2010-EF y N° 183-2010-EF.

Asimismo en el quinto lugar, el MEF elabora un informe de evaluación del cumplimiento de las metas, según el cual se determina el monto de los recursos a transferir. Estos se incorporan en el presupuesto de la municipalidad, en la fuente de financiamiento “recursos determinados”.

Finalmente los recursos que correspondían a las municipalidades que no han alcanzado la totalidad de sus metas, pasan a formar una bolsa de recursos que se distribuye entre las municipalidades que cumplieron el 100% de sus metas. Es decir, el MEF transfiere la totalidad de los recursos destinados a los incentivos municipales. Como resultado, las municipalidades que cumplen sus metas al 100% reciben un “bono adicional” como premio a su excelente desempeño.

3.4. Propuesta de la inserción del plan de desarrollo urbano a la ley n° 29332, ley que crea el plan de incentivos a la mejora de la gestión municipal en sus provincias del departamento de Lambayeque

La presente propuesta es sin duda desde mi punto de vista muy interesante toda vez que como ya hemos podido advertir a lo largo de la investigación que el desorden urbano con que crecen las capitales de las tres provincias del Departamento de Lambayeque, es a consecuencia de la falta de interés de las autoridades y funcionarios ediles, para ejecutar su gestión conforme a los planes de desarrollo urbano, lo cual se advierte a través de los Colegios profesionales de Ingenieros y Arquitectos. Como ya hemos venido tratando el Plan de Desarrollo Urbano es:

“Un documento técnico donde se expone la necesidad de contar con un ordenamiento territorial en el que se expresen las previsiones para la organización y el desarrollo futuro de la ciudad y se pueden instrumentar e implementar las normativas necesarias de las que se ha de hablar en dicho plan. Estos planes deben estar en constante actualización debido al ritmo de crecimiento de ciudades, así como de su demografía. El nombre del término depende de cada país y sus leyes, sin embargo lo que sí es un común denominador es que, en todos los países exista una normativa que regule y prevea el crecimiento y desarrollo de las ciudades. Este planeamiento urbano permite ordenar el uso del suelo y regula las condiciones para su transformación o, en su caso, conservación. Comprende un conjunto de prácticas de carácter esencialmente proyectivo y técnico con las que se establece un modelo de ordenación para un determinado espacio, que generalmente se refiere a un municipio, un área metropolitana, urbana o a una escala barrial”¹⁴⁹.

De ello se desprende sin duda un documento técnico donde se plasma la planificación urbana ordenada y sostenida de una ciudad, en donde creo yo que es allí donde se proponen estrategias que se discuten entre las autoridades locales y la sociedad civil, asimismo cabe advertir que la importancia de trabajar con el plan de desarrollo urbano es muy esencial porque se entiende que una ciudad es un ser vivo que crece, desarrolla y también llega a cumplir su ciclo de vida.

Desde mi punto de vista la mayoría de alcaldes o políticos no hablan de este documento de gestión, porque no conocen, y al no conocer comienzan a dar propuestas fuera de la realidad. Un alcalde lo primero que debe conocer es un plan de desarrollo urbano. No se puede hablar de construir un mercado de cuatro pisos porque se le ocurrió a alguien, tampoco es ofrecer la construcción de los bypass. Hay temas que se hablan de manera atitécnica.

Cabe advertir, la inexperiencia en este tipo de temas por parte de los regidores de las tres provincias de Lambayeque toda vez que de la realidad se desprende que ninguno de estas autoridades es profesional de arquitectura e Ingeniería.

¹⁴⁹ ARQUINÉTPOLIS, ARQUITECTURA, URBANISMO Y MÁS. *¿Qué es un Plan de Desarrollo Urbano?*, 2017 [ubicado el 20.V.2018]. Obtenido en <http://arquinetpolis.com/que-es-un-plan-de-desarrollo-urbano/>

Por lo que el tema de la necesidad de equipo técnico de los regidores de las tres provincias, donde no se cuenta con ningún arquitecto, eso puede ser una limitante, pero que podría complementarse con buenos funcionarios o asesores. Si no se eligen buenos técnicos de esa gestión difícilmente vamos a tener buenos resultados.

