

**UNIVERSIDAD PRIVADA DE TACNA**  
**ESCUELA DE POSTGRADO**  
**MAESTRÍA EN INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA E INNOVACIÓN**



**PRESUPUESTOS EPISTEMOLÓGICOS DE LOS INSTRUMENTOS DE  
PLANIFICACIÓN URBANA EN EL  
PERÚ 1985 – 2022**

**TESIS**

**Presentada por:**

**Bach. Guillermo Augusto Jiménez Flores**

**ORCID: 0000-0002-6500-8965**

**Asesor:**

**Dr. Arq. Luis Alberto Cabrera Zúñiga**

**ORCID: 0000-0002-6975-771X**

**Para obtener el grado académico de:  
MAESTRO EN INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA E INNOVACIÓN**

**TACNA – PERÚ**

**2023**



**UNIVERSIDAD PRIVADA DE TACNA**

**ESCUELA DE POSTGRADO**

**MAESTRÍA EN INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA E INNOVACIÓN**

Tesis

**“PRESUPUESTOS EPISTEMOLÓGICOS DE LOS INSTRUMENTOS DE  
PLANIFICACIÓN URBANA EN EL PERU 1985 – 2022”**

Presentada por:

Bach. GUILLERMO AUGUSTO JIMENEZ FLORES

**Tesis sustentada y aprobada el 13 de julio del 2023; ante el siguiente  
jurado examinador:**

**PRESIDENTE: Dra. Gabriela Isabel Heredia Álvarez.**

**SECRETARIO: Mag. Sissy Soledad Mena Ordoñez.**

**VOCAL: Mag. Nay Ruth Madeleyne Villacorta Castro.**

**ASESOR: Dr. Luis Alberto Cabrera Zúñiga.**

### **DECLARACIÓN JURADA DE ORIGINALIDAD**

Yo, Guillermo Augusto Jiménez Flores en calidad de egresado de la Maestría de Investigación Científica e Innovación de la Escuela de Postgrado de la Universidad Privada de Tacna, identificado con DNI 09074489.

Soy autor de la tesis titulada:

#### **“PRESUPUESTOS EPISTEMOLÓGICOS DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN URBANA EN EL PERÚ 1985 – 2022”**

#### **DECLARO BAJO JURAMENTO**

“Ser el único autor del texto entregado para obtener el grado académico de maestro, y que tal texto no ha sido entregado ni total ni parcialmente para obtención de un grado académico en ninguna otra universidad o instituto, ni ha sido publicado anteriormente para cualquier otro fin”.

“Así mismo, declaro no haber trasgredido ninguna norma universitaria con respecto al plagio ni a las leyes establecidas que protegen la propiedad intelectual”.

“Declaro, que después de la revisión de la tesis con el software Turnitin se declara 15% de similitud, además que el archivo entregado en formato PDF corresponde exactamente al texto digital que presento junto al mismo”.

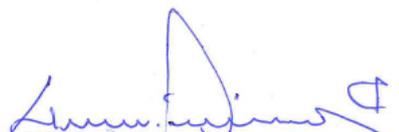
“Por último, declaro que para la recopilación de datos se ha solicitado la autorización respectiva a la empresa u organización, evidenciándose que la información presentada es real y soy conocedor (a) de las sanciones penales en caso de infringir las leyes del plagio y de falsa declaración, y que firmo la presente con pleno uso de mis facultades y asumiendo todas las responsabilidades de ella derivada”.

“Por lo expuesto, mediante la presente asumo frente a LA UNIVERSIDAD cualquier responsabilidad que pudiera derivarse por la autoría, originalidad y veracidad del contenido de la tesis, así como por los derechos sobre la obra o invención presentada. En consecuencia, me hago responsable frente a LA UNIVERSIDAD y a terceros, de cualquier daño que pudiera ocasionar, por el incumplimiento de lo declarado o que pudiera encontrar como causa del trabajo

presentado, asumiendo todas las cargas pecuniarias que pudieran derivarse de ello en favor de terceros con motivo de acciones, reclamaciones o conflictos derivados del incumplimiento de lo declarado o las que encontrasen causa en el contenido de la tesis, libro o invento”.

“De identificarse fraude, piratería, plagio, falsificación o que el trabajo de investigación haya sido publicado anteriormente; asumo las consecuencias y sanciones que de mi acción se deriven, sometiéndome a la normatividad vigente de la Universidad Privada de Tacna”.

Lugar y fecha: Tacna, 13 de julio 2023.



Guillermo Augusto Jiménez Flores

DNI 09074489

DEDICATORIA

A mi amada esposa Josefina, a mis hijos Guillermo, Josefina  
y Ricardo por ser un ejemplo que me motiva a alcanzar nuevos logros.

A mis hermanos Carmen y Omar por sus consejos siempre  
Valiosos.

AGRADECIMIENTO

A mi gran amigo y asesor de tesis, el ilustre arequipeño

Luis Cabrera Zúñiga, por su permanente preocupación

en mi avance y sus sabios consejos.

## Tabla de contenido

<b>Resumen</b> .....	IX
<b>Abstract</b> .....	X
<b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo I : Planteamiento de la investigación</b> .....	3
1.1 Aproximación Temática .....	3
1.2 Formulación del Problema .....	3
1.3 Justificación de la Investigación .....	12
1.4 Preguntas de Investigación .....	12
1.5 Objetivos de la Investigación .....	13
<b>Capítulo II: Marco de referencia</b> .....	14
2.1 Antecedentes de Estudios Similares .....	14
2.2 Bases Teóricas .....	23
2.3 Concepto de las Categorías.....	50
<b>Capítulo III: Metodología de la investigación</b> .....	52
<b>3.1 Paradigma</b> .....	52
<b>3.2 Enfoque cualitativo</b> .....	52
<b>3.3 Diseño de investigación</b> .....	52
<b>3.4 Informantes o participantes</b> .....	53
<b>3.5 Técnicas de recolección de datos</b> .....	53
<b>3.6 Instrumentos de recolección de datos</b> .....	53
<b>3.7 Análisis de los datos</b> .....	54
<b>Capítulo IV: Hallazgos de la investigación</b> .....	55
<b>Conclusiones</b> .....	100
<b>Recomendaciones</b> .....	103
<b>Referencias</b> .....	105
<b>Apéndice</b> .....	109

## Resumen

La presente investigación se desarrolla en un contexto de crecimiento urbano extensivo y desordenado de ocupación del territorio en zonas de alto riesgo y en áreas de protección y conservación ambiental, bajo una débil conducción del Estado de la planificación y gestión del desarrollo urbano y territorial sostenible, donde el 93% del nuevo suelo urbano creado desde el año 2001 corresponde a “urbanizaciones informales”, es decir, asentamientos que no han seguido las normas establecidas para la aprobación de la habilitación urbana. El “Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento” ha reconocido que, en las últimas tres décadas, en el país se ha formulado 600 planes de desarrollo urbano sin que se pueda percibir un efecto positivo en los centros urbanos como consecuencia del esfuerzo desplegado, en muchos de los casos los planes han sido de escasa utilidad o han terminado engrosando en los archivos documentarios de los gobiernos locales.

La planificación urbana se encuentra influenciada por el modelo racional, dirigido básicamente a engrosar su carácter normativo en detrimento de su carácter sustantivo, por lo que se hace necesario un replanteamiento epistemológico para fundar una planificación más acorde a los desafíos actuales. Es necesario construir una nueva epistemología que promueva nuevos modos de enfocar la planificación frente a un sujeto que tiene nuevas necesidades y privilegia determinados intereses. La epistemología, emerge como un instrumento que sirve para valorar la científicidad construida por los especialistas urbanos, actualizando el conocimiento en función de la “experiencia y la razón”, los nuevos conceptos y principios deben tener justificación científica ofreciendo una estructura lógica, claridad y exactitud, eliminando los “obstáculos epistemológicos” para lograr consolidar leyes y teorías no sólo con base teórica sino también empírica.

Palabras clave: epistemología, normatividad y planificación urbana.

## **Abstract**

This research is carried out in a context of extensive and disorderly urban growth of occupation of the territory in high-risk areas and in areas of environmental protection and conservation, under a weak leadership of the State of the planning and management of sustainable urban and territorial development, where 93% of the new urban land created since 2001 corresponds to "informal developments", that is, settlements that have not followed the rules established for the approval of urban development. The Ministry of Housing, Construction and Sanitation has recognized that in the last three decades, 600 urban development plans have been formulated in the country without a positive effect being perceived in urban centers as a consequence of the effort deployed, in many of the In some cases, the plans have been of little use or have simply ended up in the municipal documentary centers.

Urban planning is influenced by the rational model, basically aimed at thickening its normative nature to the detriment of its substantive nature, which is why an epistemological rethinking is necessary to found a planning more in line with current challenges. It is necessary to build a new epistemology that promotes new ways of approaching planning in front of a subject that has new needs and privileges certain interests. Epistemology emerges as an instrument that serves to assess the scientific nature built by urban specialists, updating knowledge based on "experience and reason", the new concepts and principles must have scientific justification offering a logical structure, clarity and accuracy eliminating the "epistemological obstacles" to consolidate laws and theories not only with a theoretical base but also an empirical one.

Keywords: epistemology, regulations and urban planning.

## Introducción

Ante la inoperancia e inaplicabilidad de las normas e instrumentos de gestión urbana, la presente investigación se enmarca en el “positivismo jurídico” como una corriente de pensamiento que se origina y se desarrolla en los siglos XIX y XX, que propone hacer de la “normatividad” un campo auténticamente científico, donde se rechaza todo tipo de especulación apriorística y metafísica dando prioridad al estudio de los datos, el análisis de los diversos hechos sociales, sus relaciones y conexiones con otras manifestaciones en la búsqueda y formulación de “principios y leyes científicas” que permitan dar una explicación científica a los eventos del mundo social, el objetivo de la investigación es verificar la científicidad de las normas de gestión urbana con la finalidad de que sirva de insumo para formular un replanteamiento epistemológico que funde una planificación más acorde a los desafíos actuales, donde es necesario construir una nueva epistemología que promueva nuevos modos de enfocar la planificación urbana frente a un sujeto que tiene nuevas necesidades y privilegia determinados intereses. La epistemología, emerge como un instrumento que sirve para valorar la científicidad construida por los especialistas urbanos, actualizando el conocimiento en función de la “experiencia y la razón”.

Para lo cual se propone una investigación de tipo básico, que “está dirigida a un conocimiento completo a través de la comprensión de los aspectos fundamentales de los fenómenos, de los hechos observables o de las relaciones que establecen los entes”. Nuestra investigación plantea profundizar en los fundamentos epistemológicos de los instrumentos de planificación urbana y los Reglamentos para la Formulación de “Planes de Desarrollo Urbano” de los años 1985, 2003, 2011 y 2016, desde un enfoque metodológico nuestra investigación es mixta, ello quiere decir que se emplearán técnicas cualitativas y cuantitativas de recojo y análisis de información, siendo nuestro diseño mixto concurrente, aplicando la técnica de revisión documental.

La investigación consta de cuatro capítulos, en el capítulo I se hace una aproximación temática a la formulación del problema, se establecen los aspectos teóricos y metodológicos que justifiquen la investigación, así como la relevancia y contribución del estudio, el objetivo general y los objetivos específicos, en el capítulo II se desarrolla el marco de referencia compuesto por los antecedentes, las bases teóricas donde adoptamos la teoría propuesta por Sergio Cotta acerca de la justificación racional de las normas en la necesidad misma de una justificación científica y racional, cuyo primer paso consiste en verificar la insuficiencia de la mera promulgación o enunciación de la norma para que estas adquieran obligatoriedad y resulten efectivas. Asimismo, se recoge la bibliografía generada por Mario Bunge respecto a la “Ciencia, su Método y su Filosofía”. En el capítulo III se desarrolla el marco metodológico, se establece el tipo de estudio y se diseña la investigación, para finalmente en el capítulo IV presentar los resultados y/o hallazgos de la investigación, y las recomendaciones.

## **Capítulo I: Planteamiento de la investigación**

### **1.1 Aproximación Temática**

Los planes de desarrollo urbano generados al amparo de las normas contenidas en los Reglamentos aprobados por el poder ejecutivo, tienen la posibilidad de ser desarrollados en el marco de rigor científico, sin embargo, esta posibilidad en muchos casos esta escasamente aplicada. Esto se debe principalmente a que su circuito de difusión es bastante reducido sin que se pueda percibir un efecto positivo en los centros urbanos como consecuencia del esfuerzo desplegado, los casos los planes han sido de escasa utilidad o han terminado simplemente en los centros documentarios municipales. En la presente investigación, se realiza un análisis temático de los “Reglamentos de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano” de los años 1985, 2003, 2011 y 2016 para valorar la científicidad construida por los especialistas urbanos, es necesario construir una nueva epistemología que promueva nuevos modos de enfocar la planificación frente a un sujeto que tiene nuevas necesidades y privilegia determinados intereses. La epistemología, emerge como un instrumento que aporta nuevos conceptos y principios que ofrezcan una estructura lógica, claridad y exactitud, eliminando los “obstáculos epistemológicos” para lograr consolidar leyes y teorías no sólo con base teórica sino también empírica.

### **1.2 Formulación del Problema**

En el periodo intercensal 2007 – 2017 según el INEI la población nacional creció de 27'412,157 habitantes a 29'381,884 habitantes, en el período mencionado la población nacional creció en 7.2%. En ese mismo periodo el número de viviendas con ocupantes presentes paso de 6'400,131 viviendas en el año 2007 a 7'698,900 viviendas en el año 2017, representando un crecimiento de 20% y las viviendas con ocupantes ausentes y desocupadas que en el año 2007 eran 1'183,009 viviendas paso a 2'434,950 en 2017, representando un incremento de 106%, lo cual evidencia

que el crecimiento del parque habitacional no responde al crecimiento poblacional. Según investigación hecha por GRADE (Espinoza y Fort, 2019)

Entre los años 2001 y 2018 las 43 ciudades más grandes del país añadieron 68.000 hectáreas de nuevo suelo urbano, donde habitan 3.5 millones de personas en 940.000 viviendas, con una densidad habitacional bruta de 13.82 viviendas por hectárea. Este es un aumento del 47% sobre el suelo urbano existente en el año 2000. La generación de nuevo suelo urbano a nivel nacional parece además estarse acelerando: mientras en el periodo 2001 – 2006 se crearon 3.400 has anuales, entre 2007 y 2016 la expansión urbana produjo más de 4.700 has por año. Las ciudades que más crecieron en términos relativos entre 2000 y 2018 fueron Tacna (111%), Yurimaguas (103%), Arequipa (102%), Puerto Maldonado (94%) e Ica (90%). En términos absolutos, sin embargo, Lima es la ciudad que más suelo urbano generó en el período (25.000 has), seguida de Arequipa (9.000 has) y Tacna (3.800 has). La expansión urbana de las ciudades del Perú sigue un ritmo bastante más elevado que el promedio de 30% registrado en las ciudades de otros países latinoamericanos. GRADE (Espinoza y Fort, 2019, p. 7)

El 93% del nuevo suelo urbano creado desde el año 2001 corresponde a “urbanizaciones informales”, es decir, asentamientos que no han seguido las normas establecidas para la aprobación de la habilitación urbana. Según datos del INEI en el año 2007 el 49.9% de las viviendas equivalente a 3’193,665 viviendas estaban ubicadas en barrios urbano marginales los cuales están constituidos por asentamientos humanos que no cuentan con título legal y carecen de alguno de los servicios básicos y en el año 2017 el 45.5% de las viviendas equivalentes a 3’500,999 viviendas están ubicadas en barrios urbano marginales. Según datos

recientes el porcentaje de población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos improvisados o viviendas inadecuadas equivale al 44.2% en el año 2018, 42.1% en el año 2019 y 43.7% en el año 2020.

El diagnóstico hecho por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS, 2021, p. 25), ha definido como problema central:

El proceso desordenado de ocupación del territorio en zonas de alto riesgo y en áreas de protección y conservación ambiental, bajo una débil conducción del Estado de la planificación y gestión del desarrollo urbano y territorial sostenible, con una insuficiente respuesta a la demanda creciente de vivienda y de condiciones adecuadas de habitabilidad y de servicios públicos, limitando el potencial que suponen los centros poblados para el desarrollo económico. La ocupación del territorio no es racional ni sostenible. Respecto a la reducción de la vulnerabilidad ante desastres, prevención y atención oportuna de los riesgos y contingencias físico-ambientales, según el Anuario de Estadísticas Ambientales en el periodo 2003 – 2018, 1'474,000 viviendas han sido afectadas por ocurrencia de emergencias, el 85% de las emergencias corresponden a fenómenos naturales (sismo, lluvias, vientos fuertes, inundación, huaycos, deslizamientos, derrumbe de cerros, entre otros) y el 15% de las emergencias han sido inducidos por la acción humana.

El crecimiento extensivo, horizontal, disperso de baja densidad poblacional y habitacional genera un fuerte impacto en el territorio pues contribuye a la degradación de los ecosistemas lo cual complica el funcionamiento de un sistema eficiente en el abastecimiento y distribución de alimentos. Cuando el casco urbano crece sobre suelo con vocación agraria y pecuaria, la producción y cultivo de

alimentos se realiza en lugares distantes a la ciudad lo cual genera un mayor costo por el traslado y ante un sistema ineficiente de distribución, genera que los precios de los alimentos se incrementen.

Respecto al ejercicio del derecho de propiedad, desde el inicio de las migraciones en la década del 40 hasta la fecha, las ciudades han crecido de manera informal ocupando suelos por invasión, este crecimiento ha traído como consecuencia viviendas precarias, sin acceso a equipamientos de salud, educación, seguridad y otros, sin acceso a servicios básicos y sin articulación al sistema vial, generando ciudades fragmentadas en el aspecto espacial y social. Sin embargo, algunos estudiosos de las migraciones a las ciudades consideran que las causas de la “informalidad urbana” están relacionadas a que no se pudo brindar un acceso formal a la vivienda a las familias de menores recursos. Desde la primera ley de formalización de barriadas promulgada por Manuel Prado el 14 de febrero de 1961, donde declara de “necesidad y utilidad pública e interés nacional la remodelación, saneamiento y legalización de los Barrios Marginales o Barriadas, existentes en las áreas urbanas u suburbanas del territorio nacional” hasta la fecha, el Estado peruano solo ha atinado a implementar “políticas curativas” que solo se han enfocado en regularizar la tenencia del suelo y no se han implementado acciones preventivas para evitar el crecimiento informal y en algunos casos ilegal de las ciudades. Como consecuencias de esta situación, el 70 % de las viviendas han sido edificadas informalmente sin respetar las normas y disposiciones de los gobiernos locales y más del 50 % del suelo urbano está conformado por “Barrios Urbanos-Marginales”.

El Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI, 2017, citado por MVCS, 2021, p. 33) “estimó a diciembre del 2004 la existencia de casi 2.5 millones de predios/lotes informales, de los cuales se formalizaron más de 610 mil entre 2005 y 2010. Al 31 de diciembre de 2011, la demanda potencial fue de más de 1.9 millones de predios/lotes. Entre agosto de 2011 y agosto de 2016, se formalizaron 374,849 lotes/predios, estimándose una demanda efectiva restante de 1,515,151 predios/lotes que alcanzarían la titulación y registro de la propiedad”.

Respecto a la eficiente dotación de servicios básicos a la población, según la Síntesis Estadística “Formas de Acceso al agua y Saneamiento Básico” (INEI – 2020, p. 5)

A nivel nacional el 67.06% de las viviendas cuentan con abastecimiento de agua a través de la red pública dentro de la vivienda y el 58.62% de las viviendas tienen red pública de alcantarillado dentro de la vivienda., al primer semestre del presente año, se estima que existen en el país 31 millones 488 mil 600 personas. De este total, el 86,1% acceden a agua por red pública, (67,1% agua potable y el 19,0% agua no potable) y el 13,9% consumen agua no potable proveniente de río, manantial, lluvia. camión cisterna o pilón de uso público. Es decir, existen en el país 10 millones 359 mil 700 personas (32,9%) que consumen agua no potable, de las cuales 5 millones 982 mil 800 (19,0%) corresponden a población que tiene en sus viviendas agua proveniente de red pública y 4 millones 376 mil 900 (13,9%), a personas que consumen agua proveniente de otras fuentes.

Según Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS, 2021)

Esta problemática se deriva de una débil planificación y gestión territorial, y una insuficiente cobertura de instrumentos de gestión y desarrollo urbano, resaltando una escasa cultura de planificación territorial a nivel institucional. A nivel de jurisdicción política, de las 196 provincias del país, solo 23 (11.7%) cuentan con Planes de Acondicionamiento Territorial vigentes, mientras que los 173 restantes no cuentan con dicho instrumento. De igual manera, del total de 1874 distritos en el país, solo 233 (12.4%)

cuentan con Planes de Desarrollo Urbano vigentes. Sin embargo, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (Diciembre 2008) ha reconocido que en las últimas tres décadas, en el país se ha formulado una ingente cantidad de planes de desarrollo urbano (se estima más de 600 planes urbanos en este periodo) sin que se pueda percibir un efecto positivo en los centros urbanos como consecuencia del esfuerzo desplegado, en muchos de los casos los planes han sido de escasa utilidad o han terminado simplemente en los centros documentarios municipales (p. 34).

Entonces, si el actual modelo de crecimiento urbano presenta problemas, surgen las siguientes preguntas: ¿por qué se continúa construyendo conocimiento sobre un paradigma que ha demostrado que es equivocado? ¿Por qué hasta ahora no se ha cuestionado el paradigma de ciudad? Es decir, ¿existirá otra forma de hacer ciudad?

Es importante reconocer que las políticas públicas del Estado peruano se han enfocado exclusivamente en la emisión de leyes que tienen como propósito la formalización en vías de regularización de las ocupaciones informales y en la aprobación de reglamentos para la formulación de planes de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano, dejando de lado el fortalecimiento “teórico metodológico” de la planificación urbana y de los instrumentos de gestión urbana y territorial. Adicionalmente, existe una subordinación de las decisiones técnicas a las decisiones políticas.

Según Gutiérrez – Chaparro (2014)

La planificación urbana se encuentra influenciada por el modelo racional, dirigido básicamente a engrosar su carácter normativo en detrimento de su carácter sustantivo mientras que el fenómeno urbano avanza y se aleja de las previsiones. No se logra más que la realización de Planes a gran escala

que apenas vinculan los fenómenos territoriales con las estructuras económica, política y social siendo además instrumentos con un carácter más político que técnico. Los instrumentos de gestión urbana dicen que buscan garantizar un uso racional y sostenible del territorio, al respecto consideramos que las formas tradicionales con que se ha venido entendiendo este proceso resultan insuficientes por lo que debemos hacer un replanteamiento epistemológico para fundar una planificación más acorde a los desafíos actuales (p.11).

Es necesario construir una nueva epistemología que promueva nuevos modos de enfocar la planificación frente a un sujeto que tiene nuevas necesidades y privilegia determinados intereses. La epistemología, emerge como un instrumento que sirve para valorar la cientificidad construida por los especialistas urbanos, actualizando el conocimiento en función de la “experiencia y la razón”, los nuevos conceptos y principios deben tener justificación científica ofreciendo una estructura lógica, claridad y exactitud, eliminando los “obstáculos epistemológicos” para lograr consolidar leyes y teorías no sólo con base teórica sino también empírica.

Por D.S. 022 – 2016 – VIVIENDA se aprueba el “Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible” cuya única diferencia respecto al Reglamento anterior aprobado por D.S. 004 – 2011 – VIVIENDA es que se le ha agregado el término “sostenible”. Sin embargo, el concepto emergente de “desarrollo urbano sostenible” requiere de una “construcción teórica” más elaborada y de una aplicación operativa en la “planificación urbana”; ya que generalmente se le suele circunscribir a la interacción entre la dimensión espacial del desarrollo urbano físico y el medio ambiente.

El “desarrollo urbano sostenible es un proceso de cambio integral que involucra nueve componentes básicos: complementariedad urbano - territorial,

competitividad urbana, funcionalidad urbana, calidad urbanística y paisajística, sustentabilidad ambiental, gestión de riesgos de desastres, equidad social urbana, identidad cultural, y gobernanza urbana” (Castillo, 2020, p.70). En este contexto, la “planificación del desarrollo urbano sostenible” puede constituir ese “enfoque integrador emergente”, que debería entenderse como un proceso técnico, social y político que se concreta en un instrumento técnico - normativo y de gestión denominado “plan de desarrollo urbano”.

Salas – Zapata (2015) sostiene:

Que la falta de consenso sobre qué es ‘sostenibilidad’ como objeto de estudio, o sobre qué estudia la ciencia de la sostenibilidad, impide desarrollar teorías sobre la sostenibilidad de los sistemas. Sin un mínimo acuerdo al respecto, se hace difícil explicar por qué unos sistemas son sostenibles mientras otros no lo son, o saber qué características de diseño contribuyen a que unos sean más sostenibles que otros. Sin un mínimo acuerdo al respecto, se hace difícil explicar por qué unos sistemas son sostenibles mientras otros no lo son, o saber qué características de diseño contribuyen a que unos sean más sostenibles que otros. Si no se define un objeto de estudio que represente cierto grado de consenso, las explicaciones de los investigadores se referirán a conceptos diferentes de sostenibilidad, corriendo el riesgo de formular explicaciones a fenómenos diferentes con la pretensión de hacerlo sobre uno mismo. (p. 10)

El paradigma de la “sostenibilidad” se presenta contradictorio por las consecuencias ambientales de la “urbanización capitalista” debido a la destrucción de espacios naturales, la creciente ocupación de suelos de vocación productiva, la degradación del paisaje, el incremento del consumo energético y el aumento de residuos sólidos

urbanos. Asimismo, cada vez son más evidentes los problemas de “índole social” como la segregación, la ruptura de los tejidos sociales o la progresión de los mecanismos represivos de control social.

Según Salas -Zapata (2015)

Esta lógica perversa favorece los procesos de acumulación de capital en el territorio, pues solo es visto como un espacio de producción, facilitador de la circulación de las mercancías en el mejor de los casos, cuando no, es simplemente visto como una mercancía. La economía del crecimiento en sus diversas expresiones convierte a la naturaleza y al ser humano en simples medios para alcanzar determinadas metas cuantitativas que, por ende, se da un descuido en la protección del medio ambiente, aumentando la destrucción de la naturaleza y exacerbando los niveles de contaminación y devastación territorial y ambiental. (p.13)

Es necesario contar con una normatividad que contenga definiciones y descripciones exactas y no ambiguas, alejadas de cualquier consideración subjetiva. Con una redacción clara que no permita diversidad de interpretaciones, con especificaciones claras de calidad y métodos de ensayo; basados en los resultados consolidados de la ciencia, la técnica y la experiencia. Asimismo, contar con indicadores de desempeño: “medida cuantitativa o cualitativa observable”, que permitan “describir características, comportamientos o fenómenos, a través de su comparación con periodos anteriores o con metas o compromisos. Conceptualmente, se considera que los indicadores tienen cuatro dimensiones de desempeño: eficacia, eficiencia, calidad y economía aplicables a los productos. Para efectos de la norma técnica y de acuerdo a su factibilidad de implementación, cada entidad definirá la dimensión sobre la cual realizará el seguimiento y la medición de sus procesos” (Pacheco, 2021, p.47).

## **1.3 Justificación de la Investigación**

### ***1.3.1 Justificación Teórica***

En el pasado reciente, las acciones de la Planificación urbana se han dirigido casi de manera exclusiva al fortalecimiento legal con la emisión de leyes y la elaboración de Planes más que al **fortalecimiento teórico metodológico** a lo que se suma el hecho de que la planificación urbana ha sido un instrumento subordinado a las medidas adoptadas desde las esferas de decisión política.

### ***1.4.2 Justificación Práctica***

En los últimos treinta y siete años, en el Perú se han formulado una ingente cantidad de planes de desarrollo urbano (se estima más de 600 planes urbanos en este periodo) sin que se pueda percibir un efecto positivo en los centros urbanos como consecuencia del esfuerzo desplegado en muchos de los casos los planes han sido de escasa utilidad o han terminado simplemente en los centros documentarios municipales.

### ***1.4.3 Justificación Social***

Son cada vez más evidentes los problemas de índole social como la exclusión, la ruptura de los tejidos sociales o la progresión de los mecanismos represivos de control social en la ciudad.

## **1.4 Preguntas de Investigación**

### ***1.2.1 Problema General***

¿De qué manera la identificación de los presupuestos epistemológicos permitirá comprender los procesos de planificación urbana en el Perú, entre los años 1985 al 2022?

### ***1.3.2 Problemas Específicos***

¿Cómo la interpretación y evaluación de los resultados permitirá verificar el alcance objetivo de los Reglamentos para la formulación de Planes de Desarrollo Urbano en el Perú 1985 – 2022?

¿Cómo la evaluación de la naturaleza y calidad del conocimiento científico permitirá valorar la cientificidad de los Reglamentos para la formulación de Planes de Desarrollo Urbano en el Perú 1985 – 2022?

## **1.5 Objetivos de la Investigación**

### ***1.5.1 Objetivo General***

Identificar los presupuestos epistemológicos que permitirán comprender los procesos de planificación urbana en el Perú, entre los años 1985 y 2022.

### ***1.5.2 Objetivos Específicos***

1.- Interpretar y evaluar los resultados para verificar el alcance objetivo de los Reglamentos para la formulación de Planes de Desarrollo Urbano en el Perú 1985 – 2022.

2.- Evaluar la naturaleza y calidad del conocimiento científico para valorar la cientificidad de los Reglamentos para la formulación de Planes de Desarrollo Urbano en el Perú 1985 – 2022.

## Capítulo II: Marco de referencia

### 2.1 Antecedentes de Estudios Similares

El presente antecedente de índole artículo, es desarrollado por María Laura Bertuzzi en el año 2008, texto que se encuentra en Revistas, Estudios del Hábitat, Número 10 del repositorio institucional de la Universidad Nacional de la Plata.

El artículo busca desentrañar la formación de los aspectos epistemológicos en relación al ordenamiento urbano, como estas se constituyeron y respondieron a su contexto, de igual forma quienes se instruirán para realizar dicha labor y poder dar salidas a las demandas habituales y específicas de la época. En esta última, el texto lo menciona de la siguiente manera: “aceptación de los retos de la contemporaneidad que incluyen la sostenibilidad ambiental y social, la escala territorial, la sólida formación de profesionales tanto en relación a cuestiones de índole técnico como de gestión.” (Bertuzzi, 2008, p. 25) Pues conforme se va avanzando en las tecnologías, conceptos, etc. La complejidad de la palabra urbanismo va tomando mayor compromiso, y este debe ser capaz de poder integrar de la mejor manera los nuevos retos o demandas de la actualidad.

Para una mejor comprensión de lo que quiere manifestar el artículo, este los separa en diferentes fases. En la fase 1 nos habla del nacimiento del urbanismo como disciplina, esta que inicia en el siglo XIX para dar solución a las nuevas crecientes necesidades de las ciudades de aquella época. En ello la autora señala dos elementos que la refieren, la primera es la expansión económica internacional, siguiendo lo que Eric Hobsbawm dice en el “Logro Supremo, que hay tres efectos físicos: la expansión y generación de nuevos barrios en la periferia, la densificación de las áreas peri-centrales y una nueva ordenación de los núcleos urbanos. (Bertuzzi, 2008) El segundo elemento señalado, tenemos al cambio político, en donde se toman las decisiones de cómo será organizada o reorganizada la ciudad, desde proyectos, normativas o acciones directas, en este último hace referencia que

el proyecto urbano sea el motor de transformar y dar respuesta a los problemas sociales.

En la fase 2 (1898 -1920) toca la integración de ciudad-territorio, no como una interacción y reestructuración con sus periferias (Ciudad y sus entornos), sino como un sistema estructurado e interconectado por algún medio de transporte de vanguardia de la época, pero bajo la conexión económica. (Bertuzzi, 2008) Teniendo como base las primeras fases y como la autora va desglosando y contextualizando cada época, de ahí en adelante va explicando los diferentes puntos claves en como el urbanismo tuvo que responder y dar salidas a momentos concretos de la historia, que va manifestando en las siguientes fases: FASE 3: La ciudad máquina (Después de la primera guerra mundial), FASE 4: Consolidación y decadencia disciplinar (Después de la segunda guerra mundial), FASE 5: La recuperación de la historia (1973 con la crisis del petróleo), FASE 6. El paradigma participativo y la ciudad empresa (Caída de los regímenes socialistas). Cada fase anterior tiene como inicio un suceso histórico que hizo formular y reformular muchos aspectos urbanísticos, pero que dichas propuestas no son inmediatas, sino que nacen de las necesidades expuestas por los acontecimientos históricos, además de ello, también de repensar la formación de los profesionales que estarán a la vanguardia de querer responder y plantear una solución al contexto en el cual se encuentran.

Es por ello que el artículo también se centra en explicar la formación de los profesionales para el contexto contemporáneo, antes que la arquitectura o el urbanismo, toma como principal actor al Planificador, pues en contraste de los otros dos, como la Arquitectura (no da una respuesta de proyección compleja) y Urbanismo (Construcción de ciudad). Pues la planificación asume “conocimientos extra-disciplinares (geografía, historia, economía, arquitectura, antropología, ingeniería, sociología).” (Bertuzzi, 2008, p. 32) para optimar y responder de mejor manera a su contexto, teniendo ese multienfoque como principal bandera.

Algunas reflexiones dadas en el texto, está la de escalar el cambio, ya no solo como estudio y complejidad en la ciudad, sino aplicarla también al territorio,

brindar una respuesta y salidas a problemáticas empleando diferentes enfoques para tener un panorama más completo y que la solución que debamos plantear, si deje secuela, pues responderá a la necesidad y proveer a futuro. De igual forma “es importante el despliegue de nuevas habilidades comunicacionales que hagan posible la instalación de la propuesta urbana en un espacio de discusión y competencia.” (Bertuzzi, 2008, p. 35) Pues son los ciudadanos quienes son los actores y debe de existir una coherencia con ellos y la ciudad. Unos ejemplos claros son las ciclovías, éstas nacen como la necesidad y el creciente número de ciclistas, más aún en un contexto de pandemia, para el centro de la ciudad (Tacna) nunca se planifico y se pensó que por esas calles algún día podría pasar un carril exclusivo para bicicletas, pues en el contexto de ese tiempo era algo imposible de prever, actualmente las nuevas zonas urbanas de la ciudad ya tienen presupuestado un espacio en las avenidas para el paso de una ciclovía.

Es realmente fascinante el poder entender a un nivel más profundo como a través del tiempo se fue desarrollando y cambiando el enfoque dado al urbanismo, mismo que en cada momento histórico tuvo que enfrentarse a las nuevas necesidades del contexto, en cada etapa se le sumaban nuevos enfoques o disciplinas que acrecentaban su complejidad a la hora de poder responder y que brinde salidas ante las nuevas adversidades. Quizá en un inicio partió como un reactivo, pues debía iniciar de la necesidad, mas no de algo premeditado, pero con el avance de los debates, la discusión y el aporte como el que realiza este texto, podemos tener herramientas y una perspectiva más completa a la hora de entender lo urbano, ver las deficiencias, las posibilidades y las salidas viables. Esto se acrecienta si hablamos de profesionales que poseen dicho conocimiento, pues generara cambios reales en la ciudad, en organizarla y proyectarla para nosotros, con espacios sociales e integradores que brinden la igualdad entre los habitantes.

El presente artículo científico es producido por Arturo Almandoz, en el año 2020, con la Universidad Simón Bolívar, Caracas, Venezuela, articulo que se puede encontrar en la revista EURE vol. 47 N° 137.

Este artículo toma como base de su discusión a las “Consideraciones conceptuales sobre el urbanismo” (Almandoz, 1993), que partía de las concepciones de Henri Lefebvre. Escrito que se adentra en las dificultades de la epistemología del urbanismo y busca dar una definición comprensible con los diferentes aspectos con los que carga. Poseyendo esa base, este artículo, aparte de poner en vista la complejidad de sus “objetos de estudio y características epistemológicas, también revisa la naturaleza disciplinar del urbanismo, en vista de los cambios contextuales y de paradigmas de las últimas décadas.” (Almandoz, 2020, p. 273)

Primero inicia hablando sobre la estructura disciplinaria del urbanismo y la complejidad de esta en cuanto a los objetos de estudio. Decir que dichos objetos se han ido acrecentando con forme la disciplina ha ido avanzando, pues siempre va tomando nuevos objetos que vayan sumándola. Esto hace que muchos de estos objetos entren en otra cuestión, ósea en “problemas fronterizos” o “problemas límites” (Karpinski & Samson, 1972). Pues debido a su complejidad y amplitud, se encuentran en estas fronteras disciplinarias, haciendo que el urbanismo tenga como una característica, el hecho de que sea abordado desde múltiples disciplinas. Es por ello que el texto señala que “la complejidad de los objetos de estudio urbanístico anuncia y exige la consideración de la interdisciplinariedad como condición inherente a la disciplina” (Almandoz, 2020, p. 274)

En los objetos señalados por el texto, tenemos los siguientes: Lo urbano, La Ciudad, Región, Territorio y Ambiente. Todas ellas bajo la perspectiva de Henri Lefebvre. Empezando con Lo Urbano (Objeto virtual), donde dice que no hay que entenderla solo como una dimensión físico espacial, sino como una agrupación de dinamismos, individuos, creaciones, funciones y flujos sociales, que vendría a ser la “forma”. (Almandoz, 2020). A La Ciudad la resume en tres aspectos, como un objeto espacial o artefacto (Puede ser estudiado), es un lugar social (Coincidencia y enfrentamientos sociales) y una obra de arte (Construcción arquitectónica de una cultura). Por último, tenemos a La Región, Territorio y Ambiente, donde dice que hay que considerar nuevas ideas con un mayor alcance territorial y disciplinar.

Luego nos habla sobre la legitimidad epistemológica de la disciplina, ya que tenerla bien definida y limitada es complicado, pues esta hace uso de la interdisciplinariedad, que conlleva de nuevo a no tener una legitimidad por abarcar diversas disciplinas que compartan al urbanismo en su epistemología. Haciendo que su “núcleo” teórico propio, sea un aparato conceptual proveniente de prestaciones tomadas de disciplinas contiguas, precedentes y más consolidadas (García-Bellido, 1989). Agregar que dichos núcleos o conceptos “han operado como “ideologías del espacio urbano”, reproducidas por especialistas como arquitectos, planificadores, geógrafos, sociólogos.” (Almandoz, 2020, p. 277) Ante ello, el texto resalta de nuevo a Lefebvre, quien dice que, para lograr superar ese problema, se debe basar en constituir una real práctica urbana, que sea “teóricamente integrada y socialmente reflexiva”.

Luego nos habla sobre distinción de momentos disciplinares, del cual se basó en *Sociología y urbanismo* de Norbert Schmidt-Relenberg (1976). Donde se encuentra con cuatro modos: El teórico, el práctico, el técnico y el artístico. También hace mención de diferentes autores y como estos plantean una mejor definición entre urbanismo y urbanística (GarcíaBellido, 1989) o entre urbanismo y planificación urbana (Dupuy, 1978). Para el momento teórico que afronta y busca un reconocimiento de una “teoría urbanística” de núcleo propio, con legitimidad, pero para lograrlo debe lograr enfocarse en la creación de una identidad, dejar de abusar de la interdisciplinariedad, donde las otras disciplinas si han desarrollado sus teorías, que como menciona el texto, eso solo la ha distraído de poder encontrar su legitimidad epistemológica. Vendría el Momento Práctico, que es el cual se ha enfocado en la consolidación de la disciplina y su relación con otras, ejemplos contemporáneos según Schmidt-Relenberg (1976) la auto conceptualización del urbanismo: El urbanismo como política social, El urbanismo como política económica, El urbanismo como reforma de la sociedad. (Almandoz, 2020) Por ultimo tenemos al Momento Técnico y Artístico, aquí nos habla de la técnica que utiliza para el urbanismo, donde va forjando esa consolidación como disciplina, pues a través de su avance en los momentos puntuales de la historia, poco a poco va agarrando forma, en un inicio la técnica de urbanismo (1920) era desarrollada

por profesionales de la arquitectura o ingeniería, pero para la década de 1960 se empieza a profundizar y dar una sistematización, una planificación, una normativa para mejorar la ejecución de esta. Pues como se mencionó anteriormente, la involucración de nuevos elementos en el aparato técnico, que está involucrado en las actividades urbanísticas, desde las infraestructuras hasta la construcción edilicia debe estar dirigido a la producción y transformación del espacio físico, siguiendo las pautas y objetivos trazados por los instrumentos de planificación (Dupuy, 1978). Y es por ello que no puede hablarse de técnica sin práctica urbanística. (Almandoz, 2020, p. 282)

Por último, el texto da como conclusiones en su subtítulo: “Para una definición del urbanismo”. Propone definir al urbanismo como disciplina que intenta explicar la forma y de ordenar hacia al objeto. Pero antes de ello repasa algunas observaciones, como ya es bien conocido, el urbanismo proviene y se construye de sus propias generalidades multidisciplinares, y como menciona el autor, si se continua en esa línea, no lograra la legitimidad epistemológica, pudiendo llegar a ser ciencia y no ser una práctica social.

En primer lugar, recordar que, si bien esta concepción del urbanismo es derivable de sus propias nociones, el mismo Lefebvre pareció escéptico ante la posible legitimidad epistemológica de una tal disciplina; ello si se la piensa construir solo sobre la base de la concurrencia multidisciplinaria y si se centra el problema en concebirla y elevarla a ciencia, en lugar de concebirla como práctica social.

Entonces se puede concebir al urbanismo como una disciplina que, por su naturaleza, es primordialmente práctica. “Por lo que concierne a su objeto, el urbanismo se ocupa de la explicación analítica y sintética de la forma urbana, principalmente de la ciudad como su manifestación histórica” (Almandoz, 2020, p. 282) Sin dejar de lado a la región y territorio como piezas generales, pero que de igual forma se enfoca en normar dichos objetos. Dicho eso, el autor cree que el urbanismo si puede llegar a concebir una teoría con núcleo único, aun si las demás disciplinas siguen cruzando ese límite aún no definido, y que el mismo urbanismo

lo sigue haciendo al mismo modo. El autor termina con lo siguiente: “el urbanismo es "primordialmente" una disciplina práctica.

Este artículo escrito por el Arq. Christian Contreras Escandón, publicada en la revista Estoa de la Universidad de Cuenca en Ecuador, año 2016. El cual es desarrollado a base de revisión literaria sobre Colonialidad y Modernidad con respecto a la teoría urbana y arquitectónica.

Nos adentra con datos de los últimos 30 años, donde las ciudades con diez millones de habitantes como base, han sido los principales lugares de la creciente urbanística, pero durante los últimos años se ha ido desacelerando esto, siendo las ciudades con un aproximado de un millón de habitantes las que han mostrado ese acelerado proceso de urbanización. Es donde el “discurso de una era urbana” involucra una variedad de preocupaciones en los campos normativos, metodológicos, estratégicos y en la disciplina del Urbanismo y la Arquitectura.” (Contreras, 2016, p. 92)

Sobre esto último nos da cuatro puntos para entenderlo un poco mejor en este contexto de contemporaneidad, el primero es el triunfalismo urbano, que son las expresiones socio espaciales que lograron un progreso social, tecnológico y de gestión humana. En segundo lugar, tenemos al urbanismo tecno-científico, esta se basa en las ciencias naturales para analizar y poder predecir relaciones urbanas. Como tercer punto está el debate sobre la sostenibilidad urbana, teniendo como premisa la problemática ambiental, estos debates deben de ver a las ciudades como un lugar equilibrado entre ambiente y nosotros como inquilinos, además de que se propongan soluciones tecno-científicas. Por cuarto y último punto, es el debate sobre las mega-ciudades, en la cual se habla sobre los países más pobres que poseen un legado colonial, además de querer ajustarse a las reglas contemporáneas, también los asentamientos informales de las periferias de estas ciudades, haciendo que los temas de crisis de empleo, vivienda, salud pública y medio ambiente, sean una característica de estas urbes. (Contreras, 2016)

En los anteriores puntos o discursos, según el texto, no son las únicas, además son el reflejo de una estructura que continúa al servicio del neoliberalismo, de formas autoritarias de gobernanza urbana y de ingeniería ambiental, por lo que es necesario reflexionar desde las “nuevas geografías de teorización” (Roy 2009). En esa trama, el autor menciona a Brenner y Schmid, quienes sugieren que el momento es el idóneo para apuntar “hacia una nueva epistemología de lo urbano” (2015). Además, señalan el legado que reproducimos o adoptamos con la urbanización generalizada, la cual se basa en una diplomacia voraz de la utilización de recursos, por ende “en la pérdida de biodiversidad de los territorios, impermeabilización y sellado de superficies, distorsión del ciclo hídrico, pérdida de valores paisajísticos, consumo de materiales y emisión de contaminantes atmosféricos” (Contreras, 2016, p. 93) Al mismo tiempo habla sobre un escrito de Dussel del 2001 (transmodernidad), la cual explica que en vez de guiarnos de Europa, se deba de propiciar múltiples respuestas decoloniales, ósea, permitir una libre participación para articular producción intelectual libre, inclusiva y no centrada.

También hace una reflexión al respecto, que, en los diferentes estudios en Latinoamérica, incluidos los sociales, pusieron de lado a la variable biofísico, ósea la naturaleza, es ahí donde entra la visión decolonial que se planteó, pues renueva el “interés en la ciudad como un sistema socioecológico, con énfasis en las complejas relaciones entre las cuestiones bio-físicas y socio-culturales y las preocupaciones urbanas; entre las redes sociales y los flujos de los ecosistemas; y, entre las interrelaciones entre el metabolismo ecológico y las sociedades” (Contreras, 2016, p. 94) Entendiendo todo ello, se puede ir repensando los conceptos manejados en relación a lo urbano, desde varios enfoques, ya sea en el área académica o discurso público.