El arquitecto Antonio Uriarte¹⁵⁰, preciso que el plan de desarrollo urbano de Chiclayo, fue aprobado recién en el 2016, pero este documento de gestión data del 2010, es decir desde ya sería un documento desfasado. Se sabe que Lambayeque y Ferreñafe también tienen sus planes de desarrollo urbano, pero deben estar igual que en Chiclayo, porque si en la provincia que concentra la mayor población de profesionales (Chiclayo) hay estas falencias, no me equivocaría en decir que están en las mismas condiciones.

Lo único que podría considerarse en Chiclayo como un documento de gestión enmarcado en el plan de desarrollo urbano, es la ordenanza municipal para regular las rutas de transitabilidad de los mototaxis, pero podría traer problemas colaterales sino están enmarcada dentro de la solución integral al transporte. De darse solo esa ordenanza, hablaríamos de una mitigación.

Cabe advertir además que el decano del colegio de arquitectos, por iniciativa de su gremio, sostuvo algunos acercamientos institucionales con el alcalde de la provincia de Chiclayo, David Cornejo Chinguel, pero que lamentablemente no han tenido los resultados que esperaban, asimismo ello se dio con las autoridades edilicias de la provincia de Lambayeque y Ferreñafe no dándose ningún tipo de trabajo en conjunto; provincias que además no buscaron a dicho colegio para lograr ese asesoramiento en beneficio de estas dos provincias. En el caso de Lambayeque no se nota tanto el problema porque es menor la densidad poblacional como ya se observó en el primer capítulo de la presente investigación,

¹⁵⁰ Bazán Chero, Manuel. "Alcaldes provinciales ignoran planes desarrollo urbano", La Industria. Mayo 2018, pág. A-5.

pero su actividad comercial está desordenada sumándose el problema que genera el tránsito por la falta de un terrapuerto. El mercado también ya cumplió su ciclo de vida y en esa ubicación es un impedimento para el desarrollo urbano del turismo, porque es la puerta de ingreso a uno de los museos más importantes que tiene el país.

En el caso de Ferreñafe, el arquitecto Antonio Uriarte¹⁵¹, señala que es la provincia más pequeña y su principal actividad es la agricultura, pero se avizora la futura instalación de empresas agroindustriales. Advierte además, que los ferreñafanos también sufren con el tema del tránsito, pero es la provincia que podría convertirse en el modelo de planificación, pero dependerá mucho de sus actuales y futuras autoridades.

De la realidad política puedo advertir, que la mayoría de autoridades no saben escuchar a los técnicos de todas las carreras profesionales. Ellos (profesionales) hacen recomendaciones y no siempre son tomadas en cuenta, pero aun así se quedan en el cargo.

Cabe advertir, que el departamento de Lambayeque cuenta con más de 10 mil ingenieros y casi 800 arquitectos. Con ese número de profesionales debería verse reflejado en la calidad de ciudades que tenemos, pero mientras las recomendaciones de los colegios profesionales no sean vinculantes vamos a seguir igual, y además por la falta de incentivos económicos es que se ven desalentados para gestionar dicho documento técnico del plan de desarrollo urbano.

Cabe señalar que el ingeniero Burgos Montenegro decano del colegio de ingenieros de Lambayeque, asegura desconocer obras enmarcadas en un plan de desarrollo urbano, toda vez que no conocía una sola obra que se haya ejecutado en Chiclayo enmarcada en el plan de desarrollo urbano. Es difícil que se pueda

¹⁵¹ Ibídem. p. A.5.

desarrollar una gestión visionaria y enmarcada en el desarrollo urbano de cada una de las tres provincias, si en ninguno de los tres concejos municipales hay un ingeniero civil. Si a eso le sumamos que los funcionarios de primera línea tampoco cumplen con las expectativas.