Luego nos habla sobre los escritos de Arturo Escobar en el tema de Modernidad/colonialidad. Donde Escobar recopila y analiza las perspectivas de investigadores de toda América, perspectivas que plantean una nueva forma de ver y pensar en la producción del conocimiento para las ciencias sociales. En las cuales

tenemos a la Teoría de la Dependencia, la Teología de la Liberación y la Investigación Acción Participativa, que según Escobar han sido las contribuciones más originales de Latinoamérica al pensamiento crítico en el siglo XX, siendo la investigación modernidad/colonialidad como el heredero de esta tradición (Escobar, 2003). Pero aún hay vacíos de respuestas en temas como las de género, naturaleza-urbanismo y en la necesidad de madurar imaginarios económicos alternativos. Para entender mejor lo que plantea Escobar, se tiene que razonar a la modernidad con las diferentes características: Históricamente, Sociológicamente, Culturalmente y Filosóficamente. También agrega que un rasgo de aspecto general de la modernidad, es “que no ha logrado la construcción de una realidad total, sino que como proyecto totalizante se ha orientado hacia la purificación de los órdenes promoviendo una separación entre naturaleza y cultura.” (Contreras, 2016, p. 95) Esa separación de naturaleza y cultura refuerza la base de esa modernidad, dando un régimen de naturaleza capitalista.

Después de ello entra en juego la idea de una “era urbana”, este concepto tiende a ver a la ciudad como algo autónomo del mundo biofísico, ósea como una construcción humana antítesis de la naturaleza. Pues las urbes se representan y se conciben como algo diferente del llamado “mundo natural” (biofísico). (Contreras, 2016) En esa misma línea discursiva, el salvaguardar al medio ambiente no le compete a la ciudad, puesto que el medio ambiente está por fuera de la preocupación y jurisdicción de la metrópolis, dicho en otras palabras, a la ciudad no le compete el medio ambiente, pues son espacios distintos. Estas perspectivas son parte de la planificación urbana, que son movidas por grupos de poder político, económico y social, las cuales están instaurados en diferentes industrias, inmobiliarias y hasta en universidades.

El autor resalta que Escobar identifica un imaginario “ambiental latinoamericano emergente, construido sobre las luchas y conocimientos indígenas, campesinos, étnicos y otros grupos subalternos para imaginar otras formas de ser con una multiplicidad de seres vivos y no-vivos, humanos y no-humanos” (Contreras, 2016, p. 95) Con la finalidad de una construcción y reconstrucción de

espacios sustentables, que la tecnología no sea una herramienta de destrucción ecológica, sino también de reproducción, entendiendo también que nosotros no somos ajenos a la ecología, sino que somos parte de ella.

El artículo da nuevas perspectivas y reflexiones para una nueva teoría urbana y arquitectónica, dándole ese enfoque descolonizador del imaginario, además de que esta llegue a las universidades latinoamericanas. También nos propone que seamos críticos al discurso urbano, lo que entendemos de él y las condiciones de producción de sus reglas. Al mismo tiempo da inicio y deja precedente para futuros debates que una a la naturaleza con el urbanismo.

## **2.2 Bases Teóricas**

### ***2.2.1 Positivismo Jurídico como Teoría Científica del Derecho Positivo***

El “positivismo jurídico” es una corriente de pensamiento que se origina y se desarrolla en los siglos XIX y XX, propone hacer del “conocimiento jurídico” un campo auténticamente científico, donde se rechaza todo tipo de especulación apriorística y metafísica dando prioridad al estudio de los datos, el análisis de los diversos hechos sociales, sus relaciones y conexiones con otras manifestaciones en la búsqueda y formulación de “principios y leyes científicas” que permitan dar una explicación científica a los eventos del mundo social. Para el “positivismo jurídico” el “Derecho normativo” consiste en un hecho del mundo empírico desprovisto de toda “dimensión axiológica” o valorativa.

### ***2.2.2 Justificación Racional de la Norma Jurídica***

Toda norma debe justificar racionalmente su obligatoriedad, en ausencia de una justificación racional la norma deja de ser tal para convertirse en una mera expresión de deseos, a un nulo acto de voluntad o a una simple expresión emotiva, privadas de todo carácter vinculante y directivo de la vida humana jurídica. Una obligatoriedad injustificada, deja lisa y llanamente de serlo, para transformarse en una entidad de una índole o clase diferente.

Massini (Cotta, 2003, como se citó en Massini, 2010) “ha sintetizado su teoría acerca de la justificación racional de las normas en la necesidad misma de una justificación científica y racional, cuyo primer paso consiste en verificar la insuficiencia de la mera promulgación o enunciación de la norma para que estas adquieran obligatoriedad y resulten efectivas”. Esta insuficiencia, sostiene Cotta, se da ante todo en el plano de los hechos, ya que “para eliminar por la fuerza toda transgresión sería necesario ejercerla continuamente sobre cada destinatario de la norma, lo que es prácticamente imposible” (p. 283).

Pero no sólo desde el punto de vista empírico es insuficiente la mera promulgación, sino también desde una perspectiva teórica; en efecto, para Massini (Cotta, 2003, como se citó en Massini, 2010), “es indispensable indicar las razones por las cuales se ha elegido, de entre las alternativas de acciones posibles, aquella que debe ser; es decir, que es necesario justificar la norma mostrando que esta elección no es arbitraria, sino que tiene fundamento. Esta justificación consiste —según este autor— en el procedimiento intelectual por el cual se intenta dar razón, a través de argumentos verificables o falsables, de la imposibilidad de negar la obligatoriedad de una proposición prescriptiva o prohibitiva” (p. 286).

### ***2.2.3 La Propuesta de Cotta***

Una vez establecida la necesidad de una justificación de las normas, Massini (Cotta, 2003, como se citó en Massini, 2010) comienza por afirmar que “toda justificación deberá mostrar que el acto normado es posible, proveyendo los argumentos capaces de probar de manera objetiva el fundamento suficiente de la prescripción normativa, es decir, las razones por las cuales un comportamiento posible ha de ser preferido a otros para ser elevado al rango de comportamiento que debe ser” (p. 289).

En cuanto a los ensayos de justificación científica de las normas, Cotta afirma que ellos deberán sobrepasar el nivel de la mera verificación de su eficacia; basados en un discurso teórico, con una justificación de tipo hipotético-assertórico o pragmático de carácter veritativo. Para Cotta, es posible justificar las normas de modo científico, a partir de una enunciación teórica susceptible de verdad y por lo

tanto de cientificidad. Según Kalinowski al comentar un libro de Cotta, “si las normas jurídicas no están justificadas no obligan, dicho de otro modo, no están en vigor. Ellas no tienen fuerza obligatoria si no están justificadas” (p. 288)

#### ***2.2.4 Teoría del Conocimiento Practico***

Cotta, 2003, como se citó en Massini, (2010) “en el marco de la teoría del “conocimiento práctico”, la justificación racional de las proposiciones prácticas contenidas en las normativas, deben suponer necesariamente en sus premisas una proposición práctico – normativa. Y es que desde el punto de vista lógico no se puede inferir proposiciones normativas a partir sólo de proposiciones teóricas, por otra parte, es necesario que en las premisas que concluyen en una proposición normativa deba existir una proposición práctica, ya que sólo de esa manera la conclusión puede tener un carácter normativo” (p.291). Cotta, 2003, como se citó en Massini, 2(010) “el conocimiento práctico, permite tener una justificación racional consistente, especialmente en el aspecto normativo, porque sólo con la mediación de premisas prácticas es factible justificar de manera racional conclusiones de esa índole, como es el caso de las normativas. Todos los intentos de justificar principios, normas o imperativos deben incluir en la cadena argumentativa, aunque sea de modo implícito o supuesto, uno o más enunciados de ese carácter práctico. De lo contrario, el intento de justificación resultará necesariamente fallido” (p. 293)

#### ***2.2.5 Hacia una Tipología del Racionalismo***

Una “tipología” según Kalberg citado por Trovero (2012, p. 7) “es una construcción que permite ubicar el lugar tipológico de un fenómeno en relación a su cercanía o lejanía con el tipo teóricamente construido, el uso de tipologías da cuenta de esta articulación entre teoría y práctica desde un punto de vista particular. Estos “tipos ideales” no son simples construcciones teóricas abstractas, sino que buscan la contrastación empírica y se orientan hacia la causalidad”.

Existen diferentes tipos de racionalidad asociados a diferentes tipos de acciones: Kalberg sistematiza esta relación entre cuatro tipos posibles de racionalidad —

práctica, teórica, formal y sustantiva — con los cuatro tipos de acción social weberianos — afectiva, tradicional, racional con arreglo a valores y racional con arreglo a fines.

Los cuatro tipos de racionalidad antes mencionados se podrían caracterizar, según Trovero citando (Kalberg, 2012) a grandes rasgos, de la siguiente manera:

a) la *racionalidad práctica* es aquella que persigue intereses puramente pragmáticos, individuales y egoístas aceptando las condiciones que emergen de la realidad que se considera como dada vinculándose con la capacidad del hombre de actuar racionalmente de acuerdo a medios-fines (2005a: 81-82);

b) la *racionalidad teórica* refiere a la capacidad de producción de conceptos abstractos precisos que permitan una comprensión consciente — cognitiva — de la realidad, este tipo de racionalismo no se da en el ámbito de la acción sino más bien en el del pensamiento sin que esto signifique que la confrontación teórica con la realidad no pueda introducir nuevas o diferentes regularidades de acción

c) la *racionalidad sustantiva* se sustenta sobre un postulado de valor que hace de “medida de valor” o patrón de acción sobre el “torrente interminable de eventos empíricos de la realidad”, vinculándose directamente con las acciones racionales con arreglo a valores (85-89); y

d) la *racionalidad formal* hace referencia estrictamente a esferas de vida y estructuras de dominación típicas de las sociedades occidentales

modernas, industrializadas, sobre la base de la economía racional (cálculo y previsibilidad) y la administración — dominación — burocrática, es un tipo de racionalidad en apariencia similar al práctico ya que comparten su estrecha vinculación con las acciones con arreglo a medios-fines, pero orientadas de forma universal (en el sentido de “sin consideración de las personas”) sobre la base de estatutos, reglas formales y mecanismos de cálculo racionales y burocráticos (89-91).

### ***2.2.6 Racionalidad***

Bunge, físico argentino, filósofo de la ciencia y humanista argentino, acérrimo defensor del realismo científico y de la filosofía exacta, escribe ya en 1985 su obra *Racionalidad y Realismo*. Afirma que existe un problema en torno a la palabra racionalidad, ya que designa por lo menos siete conceptos diferentes:

1. conceptual: minimizar la borrosidad (vaguedad e imprecisión);
2. lógica: bregar por la coherencia (evitar la contradicción);
3. metodológica: cuestionar (dudar y criticar) y justificar (exigir demostración o datos, favorables o desfavorables);
4. gnoseológica: valorar el apoyo empírico y evitar conjeturas incompatibles con el grueso del conocimiento científico y tecnológico;
5. ontológica: adoptar una concepción del mundo coherente y compatible con el grueso de la ciencia y de la tecnología del día;
6. evaluativa: bregar por metas que, además de ser alcanzables, vale la pena alcanzar;
7. práctica: adoptar medios que puedan ayudar a alcanzar las metas propuestas. (Bunge 1985, citado por Bonatti, 2017, p. 71).

Bunge 1985, citado por Bonatti, (2017, p. 71) “los matemáticos y lógicos se especializan en los tres primeros tipos (las racionalidades conceptuales, lógica y metodológica). Los científicos estudiosos de la realidad debieran respetar, además, las racionalidades gnoseológica y ontológica. Y los administradores, tecnólogos e individuos de acción prefieren las racionalidades evaluativa y práctica”.

Este pensador recomienda el abordaje desde una perspectiva global, aclarando que, si se elige alguna de las racionalidades a expensas de las demás, resulta una racionalidad parcial. Y las doctrinas que no cumplen con todos estos conceptos son semi-racionales. Entre las cuales nombra a la teoría de la decisión.

Para analizar el “postulado de racionalidad”, (Bunge 1985, citado por Bonatti, 2017, p. 73) se recurre a conceptos alternativos como los siguientes:

1. Principio del comportamiento adaptable: los agentes actúan de manera apropiada según la situación en que se encuentren.
2. Principio de racionalidad instrumental: los agentes siempre adoptan los medios que produzcan con mayor probabilidad los resultados deseados.
3. Principio de racionalidad (económica): los agentes siempre actúan por interés propio para maximizar sus utilidades esperadas.
4. Principio del menor esfuerzo: los agentes escogen el medio menos caro para alcanzar sus metas.
5. Principio de la racionalidad subjetiva: los actores siempre actúan en base a sus “creencias” acerca de sus circunstancias, los medios más aptos y las consecuencias posibles que sus acciones pueden acarrear para ellos mismos y para otros, y buscan las consecuencias que le parecen mejores.

Estos principios nos indican que la Racionalidad plena, perfecta es perfectamente aplicable a las Ciencias Naturales (“duras”) y no a las Ciencias Sociales (urbanismo). Pretender asimilar estos conceptos a las Ciencias Sociales, tal es el objetivo del realismo (positivismo), transitar un camino que solo nos lleva a la imposibilidad de su aplicación en el comportamiento humano.

Finalmente, M. Bunge (1971) enuncia ciertos principios que responden al concepto de Racionalidad Instrumental. Estos son: la deliberación del sujeto, el tiempo dado, el medio efectivo, la información disponible, la prioridad de los objetivos y el costo involucrado. Un número considerable de investigaciones que comenzaron con la psicología ya demostraron que la acción humana es poco predecible, por la subjetividad en la visión del mundo y en la definición de las meta decisiones que son únicas y propias del ser humano.

Bajo ciertos axiomas que indican el comportamiento racional, el decisor enfrenta el riesgo (probabilidades) y los resultados de las diferentes alternativas siempre maximizando el valor de esos resultados futuros que son producto de su propia función de utilidad. Esa función es la función del “valor subjetivo” que el decisor atribuye a sus resultados.

Bonatty (2019) citando a Herbert Simon 1996, p. 74), Premio Nobel en Ciencias Económicas en 1978, trata el concepto de racionalidad presentando su concepto de “racionalidad limitada”. Por eso establece y distingue varios conceptos de racionalidad, utilizando la palabra racionalidad adicionada a los adjetivos:

1. Objetivo: si busca maximizar valores dados en una situación dada.
2. Subjetivo: si busca maximizar la consecuencia relativa al conocimiento real del sujeto.
3. Consciente: si la definición de los medios y fines fue la conclusión de un proceso consciente.
4. Deliberado: si la definición de los medios y fines fue realizada en forma deliberada por el sujeto o por la organización.

5. Organizativo: si los fines que se pretenden lograr son los organizacionales.

6. Personal: si los fines que se pretenden lograr son los personales.

Para Bonatty (2019) citando a Herbert Simon, 1996, p. 74) la racionalidad objetiva no existe y el comportamiento real se expresa de 3 maneras:

La racionalidad exige un conocimiento y anticipación completa de las consecuencias de cada alternativa. Y este conocimiento es siempre parcial, fragmentario.

Las consecuencias de las alternativas son siempre futuras, y esto implica una imposibilidad de anticiparlas de manera perfecta.

La racionalidad exige una elección entre todas las alternativas posibles, y nunca podemos aseverar que estamos analizando todas las alternativas factibles en las decisiones.

La racionalidad exige una elección entre todas las alternativas posibles, y nunca podemos aseverar que estamos analizando todas las alternativas factibles en las decisiones.

Es decir, las elecciones de los individuos no siempre son coherentes ni racionales (en el sentido de la racionalidad perfecta). De allí surge su racionalidad limitada y el concepto de “satisfacción” en lugar de la “maximización”. La racionalidad intuitiva incorpora el juicio y la buena

intención de los seres humanos. Los decisores se dan por satisfechos pues no pueden aspirar a conseguir el “máximo”

Cada decisor enfrentado al proceso decisorio, que es siempre futuro, analizando ese mundo, obtendrá una visión particular, diferente. Será una aproximación, seguramente más simple, comparada con todo el mundo. Hará foco en algunas variables y usualmente con algunos o muchos errores. En la Racionalidad Limitada, a la luz de los conocimientos que se obtuvieron al analizar el comportamiento humano, se sabe que el proceso es imperfecto, incompleto, partiendo de la base de que los decisores tienen restricciones propias que afectan el conocimiento del mundo que los rodea, por lo que esto afecta en la definición de los fines, de los medios, de la propia función de utilidad (p.76)

Jon Elster citado por Bonatti (2017, p. 78), sostiene que el Planteo de la racionalidad en las Ciencias Sociales se hace desde el individualismo metodológico, que considera posible la explicación de la acción humana individual. En la “teoría de la elección racional” muestra que:

- a) las personas maximizan su función de utilidad y
- b) las pautas sociales surgen como resultado de las interacciones de los agentes maximizadores.

La teoría de la elección racional ofrece una descripción de la conducta humana sólo si se cumplen los supuestos establecidos. Así, se recurre a los siguientes tres supuestos necesarios para garantizar que se dé una situación de elección:

1. un grupo de cursos de acción factibles que satisfagan ciertas restricciones lógicas, físicas y económicas;

2. un grupo de creencias racionales sobre la estructura causal de la situación que va a determinar qué cursos de acción nos llevan a qué resultados, y
3. un ordenamiento subjetivo de las alternativas factibles que se derivan del ordenamiento de las consecuencias a las que se quiere llegar (p.79).

Para Elster citado por Bonatti (2017)

Actuar de manera racional implica elegir aquella alternativa con la jerarquía más alta dentro del grupo de alternativas factibles y divide la situación de elección en dos dimensiones: deseos y creencias. Elster explica que muchas de nuestras decisiones provienen de preferencias irracionales presentes en nuestra vida cotidiana. La forma en que los individuos moldeamos nuestras creencias y preferencias depende de las restricciones impuestas por el contexto y la propia situación. Como consecuencia, al considerar que el actor está condicionado por excepciones y desviaciones, surge la teoría del autocontrol como una forma de “teoría de racionalidad imperfecta” (p. 79)

Elster afirma que la elección racional se ocupa de hallar el mejor medio para fines dados. Se trata de una forma de adaptarse de manera óptima a las circunstancias. Es importante señalar que la elección racional no es un mecanismo infalible puesto que el individuo racional puede elegir sólo lo que cree que es el mejor medio. Por tanto, se pueden perder algunas oportunidades o no acertar por error.

Es una racionalidad instrumental referida a los medios y fines. La racionalidad abarca los diferentes elementos que conducen a la elección,

que se pueden resumir en las expresiones de “deseos y creencias”. Toda decisión implica deseos y creencias. Los deseos y creencias son subjetivos y pueden cambiar a lo largo del tiempo. Las creencias pueden ser racionales, pero existe una discusión acerca de si los deseos pueden ser racionales o no. Para el caso del enfoque normativo de la racionalidad, se exige que como mínimo el decisor ordene sus deseos por su importancia, llegándose a exigir que dicha importancia pueda medirse respecto a una escala racional. Los humanos actuamos con al menos un mínimo de reflexión acerca de la situación en la cual se toma la decisión. La reflexión es la condición única y necesaria para definir la racionalidad. No obstante, la capacidad de reflexión puede no ser suficiente para llegar a una elección. Se pueden producir problemas de sesgos, límites, capacidad, etc. (p.81)

Pedro J. Pavesi, Doctor de las Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, académico notable, estudioso de la Teoría de la Decisión, citado por Bonatti (2017, par. 97) en su trabajo “Esbozo de una Teoría Mínima de la Racionalidad Instrumental Mínima” se refiere a la subjetividad del acto y sostiene que la racionalidad es esencialmente subjetiva. Todos los elementos que contribuyen a la elección racional dependen de la información, percepción, evaluación, interpretación, sentimientos del actor y de sus circunstancias. El actor elegirá la decisión que más prefiere en su apreciación de los elementos de la situación.

Para estos autores, entonces, la Racionalidad objetiva, plena, no existe en las Ciencias Sociales: Simon, Elster, Kahneman, entre otros. La racionalidad es así, esencialmente subjetiva y nada más que subjetiva.

### ***2.2.7 Epistemología de la Sustentabilidad***

Según Salas (2015) “si consideramos que la sustentabilidad es un proceso multidimensional, que implica cambios en las estructuras socioeconómicas, territoriales y ambientales, a efecto de elevar los niveles de vida de los habitantes y garantizar una relación armónica entre la sociedad y la naturaleza, entonces el territorio es el punto de convergencia de esta relación dialéctica; naturaleza y sociedad no son dos elementos separados, forman parte de esa unidad dialéctica” (p. 35).

Cuando no hay consenso sobre el objeto de estudio se hace difícil que los investigadores construyan un lenguaje común que les permita resolver contradicciones entre posturas divergentes. “Se hace imposible construir teorías que expliquen una amplia variedad de problemas circunscritos a un objeto de estudio”. Porque habría tantas ‘teorías’ como investigadores en el campo y cada investigador se verá obligado a empezar de nuevo y a justificar su propio enfoque.

### ***2.2.8 Sostenibilidad***

A pesar de que el término Desarrollo Sustentable ha tenido algunos logros en su entendimiento, algunos autores han desarrollado algunas críticas al concepto. Desde el punto de vista académico, Bermejo (2013) citado por Miranda y Jiménez (2011, p. 185) destaca cuatro puntos, dentro de los cuales se aglutinan los cuestionamientos más comunes referentes al desarrollo sustentable.

- “El concepto desarrollo sustentable es demasiado ambiguo; es decir, que el término sustentable es de carácter general, puesto que es utilizado para hacer referencia a una sustentabilidad aplicada en ámbitos como, la política, la economía, las finanzas y el ambiente entre otras, lo que quiere decir que no tiene una aplicabilidad expresa para las cuestiones ambientales, provocando que la connotación adoptada por cada ámbito sea

diferente, y no se tengan lineamientos concretos sobre lo que se debe entender por sustentabilidad”.

□ “El desarrollo sustentable está estructurado sobre bases teóricas y académicas que permiten aportar una propuesta de tipo analítica que sirve como referencia para el estudio de los problemas ambientales; pero dentro del cuerpo teórico que lo conforma, no existen precisiones sobre cuál es su aplicabilidad, es decir, las posibilidades de operacionalizar dicho concepto son mínimas, y las investigaciones que han abordado ese punto también”.

□ “Hay una polémica sobre las características planteadas por el desarrollo sustentable, lo que significa que no hay un consenso acerca de si su finalidad es de tipo altruista o egoísta, puesto que al plantear límites sobre el uso de los recursos naturales y económicos con la finalidad de garantizar una satisfacción similar a la presente de las necesidades humanas a las generaciones futuras, la interpretación de sus postulados puede verse de forma altruista por la preocupación planteada explícitamente del bienestar de las generaciones futuras. Pero a su vez, al momento de plantear límites sobre el uso de los recursos, se puede apreciar una intención velada de restricción, que puede ser asociada con una visión egoísta.”

□ “Los postulados principales del desarrollo sustentable mantienen un carácter antropocéntrico, dicho de otra manera, se centran en tratar de

alcanzar el bienestar del hombre, dejando en segundo plano el equilibrio ambiental, manteniendo la relación de subsunción de los recursos naturales hacia el hombre, misma que ha prevalecido desde los enfoques clásicos sobre el estudio del ambiente”.

Así, surge la idea del —Desarrollo Urbano Sustentable, que se enfoca a la satisfacción de necesidades de la población en diversos tipos de asentamientos, sin agotar el capital natural e incluyendo la minimización de costos ambientales hacia el futuro. Esta propuesta conlleva un reto para los gobiernos encargados de la planeación urbana, ya que deben incluir los criterios ambientales a sus planes, para controlar los patrones de desarrollo espacial, el uso del suelo, la contaminación ambiental, la provisión de servicios básicos públicos como el agua, drenaje y energía.

Miranda y Jiménez (2011, p. 185) consideran que, en conjunto existen algunas referentes a sus posibilidades de operación, específicamente en países latinoamericanos, cuyos modelos de desarrollo son diferentes a los presentados en los países europeos, donde nacieron los planteamientos sobre el desarrollo sustentable, siendo los puntos más importantes los siguientes:

- 1.- Hay incompatibilidades y condicionamientos derivados del modelo de desarrollo prevaleciente en cada país.
- 2.- Existen desigualdades económicas insalvables entre los países desarrollados y subdesarrollados; es decir, la disponibilidad de recursos limita la aplicabilidad de la sustentabilidad.
- 3.- La deuda de los países subdesarrollados representa un límite real de desarrollo económico, porque implica una prioridad sobre los temas ambientales.

- 4.- La prevalencia de los intereses asociados a los monopolios y a las empresas transnacionales están en discordia con las necesidades de los países pobres.
- 5.- Existe una persistencia de la influencia del modelo consumista norteamericano en los demás países.
- 6.- No hay acuerdos que plasmen compromisos sobre la sustitución de combustibles fósiles.
- 7.- Los factores macro, externos que condicionan la creación de políticas de sustentabilidad en los países latinoamericanos, como los lineamientos planteados por el Banco Mundial, la CEPAL, y los compromisos derivados de conferencias y foros mundiales sobre el tema de la sustentabilidad.
- 8.- Las políticas sexenales que pierden continuidad con cada cambio de gobierno y la incompatibilidad entre las metas del desarrollo urbano y las metas ambientalistas.
- 9.- Las leyes y reglamentos referentes a cuestiones ambientales.

#### Enfoques y dominios de la sustentabilidad.

En la actualidad existen diversos enfoques sobre las acepciones de la sustentabilidad, que han dependido de la ciencia que lo aborde y del discurso que se maneje, por lo que presentan diferentes puntos de vista que, entre los más importantes, según Basiago (1995) citado Miranda y Jiménez (2011, p.186), son:

- 1.- El enfoque biológico. En este enfoque predomina la idea de que el ecosistema reúne las condiciones necesarias correspondientes a la estabilidad energética y a la naturaleza para poder dispersar los efectos de los contaminantes y restaurar los impactos que lo afectan.

2.- El enfoque económico. La pretensión principal de este enfoque se refiere a la minimización de los impactos ambientales provocados por las actividades económicas y el desarrollo de la explotación de combustibles fósiles y de las actividades industriales, con la finalidad de ampliar la cobertura de las necesidades de la población existente (Economía Ambiental).

3.- El enfoque sociológico. Los postulados primarios del enfoque sociológico analizan la incidencia de la participación comunitaria en la toma de decisiones que permitan erradicar la pobreza, por lo tanto promueve el desarrollo de actividades económicas que concuerden con la cultura e ideología de la población y permitan la conservación de los recursos naturales que sustentan dichas actividades.

4.- El enfoque planificativo: En este enfoque se insertan los mecanismos de la planeación urbana y regional para generar estrategias de ordenamiento territorial y escenarios alternativos para el uso del suelo y la sustentabilidad de las actividades económicas.

5.- El enfoque ético. Aquí se cuestionan y se congenian los postulados políticos y culturales de la sustentabilidad en relación al modelo de desarrollo y la aparición de síndromes y de otros conceptos relacionados (p. 186)

Walter Alfredo Salas Zapata (2015) en artículo titulado “La Ciencia de la Sostenibilidad” sostiene:

Que la falta de consenso sobre qué es ‘sostenibilidad’ como objeto de estudio, o sobre qué estudia la ciencia de la sostenibilidad, impide

desarrollar teorías sobre la sostenibilidad de los sistemas. Sin un mínimo acuerdo al respecto, se hace difícil explicar por qué unos sistemas son sostenibles mientras otros no lo son, o saber qué características de diseño contribuyen a que unos sean más sostenibles que otros. Si no se define un objeto de estudio que represente cierto grado de consenso, las explicaciones de los investigadores se referirán a conceptos diferentes de sostenibilidad, corriendo el riesgo de formular explicaciones a fenómenos diferentes con la pretensión de hacerlo sobre uno mismo (p. 26)

Más adelante al abordar el concepto de sostenibilidad, señala que en la ciencia de la sostenibilidad no existe consenso sobre a qué se refiere el término ‘sostenibilidad’. El concepto de sostenibilidad es tan ambiguo que su aplicación en contextos concretos puede resultar difícil. Incluso desde el surgimiento del informe Brundtland se han contabilizado más de cien definiciones, lo que en un escenario hipotético significaría que cien investigadores pueden estar estudiando la sostenibilidad de un mismo tipo de sistema y a la vez referirse a fenómenos diferentes. Sin embargo, sobre la manera de entender el concepto de sostenibilidad pueden destacarse tres grandes perspectivas: perspectiva del desarrollo sostenible, la perspectiva de integración equilibrada, y la perspectiva de resiliencia (p. 27)

Agrega que la definición de un objeto de estudio para la ciencia de la sostenibilidad implicaría identificar un concepto científico de ‘sostenibilidad’. Ello implica identificar un concepto sobre el cual los investigadores puedan construir teorías sobre la sostenibilidad de los

sistemas, desarrollar métodos para dar cuenta de la sostenibilidad de determinados tipos de sistemas, y procedimientos que permitirían identificar problemas de insostenibilidad y situaciones empíricas en las que dicho concepto de sostenibilidad sea aplicable.

La definición de un objeto de estudio para la ciencia de la sostenibilidad podría contribuir a la construcción de unos principios teóricos y metodológicos propios. Lo que implica plantear preguntas como: ¿qué estudia la ciencia de la sostenibilidad?, ¿qué concepto subyace a los problemas de insostenibilidad?, ¿qué es el “aquello” alrededor del cual los investigadores en sostenibilidad habrían de construir conocimiento?, ¿qué concepto de sostenibilidad podría ser apropiado para asumir como objeto de estudio y construir teorías alrededor de éste?, ¿qué principios metodológicos serían adecuados para dar cuenta de dicho objeto? “Consensos mínimos sobre estos aspectos constituyen una de las diferencias entre ciencias maduras y las preciencias” (p. 27)

La ciencia de la sostenibilidad no es una ciencia madura. Se puede decir que es un programa de investigación de incipiente desarrollo, debido a que carece de principios propios para la construcción de conocimiento y de un cuerpo autónomo de conocimiento que le permitan comprender la sostenibilidad de los sistemas. Sin estos elementos se hace difícil comprender los problemas de insostenibilidad y proponer soluciones a los mismos.

### ***2.2.9 Epistemología Política Pública***

Según Roth Deubel (2007) en el caso de las políticas públicas:

Su proceso de formación y desarrollo es siempre más complejo de lo que puede mostrar cualquier teoría o modelo analítico propuesto. Igualmente, parece que una política pública es a menudo, como la historia, la resultante de “accidentes y coyunturas, y curiosas yuxtaposiciones de eventos”. El análisis de políticas públicas, como ciencia social aplicada, ha intentado proponer diversos modelos y métodos de análisis para explicar la emergencia, la formación o el cambio en las políticas públicas o para proporcionar información pertinente para la toma de decisión política (p. 3)

Desde la perspectiva popperiana (racionalismo crítico), las políticas públicas son análogas a hipótesis y la implementación de estas corresponden a una experimentación científica. De modo que el conocimiento se adquiere progresivamente mediante la estrategia del ensayo y error. Para Kuhn, el conocimiento no se adquiere principalmente mediante las actividades de falsación propuestas por Popper, sino mediante el desarrollo de teorías rivales.

#### ***2.2.10 Conocimiento Fáctico***

Mario Bunge (1971) define al conocimiento fáctico, aunque racional, como esencialmente probable:

“Dicho de otro modo: la inferencia científica es una red de inferencias deductivas (demostrativas) y probables (inconcluyentes). Las ciencias fácticas verifican (confirman o disconfirman) hipótesis que en su mayoría son provisionales. La demostración es completa y final; la verificación es incompleta y por eso temporaria. La naturaleza misma del método científico impide la confirmación final de las hipótesis fácticas. En efecto los científicos no sólo procuran acumular elementos de prueba de

sus suposiciones multiplicando el número de casos en que ellas se cumplen; también tratan de obtener casos desfavorables a sus hipótesis, fundándose en el principio lógico de que una sola conclusión que no concuerde con los hechos tiene más peso que mil confirmaciones (p. 6)

“Por ello, mientras las teorías formales pueden ser llevadas a un estado de perfección (o estancamiento), los sistemas relativos a los hechos son esencialmente defectuosos: cumplen, pues, la condición necesaria para ser perfectibles. En consecuencia, las ciencias fácticas pueden inducirnos a considerar el mundo como inagotable, y al hombre como una empresa inconclusa e interminable. Los rasgos esenciales del tipo de conocimiento que alcanzan las ciencias de la naturaleza y de la sociedad son la racionalidad y la objetividad. Por conocimiento racional se entiende”:

a) “Que está constituido por conceptos, juicios y racionios y no por sensaciones, imágenes, pautas de conducta, etc. Sin duda, el científico percibe, forma imágenes (por ejemplo, modelos visualizables) y hace operaciones; por tanto, el punto de partida como el punto final de su trabajo son ideas”(p. 12);

b) “Que esas ideas pueden combinarse de acuerdo con algún conjunto de reglas lógicas con el fin de producir nuevas ideas (inferencia deductiva). Estas no son enteramente nuevas desde un punto de vista estrictamente lógico, puesto que están implicadas por las premisas de la deducción; pero no gnoseológicamente nuevas en la medida en que

expresan conocimientos de los que no se tenía conciencia antes de efectuarse la deducción (p. 13);

c) “Que esas ideas no se amontonan caóticamente o, simplemente, en forma cronológica, sino que se organizan en sistemas de ideas, esto es en conjuntos ordenados de proposiciones (teorías). Que el conocimiento científico de la realidad es objetivo, significa (p. 13)

1) “que concuerda aproximadamente con su objeto; vale decir que busca alcanzar la verdad fáctica”;

2) “que verifica la adaptación de las ideas a los hechos recurriendo a un comercio peculiar con los hechos (observación y experimento), intercambio que es controlable y hasta cierto punto reproducible” (p. 13)

Bunge (1971, p. 13) “Ambos rasgos de la ciencia fáctica, la racionalidad y la objetividad, están íntimamente soldados. Así, por ejemplo, lo que usualmente se verifica por medio del experimento es alguna consecuencia —extraída por vía deductiva— de alguna hipótesis; otro ejemplo: el cálculo no sólo sigue a la observación, sino que siempre es indispensable para planearla y registrarla. La racionalidad y objetividad del conocimiento científico pueden analizarse en un cúmulo de características a las que pasaremos revista en lo que sigue”

Las ciencias fácticas tienen que contrastar sus hipótesis.

“Las ciencias fácticas contrastan sus hipótesis porque se refieren a lo que sucede en la realidad. A través de métodos deductivos, de la hipótesis se obtienen consecuencias observables (ya que las hipótesis son empíricamente contrastables) y estas son contrastadas con los resultados obtenidos en la experiencia científica (medición, observación y experimentación). Estos resultados o datos son evaluados en conjunto y sirven como evidencia para confirmar o refutar la hipótesis. Nota: para ser científicas tienen que ser contrastables” (p. 14)

Las hipótesis de las ciencias fácticas son enunciados generales.

Las hipótesis fácticas son enunciados generales ya que refieren indirectamente a un conjunto de experiencias singulares. Son una construcción lógica a partir de los datos. Cualquier hipótesis va más allá de la evidencia que intenta explicar, ya que su contenido es mayor que el que cubren los datos. Van más allá de la evidencia, son proposiciones universales que describen un caso general que abarca todos los elementos de una clase” (p. 15)

### ***2.2.11 Objetividad***

Mario Bunge (1971, p. 18) “describe la objetividad, como la cualidad de lo objetivo, de tal forma que es perteneciente o relativo al objeto en sí mismo, con independencia de la propia manera de pensar o de sentir que pueda tener cualquier sujeto que lo observe o considere. Es decir, la objetividad incluiría un conjunto de características que trasciende la subjetividad de un observador”.

Mario Bunge (1971, p. 32) “La objetividad es un concepto filosófico central, relacionado con la realidad y la verdad, que ha sido

diversamente definido por las fuentes. Generalmente, objetividad significa el estado o la cualidad de ser verdadero incluso fuera de los prejuicios, interpretaciones, sentimientos e imaginaciones individuales de un sujeto”.

Mario Bunge (1971, p. 32) “una proposición generalmente se considera objetivamente verdadera (tener verdad objetiva) cuando sus condiciones de verdad se cumplen sin sesgos causados por sentimientos, ideas, opiniones, etc., de un sujeto consciente. Un segundo significado más amplio del término se refiere a la capacidad en cualquier contexto para juzgar de manera justa, sin parcialidad ni influencia externa. Este segundo significado de objetividad a veces se usa como sinónimo de neutralidad”.

### ***Objetividad y epistemología***

Para Mario Bunge (1971), la epistemología, como teoría del conocimiento, se ocupa de:

Evaluar las circunstancias, origen y validez a través de las cuales el ser humano adquiere el conocimiento. Por esta razón, la epistemología se relaciona con el término objetividad, ya que esta reconoce que el individuo adquiere el conocimiento desde la realidad, y que, por medio de la razón y tras un proceso mental, puede generar una afirmación objetiva o confiable (p.20)

La objetividad es un concepto tanto metafísico como epistemológico. Se refiere a la relación entre la consciencia y la existencia. Metafísicamente, es el reconocimiento del hecho de que la realidad existe independiente de la consciencia de quien percibe. Epistemológicamente, es el reconocimiento del hecho de que la consciencia del perceptor (del

hombre) tiene que adquirir conocimiento de la realidad a través de ciertos medios (la razón), de acuerdo con ciertas reglas (la lógica) (p. 20).

“Esto significa que aunque la realidad es inmutable y que, en cualquier contexto dado, sólo una respuesta es verdadera, la verdad no está disponible automáticamente para la consciencia humana y sólo puede obtenerse mediante un cierto proceso mental que se requiere de cada hombre que busca el conocimiento – que no hay sustituto para este proceso, ni cómo eludir la responsabilidad de hacerlo, ni atajos, ni revelaciones especiales para observadores privilegiados – y que no puede haber tal cosa como una “autoridad máxima” en cuestiones relativas al conocimiento humano. Metafísicamente, la única autoridad es la realidad; epistemológicamente – la mente de cada uno. La primera es el árbitro final de la segunda”.

El concepto de objetividad contiene la razón de por qué la pregunta “¿Quién decide lo que es bueno o malo, correcto o incorrecto?” es inapropiada. Nadie “decide”. La naturaleza no decide: simplemente, es; el hombre no decide, en cuestiones de conocimiento, él simplemente observa lo que es. “Cuando se trata de aplicar su conocimiento, el hombre decide lo que quiere hacer, de acuerdo a lo que ha aprendido, recordando que el principio básico de la acción racional en todos los aspectos de la existencia humana, es: “La naturaleza, para ser comandada, ha de ser obedecida”. Eso significa que el hombre no crea la realidad, y que puede alcanzar sus

valores sólo si toma decisiones en consonancia con los hechos de la realidad”.

### ***2.2.12 Conocimiento Verificable***

Mario Bunge (1971) en “La Ciencia, su Método y su Filosofía” indica que:

“El conocimiento científico es verificable: debe aprobar el examen de la experiencia. A fin de explicar un conjunto de fenómenos, el científico inventa conjeturas fundadas de alguna manera en el saber adquirido. Sus suposiciones pueden ser cautas o audaces simples o complejas; en todo caso deben ser puestas a prueba. El test de las hipótesis fácticas es empírico, esto es, observacional o experimental. El haberse dado cuenta de esta verdad hoy tan trillada es la contribución inmortal de la ciencia helenística”. En ese sentido, las ideas científicas (incluidos los enunciados de leyes) no son superiores a las herramientas o a los vestidos: si fracasan en la práctica, fracasan por entero. La experimentación puede calar más profundamente que la observación, porque efectúa cambios en lugar de limitarse a registrar variaciones: aísla y controla las variables sensibles o pertinentes. Sin embargo, los resultados experimentales son pocas veces interpretables de una sola manera. Más aún, no todas las ciencias pueden experimentar; y en ciertos capítulos de la astronomía y de la economía se alcanza una gran exactitud sin ayuda del experimento. La ciencia fáctica es por esto empírica en el sentido de que la comprobación de sus hipótesis involucra la experiencia; pero no es necesariamente experimental y en particular no es agotada por las ciencias de laboratorio (p. 19).

Mario Bunge (1971) “la prescripción de que las hipótesis científicas deben ser capaces de aprobar el examen de la experiencia es una de las reglas del método científico; la aplicación de esta regla depende del tipo de objeto, del tipo de la hipótesis en cuestión y de los medios disponibles. Por esto se necesita una multitud de técnicas de verificación empírica. La verificación de la fórmula de un compuesto químico se hace de manera muy diferente que la verificación de un cálculo astronómico o de una hipótesis concerniente al pasado de las rocas o de los hombres” (p. 23). Las técnicas de verificación evolucionan en el curso del tiempo; sin embargo, siempre consisten en poner a prueba consecuencias particulares de hipótesis generales (entre ellas, enunciados de leyes). Siempre se reducen a mostrar que hay, o que no hay, algún fundamento para creer que las suposiciones en cuestión corresponden a los hechos observados o a los valores medidos. La verificabilidad hace a la esencia del conocimiento científico; si así no fuera, no podría decirse que los científicos procuran alcanzar conocimiento objetivo (p.24)

### ***2.2.13 Fiabilidad***

El método de prueba y repetición es el más simple para probar la fiabilidad y consiste en probar los mismos sujetos posteriormente, asegurando que exista una correlación entre los resultados.

### ***Consistencia interna***

La prueba de consistencia interna compara dos versiones diferentes del mismo instrumento para garantizar que exista una correlación y que midan lo mismo. Si existe una alta consistencia interna y los resultados de los dos grupos de preguntas

son similares, entonces es probable que la prueba nueva sea fiable. El método de prueba y repetición incluye dos administraciones separadas del mismo instrumento; la consistencia interna mide dos versiones diferentes al mismo tiempo.

En el ámbito científico, la fiabilidad es algo que parte de la forma de constatar la validez de los conocimientos. Por lo general, se considera que la forma de corroborar o constatar lo que se conoce, es la experimentación, o la correspondencia entre los hechos y las teorías que los explican. Otro sentido de fiabilidad apunta a las garantías con que se certifica algo.

Mario Bunge (1971) propone algunos elementos para problematizar el concepto de fiabilidad:

- 1.- Plantear la relación entre las teorías y las realidades que explican y preguntar los criterios desde los cuales algo es definido como fiable o no.
- 2.- Considerando la existencia de teorías factuales, y que varias de estas teorías admiten diferentes sistematizaciones, comprender que validar globalmente una teoría se complica y en algunos casos puede resultar inviable.
- 3.- Plantear que la fiabilidad en la ciencia posee gran versatilidad, dado que está estrechamente vinculada con la utilidad de una teoría para alcanzar el objeto de una investigación.
- 4.- Sugerir que el concepto de fiabilidad aplicado a la ciencia permite la aplicación de criterios y estrategias variadas que combinan tanto lo teórico como lo empírico.

Todo lo anterior, sin olvidar que algunos ponen en cuestión si la ciencia o los conocimientos científicos teóricos son capaces de alcanzar “verdades” y reducen los conocimientos científicos a conjeturas, sin posibilidad alguna de establecer con seguridad si hay o no conexión entre una teoría y la realidad teorizada; otros reducen el significado de los conocimientos científicos exclusivamente a la utilidad de la aplicación de sus hallazgos; incluso hay quienes sostienen que la verdad científica es convencional, mero acuerdo entre científicos, mientras que otros atribuyen a la ciencia la consideración de único saber riguroso.

### **2.3 Concepto de las Categorías**

- Epistemología
 

“Teoría de los fundamentos y métodos del conocimiento científico.”  
(DRAE, 2017)
- Planificación
 

“Plan general, metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, tal como el desarrollo armónico de una ciudad, el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria, etc.” (DRAE, 2017)
- Urbanismo
 

"Conjunto de problemas que se presentan en el arte de construir las ciudades y principios de esta construcción en cada época de la Historia"  
(Ware y Beatty, s/f. p.146)
- Planificación
 

“La planificación se entiende como sinónimo de planeación y planeamiento. Es un sistema encaminado a determinar la acción futura, según una secuencia diferida de etapas. Además, es un método para plantear y resolver los problemas sociales que se materializará en obras concretas y

es producto del llamado trabajo de un equipo interdisciplinario” (Ducci, 2005, p.8).

- Políticas urbanas

“Las políticas son lineamientos y criterios de acción que se toman como guías para dirigir las acciones y conductas de la sociedad” (Ducci, 2005, p.9)

- Planificación urbana

“Es una disciplina formada por un conjunto de ciencias técnicas y arte que tiene como meta plantear la estructura urbana: zonificar, localizar y dosificar áreas y servicios en la forma más efectiva y económica. Para este propósito se deben considerar aspectos geográficos, ecológicos, económicos, sociales y políticos” (Ducci, 2005, p.9)

- Densidad de población

“En la ciudad, la población se encuentra agrupada con una densidad mayor que en un pueblo o aldea, pero en este caso no hay ningún límite que defina una densidad urbana. En general, las densidades urbanas se miden en habitantes por hectárea y las densidades rurales en habitantes por kilómetro cuadrado” (Ducci, 2005, p.18)

## **Capítulo III: Metodología de la investigación**

### **3.1 Paradigma**

El presente trabajo de investigación es de tipo básico, ello quiere decir una investigación que “está dirigida a un conocimiento completo a través de la comprensión de los aspectos fundamentales de los fenómenos, de los hechos observables o de las relaciones que establecen los entes” (Concytec, 2019, Art.5°). Así, nuestra investigación plantea profundizar en los fundamentos epistemológicos de los instrumentos de planificación urbana. Desde un enfoque metodológico nuestra investigación es cualitativa, ello quiere decir que se emplearán técnicas de recojo y análisis de información, en el marco de este enfoque metodológico (Hernández Sampieri et al, 2018).