Finalmente un problema latente en el departamento de Lambayeque, donde es la sociedad civil que pide apoyo, por lo que a través de esta investigación se busca como propuesta que si se comprende el plan de desarrollo urbano a la ley n° 29332, ley que crea el plan de incentivos a la mejora de la gestión municipal, como mecanismo de gestión y administración de los espacios públicos con el fin de incentivar la ejecución de los planes de desarrollo urbano por parte de las municipalidades, entonces se podrá mitigar la vulnerabilidad de las poblaciones ubicadas en las riberas de los ríos ante riesgos de desastres en el departamento de Lambayeque.

CONCLUSIONES

- De lo analizado se pudo advertir que de los estudios realizados por el Ministerio del Ambiente y el gobierno Regional de Lambayeque (2014-2015), tomando como los resultados del proceso de ZEE, se identificaron que todo los distritos del departamento de Lambayeque son susceptibles a inundación en niveles muy altos (20 distritos) altos (13 distritos) y el resto en un nivel medio.

- La organización de la administración urbana puede calificarse de centralizada, sectorializada, pero a la vez desorganizada, burocrática, débil y largamente rebasada por la informalidad y la especulación urbana. Es decir, una administración urbana en crisis evidente e indiscutible, por lo que creemos que es preciso advertir que como parte de los remedios necesarios, se deban diseñar o configurar distintos modelos de gestión urbana-ambiental para las áreas metropolitanas, las ciudades intermedias, los centros históricos y los centros poblados intermedios y rurales, según población y actividad económica, y ello sin duda se hará realidad si todas las municipalidades tomen conciencia del valor que tiene el plan de desarrollo urbano como pieza fundamental en los proyectos de planificación urbana.

- Si se comprende el plan de desarrollo urbano a la ley N° 29332, Ley que crea el plan de incentivos a la mejora de la gestión municipal, como mecanismo de gestión y administración de los espacios públicos con el fin de incentivar la ejecución de los planes de desarrollo urbano por parte de las municipalidades, entonces se podrá mitigar la vulnerabilidad de las poblaciones ubicadas en las riberas de los ríos ante riesgos de desastres en el Departamento de Lambayeque.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LIBROS

1. ALFARO DÍAZ, Javier. *Manual para la elaboración de planes de desarrollo urbano*, Lima, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2008.
2. AUGÉ, Marc. *Los no lugares, espacios del anonimato*. Editorial Gedisa. Barcelona. 1998.
3. BASSOLS, Martín. *El Urbanismo Metropolitano: Evolución y nuevas perspectivas, derecho urbanístico local*, Lima, Montecorvo, 1992.
4. Bazán Chero, Manuel. "Alcaldes provinciales ignoran planes desarrollo urbano", La Industria. Mayo 2018.
5. BORJA, Jordi. *La ciudad Conquistada*. Alianza Editorial S.A. Madrid. 2003.
6. CASTELLS, Manuel. *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano - regional*. Alianza Editorial, 1ª edición, Madrid. 1995.
7. CASTELLS, Manuel. *Problemas de investigación en sociología urbana*, 11^º ed., México, Siglo Veintiuno Editores, 1986.
8. CASTRO-POZO DÍAZ, Hildebrando. *Derecho Urbanístico*, Lima, Grijley, 2007.
9. COSTA B, Aline., & AGUSTÍN HERNÁNDEZ, A.A. "Análisis de la situación actual de la regularización urbana en América Latina: La cuestión de la tenencia segura de los asentamientos informales en tres realidades distintas: Brasil, Colombia y Perú." Revista INVI, Vol. 25, marzo de 2010.
10. DE MESONES, Javier. *Planteamiento territorial-Regional planing-Urbanisme*, II Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Valencia, 1991.
11. DELGADO, Manuel. *El Animal Público*. Editorial Anagrama, 4ª edición, Barcelona. 1999.
12. DROMI, José. *Ciudad y Municipio*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997.
13. DROMI, José. *Derecho Administrativo*, T.II, Lima, Gaceta Jurídica, 2005.