### **3.2 Enfoque cualitativo**

La propuesta de investigación es cualitativa y presenta un diseño de teoría fundamentada (Hernández Sampieri et al., 2014), éste es un diseño de investigación donde “el investigador produce una explicación o teoría respecto a un fenómeno, proceso, acción o interacciones que se aplican a un contexto concreto” (p.526). Para el caso de la presente investigación se pretende observar presupuestos epistemológicos en relación al urbanismo, desde la técnica de revisión documental de los Planes de Desarrollo Urbano en el Perú desde 1985 hasta el 2022.

### **3.3 Diseño de investigación**

Para el desarrollo de la presente investigación se considerarán los principios de rigor científico referente a dependencia, credibilidad, transferencia y confirmabilidad (Hernández Sampieri et al., 2014). En el caso de la dependencia se asegura el rigor científico en base al trabajo con el asesor y las observaciones consideradas por el jurado evaluador. En lo que respecta a la credibilidad, el rigor científico está previsto considerándose la perspectiva desde el enfoque comparado en relación a los documentos a analizar; tomar en cuenta una perspectiva en diversos sentidos, nos permitirá

generar mayor credibilidad en el recojo de nuestra información, el análisis de los mismos y el trabajo de los resultados.

Por otro lado, en cuanto a la transferencia, consideramos que la profundización de nuestro estudio de caso permitirá visibilizar problemáticas similares en otros contextos epistemológicos y urbanísticos. Finalmente, para el caso de la confirmabilidad, se reducen las posibilidades de sesgo de los investigadores ante las acciones de revisión teórica y rigor metodológico.

### **3.4 Informantes o participantes**

Los informantes clave estarán constituidos por la unidad de análisis. Esta está dada por los Reglamentos para la Formulación de Planes de Desarrollo Urbano de los años 1985, 2003, 2011 y 2016. De los cuales se extraerá información cualitativa y cuantitativa, la misma que será analizada por medio de la técnica de análisis de contenido.

### **3.5 Técnicas de recolección de datos**

Para la presente investigación se aplicará la técnica de revisión documental. Los documentos pueden abordar a una gran diversidad de tipos, tales como “cartas, diarios personales, fotografías, grabaciones de audio y vídeo por cualquier medio, objetos como vasijas, armas y prendas de vestir, grafiti y toda clase de expresiones artísticas, documentos escritos de cualquier tipo, archivos, huellas, medidas de erosión y desgaste, etcétera” (Hernández Sampieri et al., 2018, p.462).

### **3.6 Instrumentos de recolección de datos**

Para la presente investigación se utilizarán los reglamentos de formulación de planes de acondicionamiento territorial y desarrollo sostenible de los años 1985, 2003, 2011 y 2016 del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Asimismo, se diseñará una guía de revisión documental, previamente validada, para el levantamiento de la información.

### **3.7 Análisis de los datos**

Para el análisis de datos se utilizó el método de análisis de contenido. Ésta se entiende como “un conjunto de técnicas de análisis de comunicaciones utilizando procedimientos sistemáticos y objetivos de descripción de contenido de los mensajes” (Tinto, 2013, p.141).

## Capítulo IV: Hallazgos de la investigación

### 4.1 Categoría Racionalidad y Sostenibilidad

Verificación de la insuficiencia de la promulgación de la norma para que adquiriera obligatoriedad y resulte efectiva.

ENUNCIADO 1: “Ocupación racional y sostenible del territorio”

ENUNCIADO 2: “La reducción de la vulnerabilidad ante desastres, prevención y atención oportuna de los riesgos y contingencias físico – ambientales”.

#### Crecimiento urbano en el Perú

El crecimiento urbano en el Perú, responde a una dinámica de producción informal de suelo urbano, lo cual se convierte en una causa de insostenibilidad social debido a que promueve y refuerza la inequidad y genera altísimos costos de implantación en áreas vulnerables y de alto riesgo. Esta dinámica de ocupación del suelo se hace contra toda normatividad, pero lo más preocupante es que, los distintos niveles de gobierno terminan fomentando y reforzando esta modalidad dotando a las invasiones del servicio de agua y desagüe, pistas y veredas, para finalmente titularlos de manera excepcional. Por lo tanto, estamos ante políticas reactivas de subsanación luego de haberse concretado una ocupación informal y en algunos casos ilegal del suelo.

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento ha formulado el Plan Nacional de Vivienda y Urbanismo donde se ha establecido que en el período 2007 – 2016 solo el 6% del crecimiento urbano está promovido por urbanizadoras formales que han cumplido con los procedimientos técnico y administrativo establecidos en la normatividad vigente, mientras que el 47% del suelo urbano generado se ha producido de manera ilegal por invasión de terrenos públicos y en algunos casos privados, el 34% se ha producido por lotizaciones informales que han ocupado el suelo sin habilitación urbana aprobada por el órgano competente y carentes de infraestructura básica. Finalmente, el 13% se ha producido por el tráfico

de terrenos, lo cual implica que el 94% de la generación de suelo urbano es informal.

Espinoza y Fort (2019) según investigación del Grupo de Análisis para el desarrollo – GRADE, “entre los años 2001 y 2018 las 43 ciudades más grandes del país añadieron 68.000 hectáreas de nuevo suelo urbano, donde habitan 3.5 millones de personas en 940.000 viviendas. Este es un aumento del 47% sobre el suelo urbano existente en el año 2000. La generación de nuevo suelo urbano a nivel nacional parece además estarse acelerando: mientras en el periodo 2001-2006 se crearon 3.400 has anuales, entre 2007 y 2016 la expansión urbana produjo más de 4.700 has por año, las ciudades que más crecieron en términos relativos entre 2000 y 2018 fueron Tacna (111%), Yurimaguas (103%), Arequipa (102%), Puerto Maldonado (94%) e Ica (90%)”. Sin embargo, en términos absolutos la ciudad de Lima es la que más suelo urbano ha generado, acumulando un total de 25,000 hectáreas en el período 2001 – 2018, seguida de la ciudad de Arequipa con un acumulado de 9,000 hectáreas y la ciudad de Tacna con 3.800 hectáreas.

Espinoza y Fort (2019) en estudio de GRADE considera que “el 93% del nuevo suelo urbano creado desde el año 2001 corresponde a urbanizaciones informales, es decir, asentamientos que no cuentan con habilitación urbana completa. El nuevo suelo urbano creado entre 2001 y 2008 en las 43 ciudades con mayor población del país se distribuye de la siguiente manera: ocupaciones ilegales (47% de las nuevas urbanizaciones a nivel nacional), lotizaciones informales (46%), urbanizaciones formales (6%) y proyectos de vivienda social (1%)”.

Haciendo una revisión de los Censos de Población y Vivienda hechos por el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, entre el periodo intercensal 2007 al 2017, se evidencia el crecimiento del parque habitacional a nivel nacional que no guarda un correlato con el crecimiento poblacional.

Tabla 1

Condición de ocupación de la vivienda 2007 – 2017 a nivel nacional.

CENSO	Vivienda ocupada con personas presentes	Viviendas con personas ausentes y abandonadas
2007	6'400,131	1'166,011
2017	7'698,800	2'404,049

Elaboración propia: Fuente Censos INEI 2007 – 2017.

En el año 2007, el 15% del parque habitacional se encontraba con personas ausentes, desocupado o abandonado, en el año 2017 aumento este porcentaje llegando a representar el 24% del parque habitacional en las condiciones descritas. Mientras que la población aumento en el periodo 2007 – 2017 en 7.2%, el parque habitacional se incrementó en 33%, lo cual evidencia lo dicho anteriormente. El crecimiento desmedido del parque habitacional se produce en zonas agrícolas y zonas altamente vulnerable y expuestas a riesgos, para evidenciar lo afirmado vamos a exponer dos casos:

#### Caso Arequipa – Ciudad de Arequipa

El “Centro de Estudios en Economía y Empresa” de la “Universidad Católica San Pablo” publicó el trabajo de investigación titulado “Una mirada a la expansión de la ciudad de Arequipa en los últimos 40 años” donde Arela, Riesco y Chavez (2021) hacen un análisis del período comprendido entre los años 1984 y 2020, concluyendo que “la ciudad de Arequipa ha ampliado su zona urbana en 208 km<sup>2</sup> (de 67.8 km<sup>2</sup> a 275.8 km<sup>2</sup>), con reducción de las áreas verdes, especialmente en los distritos del cono norte. Entre los años 1984 y 2020 el crecimiento de la ciudad de Arequipa es sorprendente, quedando la incógnita de la calidad de vida en las áreas nuevas, en función de si se cuenta con la logística y los servicios suficientes para garantizar el mínimo de comodidades en los nuevos centros urbanos de la ciudad. Los distritos que más han tenido que sacrificar sus áreas verdes debido a este crecimiento son Cayma, Cerro Colorado, Mollebaya, Quequeña, Sachaca, Socabaya y Yura” (p. 3)

Asimismo, concluye que la ciudad de Arequipa ha tenido un importante crecimiento no sólo en extensión, sino también en densidad demográfica (representada en habitantes por km<sup>2</sup>), el mismo que no ha tenido un correlato en del desarrollo de

capacidades productivas tanto en actividades primarias como en actividades de transformación y servicios.

Para Arela, Riesco y Chavez (2021), “las actividades que prevalecen en estos territorios objeto de invasión son el comercio y servicios, y mayormente se ubican en la informalidad, explicando un buen porcentaje de los niveles de pobreza de la ciudad de Arequipa” (p. 4)

Figura 1

Crecimiento urbano de la ciudad de Arequipa.

Año	Área urbana (km <sup>2</sup> )	Variación (km <sup>2</sup> )
1984	67.8	---
2000	78.0	10.2
2010	155.2	77.2
2020	275.8	120.6

Carlos Zeballos, Decano de la Facultad de Ingeniería y Computación de la UCSP citado por Arela, Riesco y Chavez (2021) indica que: “La forma en que ha crecido Arequipa en los últimos 30 años es dramática. Se debe planificar la ocupación de suelo tan expansiva que tiene la ciudad, porque es imposible lograr un desarrollo sustentable en una ciudad que se expande tanto sin necesitarlo. Estamos comiendo nuestras reservas de tierra creciendo de forma no planificada, porque la planificación llega mucho después para parchar las cosas que se hicieron mal en su momento”(p. 6)

Para Arela, Riesco y Chavez (2021) “el crecimiento tan acelerado y extensivo, imposibilita que los órganos competentes cumplan con la función planificadora, dotando a la nueva trama urbana de infraestructura de servicios básicos,

equipamientos urbanos y ampliación del sistema vial para la atención del servicio de transporte público. Lo preocupante es que el crecimiento urbano no guarda con correlato con el crecimiento poblacional, lo cual implica que se está produciendo un tráfico de terrenos que hace que algunas personas acumulen grandes áreas de suelo urbano” (p. 7)

La Zonificación Ecológica Económica formulada por el Gobierno Regional de Arequipa – ZEE GRA (2015), afirma que la expansión urbana informal generada en las zonas agrícolas, empieza por pequeñas áreas construidas que poco a poco se van incrementando, “mientras pasa el tiempo estas zonas de áreas verdes se transforman en pistas, veredas y conjuntos habitacionales, tal como lo demuestra el estudio en mención. Finalmente, las zonas agrícolas, corren riesgo de perder 1000 hectáreas debido al nuevo Plan de Desarrollo Metropolitano (PDM), que se dedicaran a construir nuevas urbanizaciones en los próximos 10 años, además, las otras 291 hectáreas restantes, se transformarían en aportes para actividades de recreación”.

#### Caso Ica – Caso ciudad de Ica

Según Hernández (2018) el “Análisis de los Impactos Socio – ambientales y la Percepción de la población del cambio de uso de suelo de Zona Agrícola a Zona Urbana en el Desarrollo Urbano e Inmobiliario del distrito de Ica – Perú” hecho por Milagro del Rosario Hernández Puma (, para optar el grado de Magister en Desarrollo Ambiental “del cambio de zona agrícola a zona urbana del año 2003 al 2017, tenemos que en el año 2003 el área de estudio tenía un porcentaje de 82.9% como área agrícola, es decir áreas pertenecientes cultivos u otro tipo de vegetación. Mientras que el porcentaje correspondiente al área urbana o los asentamientos humanos de casas y barrios en dicho año corresponde solo al 17.1% aproximadamente. Por otro lado, respecto al año 2017 tenemos que el área agrícola tiene un porcentaje de 45%, mientras que el área urbana en dicho año abarca un porcentaje de 55%” (p. 7). La información ha sido obtenida mediante la observación de las imágenes satelitales presentadas en la parte de metodología. Por lo tanto, “afirma que el paso de los años y la demanda de nuevas viviendas para la creciente

población de la ciudad de Ica han ocasionado el fenómeno de la expansión urbana y creación de nuevos barrios y zonas residenciales, pues actualmente vemos más área construida en zonas donde anteriormente existieron terrenos agrícolas o zonas vacías. Esto influye sobre el desarrollo inmobiliario de la ciudad”.

Hernández (2018) otro de los impactos ambientales evidenciados en el trabajo de investigación mencionado es “que surge del cambio de zona agrícola a zona urbana, lo que produce la irremediable degradación del suelo y de las tierras cultivables, pues estas ya no podrán recuperarse ni tener el valor ambiental que antes tenían. Al cubrir con asfalto suelos asociados a la producción agraria y vegetación en general, se puede disminuir la captación de CO<sub>2</sub> hacia la atmósfera, esto puede contribuir con la intensificación del cambio climático global”. Como se menciona en el estudio, la FAO señala que: “el suelo y el agua sustentan la producción de la biomasa en general, y de productos agropecuarios, es decir de los alimentos. De esta manera, el suelo es un elemento crucial para satisfacer la necesidad de cultivos agrícolas y el bienestar de la población creciente en cuanto a reserva de alimentos y actividades económicas, por ello es importante mantener y preservar los suelos de cultivo y construir viviendas y zonas urbanas en áreas que sean diferentes a estos espacios”.

Según Espinoza y Fort (2018) GRADE “en los últimos 50 años la población urbana del Perú se ha multiplicado por cuatro, añadiendo casi 20 millones de personas a sus ciudades. Esta acelerada expansión urbana ha ocurrido principalmente mediante la ocupación informal, no planificada del territorio—lo que ha generado ciudades con amplios sectores que no cuentan con acceso adecuado a servicios básicos, espacios públicos, infraestructura urbana, y oportunidades económicas en general” (p. 8)

### Vulnerabilidad y Riesgos ante Desastres

El suelo peruano está asentado sobre un extenso y heterogéneo territorio que tiene como columna vertebral a la cordillera de los andes, lo cual genera una elevada diversidad no sólo geográfica, sino también biológica y por ende cultural. De igual

manera, por su ubicación geográfica y por las características geológicas naturales, el Perú ha sido considerado como el tercer país más vulnerable del mundo, después de Honduras y Bangladesh.

La ocurrencia de acontecimientos naturales como terremotos, deslizamientos, inundaciones y erupciones volcánicas, entre otros eventos, por si solos, representan fenómenos naturales que se desarrollan como parte de los ciclos geológicos y meteorológicos de la naturaleza. Sin embargo, son las acciones humanas en muchos casos irracionales las que están ocasionando un enorme daño a los ecosistemas naturales, provocado desórdenes a escala global que han incrementado nuestra vulnerabilidad a los desastres.

El Ministerio del Ambiente (MINAM, 2014) ha publicado la “Memoria Descriptiva del Mapa de Vulnerabilidad Física del Perú – Herramienta para la gestión de riesgo” donde difunde los resultados del MAPA DE VULNERABILIDAD FÍSICA, donde:

Nos alerta que el 46% del territorio nacional se encuentra en condiciones de vulnerabilidad Alta a Muy Alta y que, además, el 28.19% de la población nacional (8 278,668 habitantes aprox.) ocupan y usan este espacio territorial en condiciones de Alta Vulnerabilidad, constituye una información sumamente valiosa para implementar políticas públicas que se orienten hacia la Gestión Social del Riesgo ante Desastres. En consecuencia, la vulnerabilidad es una condición que resulta de la interacción de un conjunto de factores que se relacionan entre sí de manera compleja. Entre estos factores destacan: la ausencia de un ordenamiento y gestión del territorio, la falta de planificación con enfoque de cuenca hidrográfica, la ausencia de políticas de largo plazo, la debilidad institucional, la intensificación del uso de la tierra, el aprovechamiento

descontrolado de los recursos naturales, el incremento acelerado de la población y las condiciones socioeconómicas desfavorables (p. 56)

Para realizar el análisis de la vulnerabilidad física de los centros poblados, se consideraron tres aspectos principales: evaluación de condiciones naturales del territorio, de peligros múltiples y fragilidad y resiliencia de centros poblados (p. 57).

Según el Directorio de “Centros Poblados publicado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI” en el año 2018, “los resultados de los Censos Nacionales 2017, muestran que, la población censada del país es de 29 millones 381 mil 884 personas. Los departamentos que concentran mayor población son: La Provincia de Lima (29,2 %) en 111 centros poblados; le sigue Piura (6,3 %) para 2 mil 803 centros poblados; La Libertad (6,1 %), distribuida en 3 mil 506 centros poblados; Arequipa (4,7 %) en 4 mil 727 centros poblados y Cajamarca (4,5 %) para 6 mil 513 centros poblados. En cambio, los departamentos que concentran menor población son: Madre de Dios (0,5 %), Moquegua (0,6 %), Tumbes (0,8 %), Pasco (0,9 %), y Tacna (1,1 %), que se encuentran ubicados en 307; 1 mil 241; 190; 2 mil 700 y 944 centros poblados respectivamente” (p. 11).

En este sentido (MINAM, 2014) el análisis de la vulnerabilidad física de los centros poblados, toma relevancia para el conjunto del sistema urbano nacional, indicando que:

La importancia de los centros poblados y los niveles de satisfacción de las necesidades de la población dependen, del tamaño de su población, de la cantidad de recursos del medio físico, del grado de organización y de sus niveles de vulnerabilidad ante peligros múltiples. Según el Mapa de Vulnerabilidad Física, existen a nivel nacional 241 centros poblados categorizados como ciudades, de estos el 40% (91) están localizados sobre

territorios considerados de muy alta vulnerabilidad, existen 7,762 centros poblados (ver Tabla 2) localizados sobre territorios en condiciones naturales de Muy Alta susceptibilidad a la degradación natural y afectados a peligros múltiples (sismos, heladas, sequías, inundaciones y peligros de origen geológico) (p. 59)

Tabla 2

Categorías de Centros Poblados en condiciones de vulnerabilidad Muy Alta.

<b>CATEGORIA</b>	<b>Nro DE CENTROS POBLADOS</b>	<b>TOTAL DE VIVIENDAS</b>	<b>POBLACIÓN</b>
Caserío	4,973	548,931	2'091,427
Pueblo	874	685,122	2'610,314
Anexo	1404	176,304	671,718
Villa	123	135,500	519,255
Ciudad	91	597,365	2'275,960
Otros	333	28,870	109,994
<b>T O T A L</b>	<b>7,762</b>	<b>2'172,092</b>	<b>8'278,668</b>

Elaboración propia: Fuente Mapa Vulnerabilidad Física del Perú – MINAM.

Según datos del Ministerio del Ambiente (MINAM, 2014) “existen 3,923 Centros Poblados en condiciones de Vulnerabilidad Alta, lo cual representa un alto grado de debilidad o exposición de un elemento o conjunto de elementos frente a la ocurrencia de un peligro natural o antrópico de una magnitud dada. Es la facilidad como un elemento (infraestructura, vivienda, actividades productivas, grado de organización, sistemas de alerta y desarrollo político-institucional, entre otros), pueda sufrir daños humanos y materiales” (p. 62)

Respecto a la susceptibilidad física, según datos del Ministerio del Ambiente (MINAM, 2014) “referida a la mayor o menor predisposición que un espacio geográfico sea modificado por eventos naturales, se ha estimado que el 35.1% (44'915,800.3 ha.) del territorio

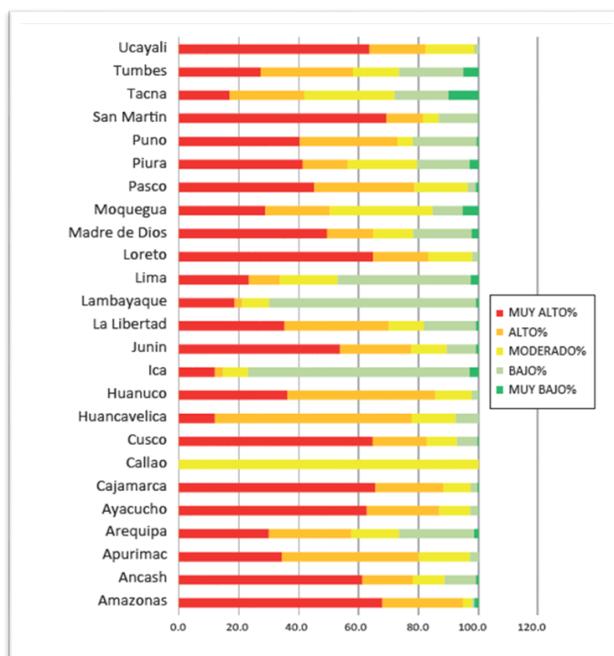
nacional se encuentra en condiciones de susceptibilidad Muy Alta; el 22.4% (28'684,167.2 ha.) en Alta susceptibilidad; el 35.1% (44'897,641.4 ha.) Moderada susceptibilidad, el 6.2% (7'979,960.2 ha.) Baja susceptibilidad y el 0.9% (1'223,323.1 ha.) en condiciones de Muy Baja susceptibilidad” (p. 63)

Según datos del Ministerio del Ambiente (MINAM, 2014) “San Martín es el departamento con mayor porcentaje de centros poblados ubicados en zonas expuestas a diferentes peligros. De los 1,522 poblados registrados por el INEI, el 69.3% (1,054) se encuentran localizados en zonas de Muy Alta susceptibilidad; el 12% (184) en zonas de Alta susceptibilidad; el 5.5% (83) en zonas de Moderada susceptibilidad; el 13.0% (198) en zonas de Baja susceptibilidad y solo el 0.2% (3) se localizan en zonas de Muy Baja susceptibilidad” (p.63)

Según datos del Ministerio del Ambiente (MINAM, 2014) “los departamentos con mayor número de habitantes ubicados en zonas de Muy Alta susceptibilidad son: Loreto, Huancavelica, Cusco, Cajamarca, Ayacucho, Apurímac, Ancash y Amazonas. Si bien, San Martín tiene la mayor cantidad de centros poblados en zonas de Muy Alta susceptibilidad, es el departamento de Loreto que tiene mayor cantidad de habitantes en zonas de Muy Alta susceptibilidad, lo cual se explica por la mayor concentración espacial de habitantes en los centros poblados de Loreto y una dispersión mayor de habitantes en San Martín” (p. 64)

Figura 2

“Centros Poblados por Niveles de Susceptibilidad Física por departamento”.