14. ESTRADA, Enrique. *Centro Histórico Cuzco, rehabilitación urbana*, ININVI-PNUD-UNESCO, Universitaria. Lima, 1990.
15. HABERMAS, Jürgen. *La transformación estructural de la esfera pública. Una investigación sobre una categoría de la sociedad burguesa*. Londres, Polity Press, 1989.
16. LEFEBVRE, Henri. *El derecho a la ciudad*, 4^º Edición, Editorial Península. Barcelona. 1978.
17. MACEDO, Oscar. *Derecho Urbanístico*, Lima, Molsan Impresos, 1997.
18. MATOS MAR, José. “*El Estado Desbordado- La Sociedad Nacional Emergente*”, Propuesta-Periódico de la Universidad Ricardo Palma, mayo de 2012.
19. NEIRA, Hugo. *La naturaleza del espacio público. Una visión desde la filosofía. En espacios públicos y construcción social. Hacia un ejercicio de ciudadanía*, Chile, Ediciones SUR, 2007.
20. ORTIZ DE ZEVALLOS, Augusto. *Lima a los 450 años*. Universidad del Pacífico. Centro de investigación. Lima. 1987.
21. SOTO, Hernando. *El Otro Sendero-La Revolución Informal*, 1^a ed., Editorial el Barranco, Lima, 1986.
22. TAKANO, Guillermo y TOKESHI, Juan. “Espacio público en la ciudad popular: Reflexiones y experiencias desde el Sur”. *Serie Estudios Urbanos* N° 3. Diciembre 2007.
23. VEGA CENTENO, Pablo. *El espacio público. La movilidad y la revaloración de la ciudad*. PUCP – Departamento de Arquitectura. Lima. 2006.
24. VICHERAT, Daniela. *¿Qué tienen en común la identidad, el espacio público y la democracia? En espacios públicos y construcción social. Hacia un ejercicio de ciudadanía*, Chile, Ediciones SUR, 2007.
25. VINUESA, J. y M. J. VIDAL DOMÍNGUEZ. “Los procesos de urbanización”. *Colección Espacio y sociedad*, n° 13, Madrid, Ed. Síntesis, 1991.
26. ZUKIN, Sharon. *Las culturas de las ciudades*. Oxford, Blackwell, 1995.

RECURSOS ELECTRÓNICOS

27. ANZANO, J. *El proceso de urbanización en el mundo* (Sección Temario de oposiciones de Geografía e Historia), Proyecto Clío 36. ISSN: 1139-6237, 2010 [Ubicado el 20.V 2018]. Obtenido en <http://clio.rediris.es/n36/oposicones/tema09.pdf>
28. BOTTINO, Rosario. *La ciudad y la urbanización*, 2009 [Ubicado el 20.V 2018]. Obtenido en http://www.estudioshistoricos.org/edicion_2/rosario_bottino.pdf
29. REESE, Eduardo. *Instrumentos de Gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad*, 2003 [Ubicado el 13.VI 2018]. Obtenido en http://www.cdnqn.gov.ar/wpcontent/uploads/PUA%20docs/Reese%20Instrumentos%20de%20gestion%20urbana_2003%20Lincoln%20Institute.pdf
30. MARTÍNEZ, Pablo. *El Municipio, la Ciudad y el Urbanismo*, 2010 [Ubicado el 20.V 2018]. Obtenido en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2735/10.pdf>
31. Diario Correo. *Dueños de casas construidas al borde del río no se moverán de allí*. 2015 [ubicado el 19. XI 2017]. Obtenido en: <https://diariocorreo.pe/ciudad/propietarios-de-casas-construidas-al-borde-del-rio-no-se-moveran-624930/>
32. REY, Augusto. *Las normas vigentes son totalmente insuficientes para proteger los espacios públicos en el Perú*, 2018 [Ubicado el 13.VI 2018]. Obtenido en <http://www.actualidadambiental.pe/?p=48895>
33. VALERO, Juan. *Fundamentos de Demografía*, 2010 [Ubicado el 20.V 2018]. Obtenido en http://ocw.usal.es/ciencias-biosanitarias/epidemiologia-general/temas/temas/01%20PROGRAMA%20TEORICO/00%20DEMOGRAFIA%20Temas%201_3%20en%20PDF/01%20Temas%201_3%20Fundamentos%20de%20Demografia.pdf