La Región Callao presenta un nivel moderado de susceptibilidad física y los departamentos de Huancavelica e Ica tienen 10% de susceptibilidad física muy alta.

### Conclusión Categoría de Racionalidad y Sustentabilidad

Los dos enunciados:

ENUNCIADO 1: “Ocupación racional y sostenible del territorio”

ENUNCIADO 2: “La reducción de la vulnerabilidad ante desastres, prevención y atención oportuna de los riesgos y contingencias físico – ambientales”.

### Premisas Bunge

Si la palabra racionalidad designa por lo menos siete conceptos diferentes y se hace imposible un abordaje desde una perspectiva global **ENTONCES** la elección de alguna de las racionalidades a expensa de las demás es una racionalidad parcial o subjetiva.

p = siete conceptos de racionalidad

q = imposible adoptar una perspectiva global

r = La racionalidad es parcial o es una racionalidad subjetiva (basada en creencias que pueden parecer mejores) la acción humana es poco predecible

<b>P</b>		<b>Q</b>
“La palabra racionalidad designa por lo menos siete conceptos diferentes”	<b>Y</b>	“Es imposible adoptar una perspectiva global”
→	“Racionalidad parcial o racionalidad subjetiva (basada en creencias que pueden parecer mejores) donde la acción humana es poco predecible”	

#### **PREMISA SIMON**

Distingue varios conceptos de racionalidad

La racionalidad objetiva no existe y los individuos no siempre son coherentes ni racionales **ENTONCES** surge la racionalidad limitada y el concepto de satisfacción en lugar de maximización. La racionalidad limitada es un proceso imperfecto e incompleto.

<b>P</b>		<b>Q</b>
“La racionalidad objetiva no existe”	<b>Y</b>	“Los individuos no siempre son coherentes ni racionales”
→	“Surge la racionalidad limitada y el concepto de satisfacción en lugar de maximización. La racionalidad limitada es un proceso imperfecto e incompleto”	

**PREMISA ELSTER**

Las decisiones provienen de preferencias irracionales y toda decisión implica deseos y creencias que pueden cambiar con el tiempo ENTONCES nuestras decisiones son irracionales.

<b>P</b>		<b>Q</b>
Las decisiones provienen de preferencias irracionales	<b>Y</b>	Toda decisión implica deseos y creencias que pueden cambiar con el tiempo
→	Nuestras decisiones son irracionales.	

**PREMISA PAVESI**

La racionalidad es esencialmente subjetiva ENTONCES se formuló la “Teoría de la Racionalidad instrumental mínima” pero no permite comprender la realidad aceptando la subjetividad y por ende puede ser no ético

<b>P</b>	→	<b>Q</b>
La racionalidad es esencialmente subjetiva		Se formuló la “Teoría de la Racionalidad instrumental mínima” pero no permite comprender la realidad aceptando la subjetividad y por ende puede ser no ético

### PREMISA 1 DE BERMEJO Y SUNKEL

La sustentabilidad puede ser aplicada en ámbitos como la política, la economía, las finanzas entre otras y carece de lineamientos concretos ENTONCES el desarrollo sustentable es un concepto demasiado ambiguo.

<b>P</b>		<b>Q</b>
“La sustentabilidad puede ser aplicada en ámbitos como la política, la economía, las finanzas entre otras”	<b>Y</b>	Carece de lineamientos concretos
→	El desarrollo sustentable es un concepto demasiado ambiguo.	

### PREMISA 2

Si no existen precisiones sobre la aplicabilidad del concepto desarrollo sustentable y las posibilidades de operacionalizar dicho concepto son mínimas ENTONCES el desarrollo sustentable no está estructurado sobre bases teóricas sólidas.

<b>P</b>		<b>Q</b>
“No existen precisiones sobre la aplicabilidad del concepto desarrollo sustentable”	<b>Y</b>	“Las posibilidades de operacionalizar dicho concepto son mínimas”
→	“El desarrollo sustentable no está estructurado sobre bases teóricas sólidas”	

**PREMISA 3**

Si la disponibilidad de recursos limita la aplicabilidad de la sustentabilidad y existen desigualdades económicas insalvables entre los países desarrollados y subdesarrollados ENTONCES Hay incompatibilidades y condicionamientos derivados del modelo de desarrollo prevaleciente en cada país.

<b>P</b>		<b>Q</b>
“La disponibilidad de recursos limita la aplicabilidad de la sustentabilidad”	<b>Y</b>	“Existen desigualdades económicas insalvables entre los países desarrollados y subdesarrollados”
→	“Incompatibilidades y condicionamientos derivados del modelo de desarrollo prevaleciente en cada país”	

**PREMISA 4**

Si no se define claramente un objeto de estudio que tenga cierto grado de consenso y se formulan explicaciones a fenómenos diferentes con la pretensión de hacerlo sobre uno mismo ENTONCES no se podrá explicar por qué unos sistemas son sostenibles mientras otros no lo son, o saber qué características de diseño contribuyen a que unos sean más sostenibles que otros.

<b>P</b>		<b>Q</b>
“Si no se define un objeto de estudio que represente cierto grado de consenso”	<b>Y</b>	“Se formulan explicaciones a fenómenos diferentes con la pretensión de hacerlo sobre uno mismo”

→	<p>“No se podrá explicar por qué unos sistemas son sostenibles mientras otros no lo son, o saber qué características de diseño contribuyen a que unos sean más sostenibles que otros”</p>
---	---

El concepto de sostenibilidad se presenta demasiado ambiguo, para su aplicación en contextos concretos. Incluso desde el surgimiento del “informe Brundtland” se han desarrolla en promedio más de cien definiciones.

### PREMISA 5

Si no se identifica un concepto sobre el cual los investigadores puedan construir teorías sobre la sostenibilidad y no se desarrollan métodos para dar cuenta de la sostenibilidad de determinados tipos de sistemas ENTONCES dicho concepto no es aplicable y carece de un conjunto de principios para la construcción sistemática de conocimiento. NO ES UNA CIENCIA MADURA

<b>P</b>		<b>Q</b>
<p>“No se identifica un concepto sobre el cual los investigadores puedan construir teorías sobre la sostenibilidad”</p>	<b>Y</b>	<p>“No se desarrollan métodos para dar cuenta de la sostenibilidad de determinados tipos de sistemas”</p>
→	<p>“Concepto no es aplicable y carece de un conjunto de principios para la construcción sistemática de conocimiento. NO ES UNA CIENCIA MADURA”</p>	

## 4.2 Categoría “Derecho a Propiedad e Interés Público”

Enunciado 3

AÑO 2003: “Armonía entre el ejercicio del derecho de propiedad y el interés social”.

AÑO 2011: “Armonía entre el ejercicio del derecho de propiedad y el interés público”.

AÑO 2016: “Armonía entre el ejercicio del derecho de propiedad predial y el interés público”.

AÑO 2021: “Aprovechamiento del suelo en armonía con el bien común y el interés general”.

#### Caso Tacna – Cas ciudad de Tacna

El proyecto de investigación se inició en el mes de enero del 2015, en un contexto en el cual no se había aprobado el “Plan de Desarrollo Urbano” formulado el 2014 y se había producido el relevo de autoridades municipales para el período 2015 – 2018. Las nuevas autoridades municipales anunciaron una actualización del Plan de Desarrollo Urbano formulado el 2014, algo inusual teniendo en cuenta que solo habían pasado algunos meses y modificaron drásticamente el PDU formulado el 2014, aprobándolo por ordenanza No 019 – 2015 el 27 de agosto del 2015, por un lapso de 10 años.

Este hecho generó la reacción de los colegios profesionales agrupados en CONREDE (Consejo Regional de Decanos de Tacna) asimismo los colegios profesionales de Ingenieros y Arquitectos, a través de un pronunciamiento público demandaron al concejo de la “Municipalidad Provincial de Tacna (MPT)” anular la ordenanza mediante la cual se aprobó el “Plan de Acondicionamiento Territorial (PAT) y Plan de Desarrollo Urbano (PDU)”. Sosteniendo que estos documentos tienen irregularidades de forma y fondo.

Indicando que "la improvisación e interés político de quienes fueron elegidos para administrar la ciudad, solo favorecen a los traficantes de terrenos y a ciertos grupos que han ocupado indiscriminadamente el territorio bajo la consigna de una pobreza disfrazada", dice de forma textual el pronunciamiento. El decano de Arquitectos en Tacna, Carlos Vicente Aguilar, explicó que el PDU aprobado por el municipio declara como zonas pecuarias o urbanas, áreas que debían ser reservadas

para recreación, zonas verdes o industrias. La principal acusación que se le hace al alcalde Luis Torres es haber modificado el PDU para cumplir promesas de campaña y las modificaciones fueron aprobadas de manera irregular.

A su vez el regidor y presidente de la “Comisión de Desarrollo Urbano de la Municipalidad Provincial de Tacna”, Pedro Maquera, manifestó que el PDU no se cambiará a pesar de los reclamos y restó importancia a las observaciones hechas por los colegios profesionales de Arquitectos e Ingenieros al Plan de Desarrollo Urbano (PDU) aprobado en agosto pasado. Pedro Maquera sostuvo que existe una necesidad social de parte de las familias que habitan el Intiorko. "En todo caso, nosotros no los vamos a formalizar (a los invasores). Los terrenos del Intiorko son del gobierno regional. Ellos verán si venden o no los terrenos”. Pedro Maquera reconoció que el PDU amplió las zonas urbanas y redujo las áreas verdes en el distrito de Gregorio Albarracín, aun así recalcó que se mantuvieron los mínimos porcentajes que exige la ley en cuanto a áreas verdes se refiere. Señaló que detrás de los reclamos de las órdenes profesionales están ex funcionarios de la gestión municipal del ex alcalde Fidel Carita.

A su vez, el alcalde Luis Torres indico que se beneficiaran más de 80 mil pobladores: “Le hemos dado un regalo a Tacna, todos debemos estar contentos por eso”, fueron las palabras con las que culminó la sesión extraordinaria de concejo de esta mañana, el alcalde Luis Torres Robledo, luego de la aprobación unánime del “Plan de Desarrollo Urbano (PDU) y el Plan de Acondicionamiento Territorial (PAT)”, documentos normativos y rectores desarrollados por la comuna provincial.

Con la aprobación del dictamen se podrá conducir el crecimiento de la provincia y la ciudad, para una ocupación y uso ordenado del territorio, respetando el reglamento del “Ministerio de Vivienda”; con una vigencia hasta el 2025 los planes establecen el uso de suelos, los sistemas viales, planes específicos y proyectos de desarrollo.

La controversia que se ha producido pone en riesgo el crecimiento ordenado de la ciudad, y precisamente la investigación planteada apunta a que una de las

características de la gestión urbana-territorial en el país es la intervención dispersa y hasta contradictoria de diversos agentes o sectores en los procesos urbanos-territoriales. Frecuentemente tales intervenciones se producen con prescindencia de la autoridad local competente, en desacuerdo con las normas de descentralización y la propia Ley de Municipalidades, y por supuesto sin ningún criterio ordenador.

Sentencia Poder Judicial respecto al PDU – Tacna.

En el presente caso, la “Asociación de Vivienda Villa 28 de Octubre II Etapa Viñani” – representada por su presidente Máximo Facundo Alave Chambilla – y la “Asociación de Pobladores Corazón de María IV Etapa” – representada por su presidente Teodocio Ñahui Huamani – interpusieron acción de Amparo a favor de los vecinos del distrito “coronel Gregorio Albarracín Lanchipa”, alegando la lesión del derecho constitucional a la participación de los ciudadanos en el gobierno local y la del derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de aquellos, ello como consecuencia de haberseles restringido la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración del “Plan de Acondicionamiento Territorial y Plan de Desarrollo Urbano”, ambos de Tacna (aprobados mediante Ordenanza Municipal No 0019 – 15) con los cuales se eliminaron zonas destinadas a áreas de recreación pública en su Distrito. Que, siendo aquella ordenanza municipal una norma con rango de ley y cuyos efectos jurídicos no se encuentran supeditados a actos posteriores y concretos de aplicación, sino más bien, son de ejecución inmediata, procede el amparo en contra de ella.

“Del derecho a la participación de los ciudadanos en el Gobierno Local”.

El artículo 39 del Código Procesal Constitucional establece que: “El afectado es la persona legitimada para interponer el proceso de amparo”. Al respecto el Tribunal Constitucional ha precisado que: “La legitimidad activa – en un proceso constitucional – la ejerce el titular del derecho, es decir, corresponde interponer la acción a quien es perjudicado o amenazado por el acto lesivo u omisión, sea del particular o del funcionario público, que viola su derecho

constitucional, porque los derechos fundamentales son personalísimos, indelegables e intransferibles, pues el acto violatorio solamente afecta al agraviado, de allí que carezca de legitimación quien no es el verdadero afectado en el derecho”.

En relación a la Asociación, debe de entenderse ésta, como un conglomerado de personas que se reúnen o agrupan, en forma organizada con el propósito de tratar materias o cuestiones que son de interés común a ellos. No obstante, debemos de considerar la precisión que realiza el artículo 80 del Código Civil a tal acepción, definiéndola en los siguientes términos: “La asociación es una organización estable de personas naturales o jurídicas, o de ambas, que a través de una actividad común persigue un fin no lucrativo”. En ese sentido, no se puede soslayar el fin para el cual se la conforma, el propósito que motivó la creación o constitución de una asociación, la cual se materializa en un objeto social, que comprende una serie de actividades que deben ser precisadas en el respectivo estatuto, así como las actividades afines o conexas.

De la revisión de la demanda, se aprecia que los actores, la “Asociación de Vivienda Villa 28 de Octubre II Etapa Viñani” – representada por su presidente Máximo Facundo Alave Chambilla – y la “Asociación de Pobladores Corazón de María IV Etapa” – representada por su presidente Teodocio Ñahui Huamani – personas jurídicas de derecho privado, se han atribuido la representatividad de los vecinos residentes del distrito coronel “Gregorio Albarracín Lanchipa”, sin embargo no han acreditado que sus respectivas asociaciones comprendan a todos los vecinos de tal distrito, ni menos aún, han demostrado que hayan sido constituidas o creadas con el fin y objeto social de defender la participación ciudadana en el gobierno municipal de su jurisdicción, se entiende de los pobladores residentes de dicho distrito. Y es que en el amparo se requiere acreditar fehacientemente la titularidad de derechos, tal como lo precisa el Tribunal Constitucional: “En el proceso constitucional de amparo no se dilucida la titularidad de derechos, sino, sencillamente, se restablece su ejercicio. Por ello, que se encuentre fehacientemente acreditada dicha titularidad, es presupuesto procesal ineludible a efectos de poder ingresar a evaluar el fondo del asunto, con el propósito

de determinar si el acto reclamado incide, o no, sobre el contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado”.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que no se puede considerar el derecho a la participación ciudadana en el gobierno local como un interés difuso, ello debido a que el primer párrafo del artículo 82 del código procesal civil precisa que: “Interés difuso es aquel cuya titularidad corresponde a un conjunto indeterminado de personas, respecto a bienes de inestimable valor patrimonial, tales como el medio ambiente o el patrimonio cultural o histórico o del consumidor”. Que si bien el segundo párrafo del artículo 31 de la Constitución Política del Perú prescribe que: “Es deber y derecho de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción”. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación, éste derecho constituye un derecho subjetivo individual, siendo así, un vecino residente puede no ejercer dicho derecho, y si lo ejerce, podría sentirse satisfecho en su ejercicio, lo cual no significa que toda la comunidad haya participado ni que haya sido satisfecho en el ejercicio de ese derecho, y es que la satisfacción de uno de los integrantes de la comunidad debiera implicar la satisfacción del resto de sujetos de dicha colectividad para ser considerado interés difuso.

El Juez declarará improcedente la demanda cuando: El demandante carezca evidentemente de legitimidad para obrar, en tal sentido, y considerando lo expuesto precedentemente, los actores carecen de legitimidad para obrar respecto a la defensa del derecho constitucional a la participación ciudadana de los vecinos residentes del distrito coronel Gregorio Albarracín Lanchipa en el gobierno local, por lo tanto, corresponde declarar improcedente la presente demanda en este extremo.

Del derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida.

Tratándose de la defensa del medio ambiente, el tercer párrafo del artículo 40 del Código Procesal Constitucional prescribe que: “puede interponer demanda

de amparo cualquier persona cuando se trate de amenaza o violación del derecho al medio ambiente u otros derechos difusos que gocen de reconocimiento constitucional, así como las entidades sin fines de lucro cuyo sea la defensa de los referidos derechos”. Y según el artículo IV de la Ley 28611, Ley General del Objeto Ambiente: “Toda persona tiene el derecho a una acción rápida, sencilla y efectiva, ante las entidades administrativas y jurisdiccionales, en defensa del ambiente y de sus componentes, velando por la debida protección de la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, así como la conservación del patrimonio cultural vinculado a aquellos. Se pueden interponer acciones legales aun en los casos en que no se afecte el interés económico del accionante. El interés moral legitima la acción aun cuando no se refiera directamente al accionante o su familia. En tal sentido, y tal como lo ha aclarado el Tribunal Constitucional, la norma reconoce una legitimidad colectiva especial para accionar el amparo ambiental, consecuentemente, se les reconoce a los demandantes su legitimidad para accionar por este derecho, en el presente proceso.

El inciso 22 del artículo 02 de la Constitución Política del Perú establece que: Toda persona tiene derecho a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. En relación a éste derecho, el Tribunal Constitucional de manera pedagógica ha explicado que: El contenido del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona está determinado por los siguientes elementos:

- 1.- El derecho a gozar de ese medio ambiente y
- 2.- El derecho a que ese medio ambiente se preserve.

En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, dicho derecho comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se

desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1 de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido. Pero también el derecho en análisis se concretiza en el derecho a que el medio ambiente se preserve. El derecho a la preservación de un medio ambiente sano y equilibrado entraña obligaciones ineludibles, para los poderes públicos, de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. A juicio de éste tribunal tal obligación alcanza también a los particulares, y con mayor razón a aquellos cuyas actividades económicas inciden, directa o indirectamente, en el medio ambiente.

Los demandantes denuncian la lesión del derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de los vecinos residentes del distrito Coronel Gregorio Albarracín Lanchipa, solicitando se inaplique, para éste sector de Tacna, la ordenanza municipal No 0019 – 15 que aprueba el Plan de Acondicionamiento Territorial y Plan de Desarrollo Urbano, ya que se eliminaron aproximadamente un total de 60.27 hectáreas de áreas destinadas a zonas de recreación pública, sin expresar justificación basada en criterios técnicos, afectando así, el referido derecho constitucional de los vecinos albarracinos.

El cambio de uso de una determinada área – de zona de recreación pública a zona de vivienda – no conlleva necesariamente a la lesión del derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de los pobladores albarracinos, y es que el daño al goce del medio ambiente equilibrado y adecuado a la vida resulta ser un hecho muy complejo, por lo tanto, se requiere de estudios o informes técnicos especializados que nos permitan determinar técnicamente aspectos tales como, si se cumple con el mínimo de áreas de zonas de recreación que deben existir en todo el ámbito territorial del distrito Coronel Gregorio Albarracín Lanchipa, de ser así, si existe una adecuada distribución de las mismas

en dicho distrito, además, en qué medida le sería perjudicial a toda la comunidad albarracina el cambio de uso de la referida área, y, cómo se afectaría el equilibrio y adecuado medio ambiente al desarrollo de la vida de todos los residentes albarracinos, o en su caso, cómo se le pondría en grave peligro. No basta alegar en forma genérica que se afecta a los vecinos albarracinos con ese cambio de uso, sino se requiere también probarlo, más aún si la sumariedad del presente proceso no nos permite un mayor debate probatorio, y considerando las pruebas ofrecidas por las partes no hay ninguna que resulte ser concluyente y determinante al respecto. En ese sentido, corresponde desestimar la demanda por infundada, en razón de no haber acreditado el accionante la vulneración del derecho constitucional a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de los residentes del distrito Coronel Gregorio Albarracín Lanchipa.

Después de analizar la normatividad vigente, concebida para promover una ocupación racional y sostenible del territorio y lograr la armonía entre el ejercicio del derecho de propiedad y el interés público, constatamos que el conjunto sistematizado de leyes, normas y reglas aplicadas según los procedimientos establecidos por los tres niveles de gestión gubernamental no permiten una actuación diligente, entendida ésta como la prontitud, la prisa o el cuidado en la ejecución de algo.

La normatividad existente no permite actuaciones eficaces, la eficacia se refiere al seguimiento o acatamiento de la norma, una norma es eficaz si la población la cumple, con independencia de si la percibe como justa o válida, e ineficaz si es ampliamente desobedecida. Mientras mayores son las diferencias sociales, económicas y culturales entre las personas mayor es el ámbito del desacuerdo y mayor es la tendencia a acudir a discursos abstractos. “Por un lado va la construcción jurídica y por otro lado va la realidad social”, que deriva en acciones legales ilegítimas o acciones legales pero con sentido de injusticia social.

Según Rosa Edith Valdivia Reyes en ¿cómo delimitar si un acto jurídico es inválido o ineficaz? en cuanto a eficacia e ineficacia, veremos que son términos

opuestos y que la eficacia del acto o acto jurídico (normatividad) consiste en la aptitud de éste para producir los efectos pretendidos por el sujeto o los sujetos que lo realiza. La ineficacia, al contrario, será la incapacidad de éste para producir sus efectos, bien porque ha sido mal constituido, o bien porque ciertas circunstancias exteriores a él impiden tales efectos. De esta manera puede señalarse que los actos jurídicos ineficaces son aquellos que nunca han producido efectos jurídicos o aquellos que habiéndolos producido dejan de producirlos posteriormente por la aparición de una causal sobreviniente a la celebración del mismo acto jurídico.

Según datos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (diciembre 2008) “en las últimas tres décadas, en el país se ha formulado una ingente cantidad de planes de desarrollo urbano (se estima más de 600 planes urbanos en este periodo) sin que se pueda percibir un efecto positivo en los centros urbanos como consecuencia del esfuerzo desplegado. La eficacia de la normatividad es nula, sin embargo, no se hace nada por cambiarlas y volverlas más eficaces”.

Alfredo Marín García, sostiene que: “el interés público puede definirse como aquello que persigue una determinada comunidad, pensando en su propio beneficio y suele ir acompañado de la acción estatal. El interés público es un concepto muy abierto e indeterminado. Depende de multitud de variables y, en algunos casos, es totalmente subjetivo”.

#### PREMISA 1

El interés público puede definirse como aquello que persigue una determinada comunidad, pensando en su propio beneficio y suele ir acompañado de la acción estatal. El interés público es un concepto muy abierto e indeterminado. Depende de multitud de variables y, en algunos casos, es totalmente subjetivo.

<b>P</b>		<b>Q</b>
----------	--	----------

El interés público se define como aquello que persigue una determinada comunidad	<b>Y</b>	Concepto muy abierto e indeterminado
→	Depende de multitud de variables y, en algunos casos, es totalmente subjetivo.	