34. BBC MUNDO. *¿Por qué Lima y las ciudades de la costa de Perú son tan vulnerables a las lluvias de El Niño Costero?* 2017 [Ubicado el 20.V 2018].
Obtenido en <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39386576>
35. MINORU, Higa. *Vulnerabilidad a la pobreza: el “Perú avanza” o ¿retrocede?*, 2011 [Ubicado el 20.V 2018]. Obtenido en <http://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/vulnerabilidad-a-la-pobreza.pdf>
36. CENTRO DE ANALISIS, ESTUDIOS, INVESTIGACIÓN, DESARROLLO, DIFUSIÓN Y APLICACIÓN (CEPIG) DEL INDECI, 2014. [Ubicado el 20.V 2018].
Obtenido en <https://www.indeci.gob.pe/prevencion.php?item=NQ==#parentHorizontalTab4>
37. CENTRO NACIONAL DE ESTIMACIÓN, PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (CENEPRED) – INDECI, 2014. [Ubicado el 20.V 2018]. Obtenido en <https://www.indeci.gob.pe/prevencion.php?item=NQ==#parentHorizontalTab4>
38. RPP NOTICIAS. *Lambayeque con mayor número de damnificados por Fenómeno El Niño*. 2017 [Ubicado el 20.V 2018]. Obtenido en <http://rpp.pe/peru/lambayeque/lambayeque-con-mayor-numero-de-damnificados-por-fenomeno-el-nino-noticia-1047505>
39. ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD Y ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *Emergencia por impacto del Fenómeno El Niño Costero – Perú*. 2017 [Ubicado el 20.V 2018]. Obtenido en: https://www.paho.org/per/index.php?option=com_content&view=article&id=3710:emergencia-por-impacto-del-fenomeno-el-nino-costero-2017-peru&Itemid=1060

40. MINISTERIO DEL AMBIENTE. *Estudio de susceptibilidad física de la Región de Lambayeque – insumo para la evaluación del riesgo de desastres*, 2014 [ubicado el 20.V 2018]. Obtenido en http://sigrid.cenepred.gob.pe/docs/PARA%20PUBLICAR/MINISTERIOS/MINAM_ESTUDIO%20DE%20SUSCEPTIBILIDAD%20DE%20LAMBAYEQUE.pdf
41. INSTITUTO GEOLÓGICO MINERO Y METALURGICO “INGEMMET”. *Informe técnico geología ambiental*, 2008 [Ubicado el 20.V 2018]. Obtenido en http://www.ingemmet.gob.pe/documents/73138/204416/09R_ZONAS_CRITICAS_LAMBAYEQUE.pdf/68401bf2-7033-4ff2-b46e-10950194c40d
42. MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO. *Manual para la elaboración de Planes de Desarrollo Urbano*, 2008 [ubicado el 20.V.2018]. Obtenido en [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/410E6E8C8121469605257E3B005028C6/\\$FILE/Manual_Desarrollo_Urbano.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/410E6E8C8121469605257E3B005028C6/$FILE/Manual_Desarrollo_Urbano.pdf)
43. ARQUINÉTPOLIS, ARQUITECTURA, URBANISMO Y MÁS. *¿Qué es un Plan de Desarrollo Urbano?*, 2017 [ubicado el 20.V.2018]. Obtenido en <http://arquinetpolis.com/que-es-un-plan-de-desarrollo-urbano/>
44. CORTES, E. *La problemática del Espacio Público*, Composición Urbana, la Buena forma de Hacer Ciudad, 2013 [Ubicado el 20.V 2018]. Obtenido en <http://composicionurbana.blogspot.com/2013/12/la-problematica-del-espacio-publico.html>
45. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. Tasa de crecimiento anual de la Población censada de Departamento, 1940, 1961, 1972, 1981, 1993 y 2007 [ubicado el 11.VI 2017]. Obtenido en <http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/poblacion-y-vivienda/>
46. BANCO MUNDIAL. Proyecto de Consolidación de los Derechos de Propiedad Informal (PCDPI). 2006 [ubicado el 22. VI 2017]. Obtenido en <http://www.bancomundial.org/es/news/loans-credits/2006/03/14/peru-real-property-rights-consolidation-project>