### PREMISA 2

La teoría del concepto indeterminado (es un elemento que se contiene en una norma jurídica y que sólo puede reconocerse o explicarse de manera abstracta o genérica. La indeterminación procede en unos casos, de que la norma se refiere a una realidad cuyos límites no pueden ser bien precisados en su enunciado ya que no admite una cuantificación o determinación rigurosa).

<b>P</b>		<b>Q</b>
Los elementos contenidos en una norma jurídica sólo pueden reconocerse o explicarse de manera abstracta o genérica	<b>Y</b>	La norma se refiere a una realidad cuyos límites no pueden ser bien precisados en su enunciado
→	El enunciado no admite una cuantificación o determinación rigurosa	

### PREMISA 3

Estos conceptos jurídicos son indeterminados porque no permiten una aplicación precisa e inequívoca. Incluir un concepto indeterminado en la Constitución o la ley puede tener finalidades distintas como son la de delimitar, limitar o controlar la acción administrativa. Por lo que no se puede afirmar que las

decisiones que se sustenten en conceptos indeterminados tienen un carácter político o ideológico.

<b>P</b>		<b>Q</b>
Concepto jurídico indeterminado que no permiten una aplicación precisa e inequívoca	<b>Y</b>	Concepto indeterminado que puede tener finalidades distintas como son la de delimitar, limitar o controlar la acción administrativa
→	Las decisiones que se sustenten en conceptos indeterminados tienen un carácter político o ideológico	

#### PREMISA 4

La desventaja de una definición radica en su vaguedad potencial, lo cual no permite conocer a ciencia cierta el alcance de su sentido. El concepto de interés público, que actúa como justificante de determinadas acciones por parte del Estado, es un concepto muy amplio y opera como cláusula general habilitante de la actuación pública en nombre de un bien jurídico protegido por el ordenamiento.

De cualquier forma, el interés público debe prevalecer en caso de confrontación, pero con apego a lo establecido en la norma fundamental, pues el interés público no puede convertirse en un pretexto para la arbitrariedad estatal.

<b>P</b>		<b>Q</b>
La vaguedad potencial no permite conocer a ciencia cierta el alcance de su sentido	<b>Y</b>	Concepto muy amplio y opera como cláusula general habilitante de la actuación pública en nombre de un bien jurídico protegido

→	El interés público puede convertirse en un pretexto para la arbitrariedad estatal.
---	--

#### PREMISA 5

El ejercicio de los atributos de la propiedad debe guardar armonía con el *interés social*, dice el Código Civil, pero la Constitución de 1993 señala que la propiedad debe ajustarse al *bien común*. Evidentemente se ha modificado el Código. La Constitución de 1993 es posterior y produce un efecto derogatorio o modificadorio sobre toda norma anterior. El *bien común* puede ser interpretado como la suma de intereses individuales, es un concepto básicamente liberal, mientras que el *interés social* tiene un contenido de solidaridad.

<b>P</b>		<b>Q</b>
El ejercicio de los atributos de la propiedad debe guardar armonía con el interés social	<b>Y</b>	El bien común puede ser interpretado como la suma de intereses individuales
→	El interés social tiene un contenido de solidaridad.	

#### PREMISA 6

La ley señala límites al ejercicio de la propiedad en diversos ámbitos y no sólo en pro del bien común sino por una serie de razones (humanitarias, históricas, sociales, ambientales, religiosas, económicas, culturales, urbanísticas etc.), por ello parecería interesante que exista un límite general y abstracto que obligue a los propietarios a ejercer los atributos del dominio en armonía con el bien común.

<b>P</b>	→	<b>Q</b>
La ley señala límites al ejercicio de la propiedad en diversos ámbitos y no sólo en pro del <i>bien común</i> sino por razones históricas, sociales, ambientales, humanitarias, económicas, culturales, urbanísticas, etc		No existe un límite general y abstracto que obligue a los propietarios a ejercer los atributos del dominio en armonía con el bien común

#### PREMISA 7

La propiedad no se puede ejercer contraviniendo los derechos de las demás personas, lo que implica que las víctimas tienen que ser titulares de un derecho subjetivo. Si los propietarios no son limitados por abstracciones sino por normas concretas que reconocen derechos subjetivos o imponen prohibiciones, la propiedad está más segura lo cual es un incentivo para la generación de riqueza.

<b>P</b>	→	<b>Q</b>
Si los propietarios no son limitados por abstracciones sino por normas concretas que reconocen derechos subjetivos o imponen prohibiciones		La propiedad está más segura lo cual es un incentivo para la generación de riqueza.

#### PREMISA 8

El concepto bien común no tiene definición legal y por tanto la lectura que se haga de él parece invitar a la arbitrariedad. Pues bien, como quiera que se entienda hoy el bien común, definitivamente no se le puede atribuir el significado que se le dio al interés social, el bien común puede ser todo menos interés social.

<b>P</b>	→	<b>Q</b>
El concepto bien común no tiene definición legal		La lectura que se haga de él parece invitar a la arbitrariedad.

#### PREMISA 9

El origen de la expresión interés general estaría dada por la clase dominante que impone juicios valorativos a través de tal concepto. Prat sostiene que la precisión del interés general se revela imposible por ser un concepto de contenido contingente, variable según las épocas, las técnicas y las formas sociales.

<b>P</b>	→	<b>Q</b>
El origen de la expresión interés general estaría dada por la clase dominante que impone juicios valorativos a través de tal concepto.		La precisión del interés general se revela imposible por ser un concepto de contenido contingente, variable según las épocas, las técnicas y las formas sociales.

#### PREMISA 10

Puede definirse provisoriamente entonces al interés público, como el resultado de un conjunto de intereses compartidos y coincidentes de un grupo mayoritario de individuos, que se asigna a toda la comunidad como consecuencia de esa mayoría. No encontramos por lo general un interés público sino simplemente intereses sectoriales, fragmentarios. Es obvio que el Estado, principal agente de los intereses de la comunidad, no puede verificar en cada acto que realiza, la conformidad de los intereses mayoritarios.

<b>P</b>		<b>Q</b>
El interés público es el resultado de un conjunto de intereses compartidos y coincidentes de un grupo mayoritario de individuos	<b>Y</b>	No encontramos por lo general un interés público sino simplemente intereses sectoriales, fragmentarios.
→	El Estado no puede verificar en cada acto que realiza, la conformidad de los intereses mayoritarios.	

#### **4.3 Categoría Distribución Equitativa de los Beneficios y Cargas que se Deriven del Uso del Suelo.**

Según el Plan Nacional de Vivienda y Urbanismo (MVCS 2021) vigente, respecto a la inequidad en el reparto de cargas y beneficios del uso del suelo, sostiene que:

Una de las causas más visibles de la producción y ocupación ineficiente e insostenible del suelo, tanto en el Perú como en América Latina, es la inequidad en el reparto de cargas y beneficios derivados del uso del suelo. Las cargas y beneficios derivados del uso del suelo están referidos a las externalidades (positivas y negativas) que resultan de distintos usos de suelo (p. 75).

La financiación de un desarrollo urbano de calidad es una materia en la que la mayor parte de los países de América Latina presentan carencias importantes. En algunos países no existen fórmulas en esta

materia, por lo que las municipalidades incurren en costos de urbanización importantes que benefician a los propietarios sin una contrapartida de retorno a la ciudad, desequilibrando los presupuestos municipales. En el caso de Perú existen algunos elementos de recuperación de plusvalía de carácter tributario, y existe una obligación de aportes de habilitación urbana gratuitos, pero entre las carencias actuales está la ausencia de sistemas de distribución equitativa de beneficios y cargas, o para obtención de suelos para vivienda social (p.75)

Los mecanismos de captura de plusvalías presentan una oportunidad para aumentar los ingresos públicos, financiar infraestructura e influir en un desarrollo urbano más ordenado. Al financiar la infraestructura a través de la valorización que ella misma produce, la captura de plusvalías integra las dimensiones fiscales y urbanas, por ser al mismo tiempo una herramienta de financiación que puede afectar a los patrones de desarrollo urbano y una herramienta de regulación de uso del suelo que permite optimizar el gasto público de las ciudades y generar ingresos fiscales. Ejemplo, algunos estudios revelan que la proximidad a espacios públicos verdes eleva el valor de la propiedad en un 3%, mientras que otros estudios demuestran que el mejoramiento de los espacios públicos mejora las ventas de los negocios entre el 5% y el 15% (p. 76)

En el Perú, tal como se mencionó con anterioridad (causa indirecta 3c), la recaudación a través del Impuesto Predial es muy baja, representando solamente el 5.4% de los ingresos municipales recaudados.

Sin embargo, los beneficios de la plusvalía pueden ser muy significativos. De acuerdo con el BID 2016, el paso de suelo rural a urbano puede multiplicar su valor hasta 4 veces en promedio. El aumento de densidades aumenta además el valor del suelo, con estimaciones empíricas (en Bogotá) que muestran que el paso de casas a edificios de 5 a 6 pisos puede elevar el precio del suelo entre 80% y 100%, dependiendo de la localización del sector y su estrato (p.76)

Adicionalmente, la instalación de la infraestructura necesaria para la urbanización tiende a generar un valor mayor que su costo. Por ejemplo, en una muestra de 10 ciudades de América Latina y el Caribe, un paquete básico de servicios urbanos con un costo promedio de US\$25 por m<sup>2</sup> aumenta el valor de la tierra en más de US\$70. Para evidenciar la inequidad en el reparto de cargas y beneficios entre los propietarios privados y la colectividad, se debe considerar que la localización relativa respecto a las centralidades y el acceso a infraestructura, servicios y equipamientos urbanos, son factores muy importantes en la formación de los precios del suelo. Esto responde a que los predios urbanos mejor ubicados y con mayor accesibilidad a los mercados de trabajo, zonas comerciales o áreas bien provistas de servicios urbanos, tienden a tener una mayor demanda efectiva y por lo tanto un mayor valor en el mercado (p.78)

Usco Rutti, Deyvid (2020)

Las ciudades, en su dimensión económica, funcionan como un centro de redistribución y los terrenos están sujetos a una fuente compleja de externalidades que afectan su valor tanto en función a su oferta y demanda en el mercado, como en función de las normas de uso del suelo, las inversiones públicas y las políticas de Estado. En ese sentido, los cambios de uso del suelo mediante normativas urbanísticas, inversiones públicas o mejoras en la infraestructura urbana, así como las actuaciones urbanísticas en mejoramiento o renovación urbana, generan incrementos del valor del suelo como consecuencia de inversiones o actuaciones públicas, que el Estado no está recuperando directamente y que son absorbidas por los propietarios del suelo. En ese sentido, la Constitución vigente de 1993 define un modelo de desarrollo basado en la iniciativa privada, por lo que el rol del Estado tiene una capacidad limitada para exigir al particular que su propiedad cumpla con una función social. Desde el proceso de descentralización del Estado, los gobiernos regionales y locales vienen asumiendo mayores responsabilidades en la provisión de bienes y servicios públicos locales. Sin embargo, su capacidad para financiarlos es limitada. En el caso específico de vivienda, el ingreso por concepto del Impuesto Predial es significativamente inferior al promedio de la región (p. 12)

En el 2018, una firma española realizó un estudio del ordenamiento urbano territorial en Lima y concluyó que la gestión urbanística en el Perú

ha tenido limitaciones como consecuencia de una legislación fraccionada y poco especializada, en la que cada municipio emite sus ordenanzas en los territorios de su jurisdicción. Además, evidenció un fraccionamiento de competencias estatales, sumado a una política activa de suelo para incentivar el desarrollo del país por medio de la actividad inmobiliaria en la que en muchos casos el Estado ha desempeñado el papel de promotor sin una política de recuperación de plusvalías y técnicas de justo reparto de beneficios y cargas derivados de la urbanización (Ezquiaga Arquitectura, 2018, citado por Usco, 2020, p. 3)

#### PREMISA 1

La gestión urbanística en el Perú ha tenido limitaciones como consecuencia de una legislación fraccionada y poco especializada, en la que cada municipio emite sus ordenanzas en los territorios de su jurisdicción. Además, evidenció un fraccionamiento de competencias estatales, sumado a una política activa de suelo para incentivar el desarrollo del país por medio de la actividad inmobiliaria en la que en muchos casos el Estado ha desempeñado el papel de promotor sin una política de recuperación de plusvalías y técnicas de justo reparto de beneficios y cargas derivados de la urbanización.

<b>P</b>		<b>Q</b>
Legislación fraccionada y poco especializada, en la que cada nivel de gobierno emite sus ordenanzas en los territorios de su jurisdicción	<b>Y</b>	Política activa de suelo por medio de la actividad inmobiliaria en la que el Estado ha desempeñado el papel de promotor

→	Carencia de una política de recuperación de plusvalías y técnicas de justo reparto de beneficios y cargas derivados de la urbanización.
---	---

### PREMISA 2

Necesidad e importancia de que se implemente en el Perú una ley de suelos. Urge la incorporación de una norma que regule de forma general, completa y orgánica todo lo referido al uso, gestión y acceso del suelo urbano. La importancia de un instrumento de dicha naturaleza obedece a que resulta imprescindible que en el Perú se pueda establecer en una ley las condiciones básicas para el uso, gestión y acceso del suelo urbano, e incluso del suelo urbanizable a futuro, en aras de la función social de la propiedad.

<b>P</b>	→	<b>Q</b>
Si existiera una norma que regule de forma general, completa y orgánica todo lo referido al uso, gestión y acceso del suelo urbano.		Se podrá establecer condiciones básicas para el uso, gestión y acceso del suelo urbano, en aras de la función social de la propiedad.

### PREMISA 3

El comportamiento patrimonial de los propietarios de tierra, reforzado por un marco jurídico de defensa irrestricta de la propiedad privada, ha planteado dificultades para el establecimiento de medidas como cargas y beneficios a la propiedad, disposiciones antiespeculativas y mecanismos de recuperación de plusvalía urbana.

<b>P</b>		<b>Q</b>
El comportamiento patrimonial de los propietarios de tierra	<b>Y</b>	Marco jurídico de defensa irrestricta de la propiedad privada
→	Dificultades para el establecimiento de medidas como cargas y beneficios a la propiedad, disposiciones antiespeculativas y mecanismos de recuperación de plusvalía urbana	

#### PREMISA 4

Los principios mínimos que el legislador debería tener en cuenta al elaborar el estatuto de derechos y obligaciones del propietario del suelo son los siguientes: función social de la propiedad, prevalencia del interés general sobre el particular, la distribución equitativa de beneficios y cargas, y la prohibición del enriquecimiento sin causa justa.

<b>P</b>		<b>Q</b>
Función social de la propiedad	<b>Y</b>	Prevalencia del interés general sobre el particular
→	Distribución equitativa de beneficios y cargas, y la prohibición del enriquecimiento sin causa justa	

#### PREMISA 5

En el Perú, la Constitución de 1993 eliminó el derecho a la vivienda y el marco jurídico subsecuente (Ley General de Expropiaciones decreto legislativo 313 y modificación del código civil) plantea dificultades para el establecimiento de medidas como cargas y beneficios a la propiedad, disposiciones anti-especulativas y mecanismos de recuperación de plusvalía urbana.

<b>P</b>	→	<b>Q</b>
La Constitución de 1993 eliminó el derecho a la vivienda y el marco jurídico subsecuente (Ley General de Expropiaciones decreto legislativo 313 y modificación del código civil)		Se presentan dificultades para el establecimiento de medidas como cargas y beneficios a la propiedad, disposiciones anti-especulativas y mecanismos de recuperación de plusvalía urbana

#### PREMISA 6

Una de las causas más visibles de la producción y ocupación ineficiente e insostenible del suelo, tanto en el Perú como en América Latina, es la inequidad en el reparto de cargas y beneficios derivados del uso del suelo.

<b>P</b>	→	<b>Q</b>
La inequidad en el reparto de cargas y beneficios derivados del uso del suelo.		Producción y ocupación ineficiente e insostenible del suelo

#### PREMISA 7

La Constitución vigente de 1993 define un modelo de desarrollo basado en la iniciativa privada, por lo que el rol del Estado tiene una capacidad limitada para exigir al particular que su propiedad cumpla con una función social.

<b>P</b>	→	<b>Q</b>

La Constitución vigente de 1993 define un modelo de desarrollo basado en la iniciativa privada		El Estado tiene una capacidad limitada para exigir al particular que su propiedad cumpla con una función social
--	--	---

#### PREMISA 8

El principio de seguridad jurídica exige que las normas sean claras, precisamente para que los ciudadanos sepan a qué atenerse. La seguridad y la certeza jurídica nos conducen a la postulación de unas necesarias condiciones de inteligibilidad, de conocimiento y entendimiento de las normas que, a su vez, nos plantean que las normas han de ser claras en la semántica y en el estilo de redacción, además de transparentes.

<b>P</b>		<b>Q</b>
Si se plantean normas transparentes, claras en la semántica y en el estilo de redacción,	<b>Y</b>	La seguridad y la certeza jurídica conducen a la postulación de las necesarias condiciones de inteligibilidad, de conocimiento y entendimiento de las normas
→	Los ciudadanos sabrán a qué atenerse	

#### **4.4 Categoría de la Seguridad y Estabilidad Jurídica para la Inversión Inmobiliaria.**

Según MVCS (2021) el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI ha estimado que:

Los predios informales ocupados hasta el año 2004, pasibles de ser formalizados al amparo del Decreto Legislativo N° 803, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, y de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, ascienden a 3 millones 476 mil 557 predios. De estos, de acuerdo con el último reporte alcanzado por COFOPRI, a junio de 2020, ya se han entregado 2 millones 872 mil 102 lotes, quedando un saldo por formalizar de 604 mil 455 predios, en esta modalidad. La mera existencia de COFOPRI y la función de formalización de la propiedad que este cumple forma parte de la estructura de incentivos que fomentan la producción informal de suelo (p. 83)

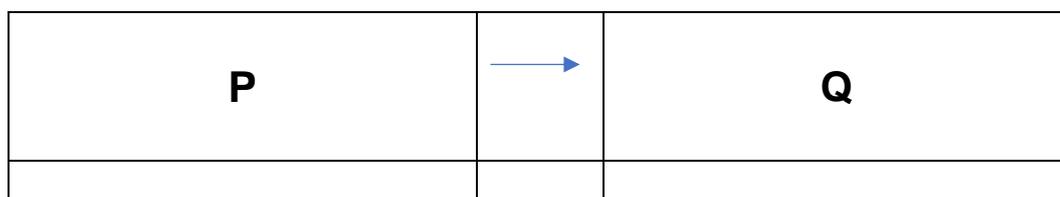
Por otro lado, los predios pasibles de ser formalizados mediante la modalidad de Programa de Adjudicación de Lotes (PAL), de acuerdo con la información preliminar de COFOPRI; es decir aquellas ocupaciones ocurridas entre 2005 hasta 2010, ascendían a 127 mil 448 lotes, de los cuales, a julio de 2020, COFOPRI ya había titulado a 9 mil 922 lotes; quedando un saldo de 117 mil 526 lotes (p. 83)

Como se muestra en el gráfico siguiente, mientras que en la modalidad de titulación al amparo del Decreto Legislativo N° 803, existe una brecha por formalizar del 17%; en la modalidad de PAL, la brecha es del 92%. Asimismo, la sumatoria de los saldos por formalizar ascendería a 721 mil 981 predios. A fecha de junio de 2020, COFOPRI ha titulado a 2 millones 902 mil 192 lotes (contando todas las modalidades). De estos,

sobresalen las titulaciones masivas que representan 99% de los lotes titulados. Cabe destacar que los lotes titulados mediante prescripción adquisitiva apenas representan el 0,7 % del total de lotes titulados por COFOPRI desde su creación. Como mencionan Espinoza y Fort (2019) “desde hace al menos seis décadas el Estado peruano ha adoptado una política dual respecto al desarrollo urbano” que incluye dos estructuras paralelas. Una, que incluye un cúmulo de normas que regulan los procesos de urbanización y producción de vivienda formal” y otra un “régimen paralelo que no solo tolera la ocupación informal/ilegal de terrenos y la construcción informal de vivienda, como una manera de ofrecer soluciones de habitabilidad para los estratos más pobres, sino que ofrece canales bien establecidos para facilitar el tránsito de dichas situaciones precarias hacia la formalidad”. Entre estos canales resaltan: provisión gratuita de “infraestructura de agua y saneamiento, pistas y parques, y eventualmente, título de propiedad” (p. 84)

#### PREMISA 1

La “seguridad jurídica” difícilmente podrá alcanzar rangos absolutos, es siempre un fenómeno sumamente relativo y en algunos casos gradual. El grado de eficacia del “ordenamiento jurídico” y el nivel al que llegue la “seguridad jurídica” depende de variables diversas.



“La seguridad jurídica depende de variables diversas”		“La seguridad jurídica no puede alcanzar niveles absolutos, siendo siempre un fenómeno relativo o gradual”
---	--	--

## PREMISA 2

El Estado peruano muestra un comportamiento ambiguo y en algunos casos contradictorio respecto a la manera de enfrentar las ocupaciones informales e ilegales, en determinados casos, se muestra permisivo con algunos grupos de invasores; mientras que, en otros casos adopta una posición drástica en el cumplimiento de la ley. La manera como actúa el Estado mostrará distintos matices variará dependiendo del tipo de propiedad de la que se trate. Si el terreno es de propiedad Estatal, actuará de manera flexible respecto a los invasores (flexibilidad), pero si el terreno es de propiedad privada, el Estado va a actuar de manera inflexible en el cumplimiento de la ley, ejecutando el desalojo.

<b>P</b>	→	<b>Q</b>
Si se invade un terreno de propiedad del Estado		Se muestra flexible o permisivo

<b>P</b>	→	<b>Q</b>
“Si se invade un terreno de propiedad privada”		“El Estado actuará de forma rígida frente a los invasores, promoviendo su desalojo”

### PREMISA 3

Siendo del concepto de “pluralismo jurídico” la coexistencia y la interacción de diversos ordenamientos normativos que versan sobre las mismas expectativas sociales en un espacio territorial determinado, se considera que las relaciones sociales y físicas de la población sobre el suelo generan los asentamientos humanos, trayendo como consecuencias las invasiones, de manera paralela al acceso formal a la propiedad, lo cual constituye una muestra del “pluralismo jurídico” existente en nuestro país, como una expresión de “carácter temporal, relativo y parcial”.