47. ZECENARRO, Carlos. ¿Tiene la formalización de la propiedad urbana una tercera oportunidad en el Perú? Cofopri y el Decreto Legislativo N° 1202. 2016 [ubicado el 29.VI 2017]. Obtenido en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5456244.pdf>
48. OLLERO, Alfredo. *Función, problemática y restauración de ríos y riberas*. 2007 [Ubicado el 20.V 2018]. Obtenido en https://www.researchgate.net/publication/284188780_Funcion_problematca_y_restauracion_de_rios_y_riberas
49. RPP NOTICIAS. *Lambayeque con mayor número de damnificados por Fenómeno El Niño*. 2017 [Ubicado el 20.V 2018]. Obtenido en <http://rpp.pe/peru/lambayeque/lambayeque-con-mayor-numero-de-damnificados-por-fenomeno-el-nino-noticia-1047505>
50. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. *Incentivos Municipales*, 2015 [Ubicado el 20.V 2018]. Obtenido en http://www.gobernabilidad.org.pe/buen_gobierno/galleries/111362353_020-Incentivos%20Municipales.pdf

JURISPRUDENCIA

51. STC del 29 de Enero del 2004. {Expediente número 015-2001-AI/TC, Expediente número 016-2001-AI/TC, Expediente número 004-2002-AI/TC}. 2004, fundamento 29.

NORMATIVIDAD

52. Constitución Política del Perú de 1993.
53. Decreto Supremo N° 007-2008-Vivienda, reglamento de la ley general del sistema nacional de bienes estatales.

54. Decreto Supremo N° 011-2006-Vivienda, reglamento nacional de edificaciones.
55. Ley de recursos hídricos, Ley N° 29338
56. Ley N° 27972, Ley orgánica de municipalidades.
57. Ley N° 29151, Ley general de bienes estatales
58. Ley N° 29332, Ley que crea el plan de incentivos a la mejora de la gestión municipal.
59. Lineamiento de política para el ordenamiento territorial, R.M. N° 026-2010-MINAM.
60. Reglamento de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano, D.S. N° 004-2011-VIVIENDA.
61. Reglamento de la ley de recursos hídricos, aprobado por D.S. N° 001-2010-AG

OBRAS PÚBLICADAS POR UNA INSTITUCIÓN

62. CEPAL. *Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina*, 2014.
63. GOBIERNO REGIONAL DE LAMBAYEQUE. *Prospectiva territorial de Lambayeque al 2030*, Lima, impresión arte Perú S.A.C, 2017.
64. INEI – PERÚ – Perfil socioeconómico del Perú, 2008.
65. INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y CAPACITACIÓN MUNICIPAL. *Plan de Acondicionamiento territorial y Desarrollo Urbano*, Lima, INICAM, 2006.
66. MINISTERIO DEL AMBIENTE (MINAM). *Mapa de Susceptibilidad Física de Lambayeque*. Lima, Dgot, 2015.
67. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). *Migraciones Internas en el Perú*, 2015.