<b>P</b>	→	<b>Q</b>
“Coexisten e interactúan diferentes ordenamientos normativos sobre las mismas situaciones sociales en un espacio geopolítico determinado”		“Las invasiones, constituyen una muestra del pluralismo jurídico existente en nuestro país, pero con algunas precisiones: es una expresión de carácter temporal, relativo y parcial”

#### 4.6 Categoría “Eficiente Dotación de Servicios Básicos a la Población”.

Según Plan Nacional de Vivienda y Urbanismo (MVCS, 2021) vigente se considera que:

Aún hay un porcentaje significativo de la población que no tiene acceso a servicios básicos. Para el caso del acceso a agua a nivel nacional el 9% de la población nacional no tiene acceso. En el ámbito urbano el acceso a agua es del 94.9%. Sin embargo, en el ámbito rural este corresponde solo al 75.6% (ENAPRES, 2019). Más aún, el porcentaje de la población en zonas rurales con acceso al servicio básico de saneamiento

es del 48.30 %, en comparación a la población de zonas urbanas, donde ya el 88.90 % cuenta con el servicio. Por otra parte, cuantificando monetariamente la brecha, aproximadamente se necesitaría S/. 4108 nuevos soles por habitante de la zona rural, para poder acceder al mismo servicio; según el “Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad en el Perú” (p. 88)

Respecto a la cobertura de alcantarillado nivel nacional el 77.2% de la población tiene acceso a este servicio. Sin embargo, cuando se hace el desagregado por ámbito mientras que el 90.4% de la población urbana tiene acceso a alcantarillado solo el 28.3% de la población rural lo tiene. (ENAPRES 2019). Es pertinente resaltar que la provisión de servicios básicos no se dará per se como parte de los servicios de esta política, debido a que se cuentan con otras políticas del sector ya aprobadas como la “Política Nacional de Saneamiento” que aborda la vulnerabilidad en la calidad de vida de las personas debido al limitado acceso a servicios de saneamiento de calidad, por lo que plantea diversas estrategias para la ampliación de los servicios y la mejora de la calidad de los mismos, así como la sostenibilidad del recurso hídrico. Sin embargo, el acceso (o falta de él) a los servicios públicos tiene un impacto directo en las condiciones de habitabilidad de la población. En este sentido, la “Política Nacional de Vivienda y Urbanismo” está referida a la planificación y la gestión urbana y territorial enfocada el desarrollo de los centros poblados del país, las cuales son cruciales para lograr un mejor acceso a los servicios públicos,

debido a que sirven para ordenar el crecimiento de las ciudades, determinar las áreas urbanas y urbanizables, localizar los equipamientos y los usos del suelo (p. 90)

En este sentido, se estará presentando la evidencia referida a servicios básicos en el desarrollo de la política ya que ambas Políticas son complementarias y cada una de ellas está enfocada en proteger un recurso esencial para el desarrollo humano: el agua y el suelo.

#### Habitabilidad Externa

De otro lado, según la “Encuesta Nacional de Programas Presupuestales – ENAPRES” (2019) el 52.5% de familias urbanas (niveles socioeconómicos C, D y E) no tienen acceso a servicios de “infraestructura y equipamiento urbano”. Asimismo, de acuerdo a la información de ENAPRES (2019) es manifiesto el limitado acceso que tiene la población a equipamiento urbano. Las viviendas que carecen de “parques o plazas, veredas, calles o pistas, locales o centros comunales, escaleras o muros de contención”. La disponibilidad de tales equipamientos mide la accesibilidad al equipamiento público en las zonas o barrios asentados en las zonas periféricas de las ciudades (área urbana) o en el centro poblado de la vivienda (área rural) (p. 90)

PREMISA UNICA

<b>P</b>		<b>Q</b>
“Ocupación irracional e insostenible del territorio, ocupando áreas expuestas a vulnerabilidad y riesgos”	<b>Y</b>	“No hay seguridad ni estabilidad jurídica para la inversión inmobiliaria”
→	“Deficiente dotación de servicios básicos a la población”	

## Conclusiones

Del período de estudio 1985 – 2022 no se ha considerado lo sucedido entre los años 2020 - 2022 período de pandemia Covid – 19.

### Categoría uso racional y sostenible del suelo

1.- Las afirmaciones referidas al uso racional y sostenible del suelo no son válidas, porque no existe evidencia empírica de que los enunciados 1 y 2 hayan logrado su cometido en la realidad, ya que tenemos un crecimiento y ocupación territorial irracional e insostenible, lo cual se puede ver en las grandes extensiones de suelo agrícola ocupado por urbanizaciones y la ocupación de “áreas vulnerables y de alto riesgo”, que a la fecha ya ha generado consecuencias fatales con la pérdida de vidas humanas.

### Conclusión de la Justificación Científica de los enunciados

El enunciado no cumple con los criterios de la epistemología como el estudio del conocimiento científico, lo cual comprende el cumplimiento de sus conceptos más importantes tales como “validez, objetividad, verdad, fiabilidad, método, teoría, hipótesis, evidencia, ley, etcétera”. En este caso la racionalidad y sostenibilidad no cumplen con los atributos fácticos, de objetividad y evidencia o verificabilidad, por los siguientes motivos.

### Categoría interés público

2.- El “interés público” se puede conceptualizar como lo que anhela una comunidad o grupo humano, pensando siempre su propio beneficio y por lo general es acompañado de la acción del Estado. El “interés público” es un concepto muy abierto e indeterminado. Depende de multitud de variables es totalmente subjetivo.

No es posible construir un concepto general de interés público, o de elaborar siquiera un criterio de identificación de aquello que constituye el interés público en abstracto. Por lo tanto, no se puede elaborar una definición que permita reducir la discrecionalidad de las autoridades en la aplicación de las disposiciones referidas al interés general.

Constatamos que el conjunto sistematizado de leyes, normas y reglas aplicadas según los procedimientos establecidos por los tres niveles de gestión gubernamental no permiten una actuación diligente, entendida ésta como la prontitud, la prisa o el cuidado en la ejecución de algo. La normatividad existente no permite actuaciones eficaces, la eficacia se refiere al seguimiento o acatamiento de la norma, una norma es eficaz si la población la cumple, con independencia de si la percibe como justa o válida, e ineficaz si es ampliamente desobedecida. Mientras mayores son las “diferencias sociales, económicas y culturales” entre las personas mayor es el ámbito del desacuerdo y mayor es la tendencia a acudir a discursos abstractos

El enunciado no cumple con los criterios de la epistemología como el estudio del conocimiento científico, lo cual comprende el cumplimiento de sus conceptos más importantes tales como “validez, objetividad, verdad, fiabilidad, método, teoría, hipótesis, evidencia, ley, etcétera”. En este caso la racionalidad y sostenibilidad no cumplen con los atributos fácticos, de objetividad y evidencia o verificabilidad.

#### Categoría distribución equitativa de beneficios y cargas

3.- El Estado ha desempeñado el rol de promotor inmobiliario sin una política de recuperación de plusvalías, que garanticen un justo reparto de beneficios

y cargas derivados de procesos de habilitación urbana (agua, desagüe, pistas y veredas) impulsados por el Estado. Asimismo, las autoridades jurisdiccionales emiten decisiones controversiales que en muchos casos adoptan diferentes enfoques de propiedad.

No hay normas que regulen el uso, gestión y acceso al suelo urbano, lo cual permite a los traficantes de terreno disponer de extensas áreas de suelo eriazos para llevar a cabo lotizaciones informales que después exigen al Estado obras de saneamiento.

El enunciado no cumple con los criterios de la epistemología como el estudio del conocimiento científico, lo cual comprende el cumplimiento de sus conceptos más importantes tales como “validez, objetividad, verdad, fiabilidad, método, teoría, hipótesis, evidencia, ley, etcétera”. En este caso la racionalidad y sostenibilidad no cumplen con los atributos fácticos, de objetividad y evidencia o verificabilidad.

#### Categoría seguridad y estabilidad jurídica

4.- La respuesta del Estado peruano ante las invasiones evidencian un comportamiento jurídico ambiguo. El enunciado no cumple con los criterios de la epistemología como el estudio del conocimiento científico, lo cual comprende el cumplimiento de sus conceptos más importantes tales como “validez, objetividad, verdad, fiabilidad, método, teoría, hipótesis, evidencia, ley, etcétera”. En este caso la racionalidad y sostenibilidad no cumplen con los atributos fácticos, de objetividad y evidencia o verificabilidad.

#### Categoría eficiente dotación de servicios.

5.- Al no haber un uso racional y sostenible del territorio, las personas de menores recursos ocupan zonas altamente vulnerables y de riesgo, que impiden que los ocupantes precarios de los terrenos invadidos gocen de la seguridad y estabilidad jurídica respecto a la, propiedad y como consecuencia de ello no pueden acceder a los servicios básicos.

## Recomendaciones

1.- Una “ciencia fáctica” es un conjunto de principios inducidos de la realidad empírica y verificables contra dicha realidad, es necesario que los tres niveles de gobierno monitoreen de manera permanente que el fin político de la norma sea cumplido de tal manera que se supere la problemática social que enfrenta y trata de resolver, al mismo tiempo que se revisan las “propuestas normativas” formuladas para alcanzar el fin previsto.

2.- Es importante considerar que la finalidad prevista no debe ser un fin en abstracto, sino que debe ser una finalidad concreta. No se puede establecer cuáles serían los medios necesarios para alcanzar un propósito, si éste no está definido en “términos cualitativos y cuantitativos” perfectamente delimitados.

3.- Es necesario conocer la problemática que en materia de crecimiento urbano se presenta en la población objeto del “estatuto normativo”: qué magnitud tiene, a qué “clases sociales” afecta preferentemente, cuáles son los factores que inciden en la ocupación informal e ilegal del suelo urbano, etc. Lo cual supone que los organismos competentes, en este caso el “Ministerio de Vivienda” y los gobiernos locales desarrollen los instrumentos necesarios para realizar un “análisis cualitativo y cuantitativo” de la problemática urbana, pues sólo a partir de este análisis se puede precisar la meta que se pretende alcanzar, y determinar cuáles serían los medios más idóneos y adecuados para ello.

4.- Hay que tener presente que comprender el fenómeno del crecimiento y desarrollo urbano es entender su “racionalidad” en función del fin al cual apunta, la investigación de la “problemática social”, lo cual permitirá edificar a partir de esa realidad un nuevo “orden normativo”; que supere la simple descripción de los fenómenos, y busca valorarlos con relación a la meta que se pretende alcanzar.

5.- Se recomienda que al mismo tiempo que se analice y estudie los problemas sociales que han originado las metas que se pretenden alcanzar con la “regulación normativa”, se hace necesario evaluar los mecanismos tanto sociales

como jurídicos que se han propuesto para superarla, analizando los hechos que pueden haber influido en su fracaso.

6.- Formar grupos de trabajo multidisciplinario que formulen nuevas hipótesis normativas que tengan posibilidades de alcanzar las metas propuestas, proceso en el cual es importante el análisis sociológico de la comunidad, y las que normativamente se hayan ensayado en otros países, teniendo muy en cuenta las “diferencias sociales y culturales” para ver su posibilidad de adopción.

7.- Siendo las propuestas normativas de carácter predictivo. Quiere decir que, su eficacia sólo puede verificarse hacia el futuro, para lo cual es necesario crear indicadores que permitan evaluar en qué medida las metas se están logrando, a medida en que las “propuestas normativas” se vayan aplicando. Verificando que con las “propuestas normativas” no se estén produciendo mayores males que los que se pretende superar.

8.- Las propuestas normativas se construyen inductivamente a partir de la realidad social, y no es una especulación racional que existe por fuera del tiempo y del espacio.

9.- Los organismos estatales en sus tres niveles de gobierno deben coordinar para elaborar Normas jurídicas que se apliquen con éxito, las mismas que tendrán que ser claras en lo que atiende a su propósito, a sus efectos y a sus destinatarios. Las normas han de ser aplicables, concretas y concisas, deben ser redactadas según los más elementales cánones de la producción de Normas.

10.- Reforzar el “principio de seguridad jurídica”, formulando una Ley de Suelos que permita tener la certeza respecto a la armonía entre el ejercicio del derecho a propiedad y el bien común, y la “distribución equitativa de los beneficios y cargas que se deriven del uso del suelo”.

## Referencias

- ALMANDOZ, Arturo. (2020). En: “Reconsideraciones Epistemológicas y Conceptuales sobre el Urbanismo. Revista EURE. Universidad Simón Bolívar. Caracas. Venezuela.
- ARELA BOBADILLA, Ronal, RIESCO LIND, Gustavo y CHAVEZ CONTRERAS, Germán (2021). En: “Una mirada a la expansión de la ciudad de Arequipa en los últimos 40 años”. Centro de Estudios en Economía y Empresa. Universidad Católica San Pablo. Arequipa. Perú.
- BERMEJO GOMEZ DE SEGURA, Roberto (2013). En: “El desarrollo sostenible según Brundtland a la sostenibilidad como biomimesis”. Instituto de Estudios sobre el Desarrollo y Cooperación Internacional. Universidad del País Vasco. España.
- BERTUCCI, María Laura. (2005). En: “Los cambios epistemológicos y disciplinares del urbanismo y el planeamiento como modo de comprender la contemporaneidad. La pertinencia de la arquitectura y la formación de los profesionales en este contexto”. Revista Estudios del Hábitat. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad Nacional de la Plata. Argentina.
- BUNGE, Mario (1971). En: “La Ciencia, su método y su filosofía”. Editado en Buenos Aires por Ediciones Siglo XX. Argentina.
- BONATTI, Patricia (2017). En: “Las meta decisiones y la teoría de la Racionalidad Instrumental Mínima”. Revista Digital FCE. Universidad Nacional de la Plata. Argentina.
- BURITICÁ, Esteban David. (2015). En: “La Normatividad del Derecho – Un Marco Conceptual”. Revista ISONOMIA. Universidad de Antioquia. Colombia.
- CASTILLO GARCÍA, Rodolfo Francisco. (2020). Lima 1535-2020: de la ciudad jardín a la megalópolis. Reflexiones en el 485° aniversario de su fundación española. *Tradición, Segunda Época. Revista de la Universidad Ricardo Palma.*
- CASTILLO GARCIA, Rodolfo Francisco. (2021). En: “Evolución de la Planificación Urbana en el Perú 1946 – 2021: De la Planificación Urbana Normativa a la Planificación del Desarrollo Urbano Sostenible”. Revista PAIDEIA XXI. Universidad Ricardo Palma. Lima. Perú.

- CONSEJO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS SOCIALES – CLACSO. (2008). En: “Dilucidando el alcance de la Normatividad Epistémica”. Revista: Anuario: Nro 4. CIJS, Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina.
- CONTRERAS ESCANDON, Christian. (2016). En: “Hacia una nueva Epistemología de la Teoría Urbana y Arquitectónica”. Revista ESTOA. Universidad de Cuenca. Ecuador.
- DUCCI, M. (2005). Conceptos básicos de urbanismo. Editorial Trillas. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/565505613/Conceptos-Basicos-de-Urbanismo>
- ERBA, Diego Alfonso. (2013). En: “Definición de Políticas de Suelo Urbano en América Latina – Teoría y Práctica”. Editorial VICOSA. Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. Cambridge. USA.
- ESPINOZA, Álvaro y FORT, Ricardo. (2019). En: “Mapeo y Tipología de la Expansión Urbana en el Perú”. Grupo de Análisis para el Desarrollo – GRADE. Lima. Perú.
- GUTIERREZ CHAPARRO, Juan José. (2014). En: “Planeación Urbana: críticas y tendencias desde el campo de la Teoría – el caso del Estado de México”. Revista BITACORA Urbano Territorial. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. Colombia.
- HERNANDEZ PUMA, Milagro del Rosario (2018). En: “Análisis de los impactos socio – ambientales y la percepción de la población del cambio de uso del suelo de zona agrícola a zona urbana en el desarrollo urbano e inmobiliario del distrito de Ica – Perú”. Tesis de magister. Escuela Postgrado. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. Perú.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS E INFORMATICA INEI (2018). En: “Directorio Nacional de Centros Poblados Tomo I”. Gobierno peruano.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS E INFORMATICA INEI (2020). En: “Perú: Formas de acceso al agua y saneamiento básico”. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Gobierno peruano.
- MARTINEZ VARGAS, Estefany (2020). En: “Consecuencias de la Expansión Urbana en zona agrícola Arequipa 2010 – 2020”. Facultad de Arquitectura. Universidad de las Ciencias y Artes de América Latina – UCAL. Lima. Perú.

- MASSINI CORREAS, Carlos. (2010). En: “Sobre la Justificación Racional de las Normas: Consideraciones a partir de las Ideas de Sergio Cotta”. Problema: Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- MINISTERIO DEL AMBIENTE – MINAM (2014). En: “Memoria descriptiva del mapa de Vulnerabilidad física del Perú – Herramienta para la gestión del riesgo”. Gobierno del Perú.
- MINISTERIO VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO. (2017). En: “Compendio Normativo de Urbanismo”. Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo – DGPRVU. Lima. Perú.
- MINISTERIO VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO. (2021). En: “Política Nacional de Vivienda y Urbanismo”. Lima. Perú.
- MINISTERIO VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO. (2021). En: “Reglamento de la Ley 31056. Ley que amplía plazos de titulación de terrenos ocupados por posesiones informales”. Lima. Perú.
- MIRANDA ROSALES, Verónica y JIMÉNEZ SANCHEZ, Pedro Leobardo. (2011). En: “Sustentabilidad Urbana Planteamientos Teóricos y Conceptuales”. Revista QUIVERA. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca. México.
- MONTERO, Letitia y GARCIA, Johann. (2017). En: “Panorama Multidimensional del Desarrollo Urbano en América Latina y el Caribe”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. Santiago. Chile.
- MONTORO BALLESTEROS, Alberto. (2007). En: “Sobre la Teoría Imperativista de la Norma Jurídica”. Revista Anales del Derecho. Universidad de Murcia. España.
- PACHECO ZEGARRA, Jhosbrield. (2021). Propuesta de implementación de un sistema de gestión por procesos para la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa. [Tesis de grado]. UNSA.
- ROTH DEUBEL, André Noel (2007). En: “Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación”. Ediciones Aurora. Bogotá. Colombia.
- SALAS ZAPATA, Walter Alfredo. (2015). En: “La Ciencia de la Sostenibilidad: Una Propuesta de Objeto de Estudio”. Universidad Autónoma del Estado de México. México.

- SIECKMANN, Jan. (2015). En: “El Concepto de la Norma Jurídica”. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- TINTO ARANDES, José Antonio (2013). El análisis de contenido como herramienta de utilidad para la realización de una investigación descriptiva. Un ejemplo de aplicación práctica utilizado para conocer las investigaciones realizadas sobre la imagen de la marca de España y el efecto país de origen. *Provincia. Revista de la Universidad de los Andes*.
- TROVERO, Juan Ignacio. (2012). En: “Max Weber y el proceso de racionalización occidental: consideraciones en torno a su influjo sobre la tipología de la dominación legítima”. VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional del Plata. Argentina.
- USCO RUTTI, Deyvid (2020). En: “¿La función social de la propiedad en el ordenamiento peruano crea un estatuto de derechos y obligaciones para el propietario del suelo?”. Trabajo de Investigación para obtener el grado de bachiller en Derecho. Facultad de Derecho. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. Perú.
- VALDIVIA LORO, Arturo. (2019). En: “Obstáculos Epistemológicos en Urbanismo”. Revista JAVERIANA. Editorial Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. Colombia.
- VEGA, Jesús. (2000). En: “Praxis y Normatividad como criterio de Cientificidad de la Ciencia Jurídica”. Universidad de Oviedo. España.
- WARE. D. y BEATTY, B. (2013). Diccionario manual ilustrado de arquitectura. Editorial Gustavo Gilli.

## Apéndice

### Categoría “Uso racional y sostenible”.

INTERROGANTE	RESPUESTA
“El enunciado es el resultado de una red de inferencias deductivas (demostrativas) y probables”	NO
“El enunciado cumple con los rasgos esenciales de racionalidad y objetividad”	NO
“Los enunciados han sido contrastados con lo que sucede en la realidad”	NO
“Los enunciados son el resultado de consecuencias observables y empíricamente contrastadas mediante medición, observación y/o experimentación”	NO
“El enunciado puede ser entendido fuera de los prejuicios, interpretaciones, sentimientos e imaginaciones individuales de un sujeto”	NO
“La verdad objetiva del enunciado se cumple sin sesgos causados por sentimientos, ideas, opiniones, etc., de un sujeto consciente”	NO
“Las características del enunciado trasciende la subjetividad del planificador”	NO
“Se ha evaluado las circunstancias, origen y validez a través de las cuales el ser humano adquiere el conocimiento”	NO
“El enunciado ha sido sometido al test de las hipótesis fácticas en sus aspectos observacional y experimental”	NO
“El enunciado es verificable”	NO

“El enunciado ha sido sometido a un conjunto de técnicas de verificación empírica”	NO
“El enunciado ha sido sometido a prueba para probar su fiabilidad asegurando la existencia de una correlación con los resultados”	NO
“Se ha establecido un conjunto de procedimientos, reglas y operaciones previamente fijados, que permiten llegar a una determinada meta, fin o conocimiento”	NO

### **Instrumento Categoría “interés público”**

INTERROGANTE	RESPUESTA
“El enunciado es el resultado de una red de inferencias deductivas (demostrativas) y probables”	NO
“El enunciado cumple con los rasgos esenciales de racionalidad y objetividad”	NO
“Los enunciados han sido contrastados con lo que sucede en la realidad”	NO
“Los enunciados son el resultado de consecuencias observables y empíricamente contrastadas mediante medición, observación y/o experimentación”	NO
“El enunciado puede ser entendido fuera de los prejuicios, interpretaciones, sentimientos e imaginaciones individuales de un sujeto”	NO
“La verdad objetiva del enunciado se cumple sin sesgos causados por sentimientos, ideas, opiniones, etc., de un sujeto consciente”	NO
“Las características del enunciado trasciende la subjetividad del planificador”	NO
“Se ha evaluado las circunstancias, origen y validez a través de las cuales el ser humano adquiere el conocimiento”	NO
“El enunciado ha sido sometido al test de las hipótesis fácticas en sus aspectos observacional y experimental”	NO
“El enunciado es verificable”	NO
“El enunciado ha sido sometido a un conjunto de técnicas de verificación empírica”	NO

“El enunciado ha sido sometido a prueba para probar su fiabilidad asegurando la existencia de una correlación con los resultados”	NO
“Se ha establecido un conjunto de procedimientos, reglas y operaciones previamente fijados, que permiten llegar a una determinada meta, fin o conocimiento”	NO
“Es posible construir un concepto general de interés público, o de elaborar siquiera un criterio de identificación de aquello que constituye el interés público en abstracto”	NO
“Es posible elaborar una definición que permita reducir la discrecionalidad de las autoridades en la aplicación de las disposiciones referidas al interés general”	NO

#### **Instrumento “distribución equitativa de beneficios y cargas”**

INTERROGANTE	RESPUESTA
“El enunciado es el resultado de una red de inferencias deductivas (demostrativas) y probables”	NO
“El enunciado cumple con los rasgos esenciales de racionalidad y objetividad”	NO
“Los enunciados han sido contrastados con lo que sucede en la realidad”	NO
“Los enunciados son el resultado de consecuencias observables y empíricamente contrastadas mediante medición, observación y/o experimentación”	NO
“El enunciado puede ser entendido fuera de los prejuicios, interpretaciones, sentimientos e imaginaciones individuales de un sujeto”	NO
“La verdad objetiva del enunciado se cumple sin sesgos causados por sentimientos, ideas, opiniones, etc., de un sujeto consciente”	NO
“Las características del enunciado trasciende la subjetividad del planificador”	NO
“Se ha evaluado las circunstancias, origen y validez a través de las cuales el ser humano adquiere el conocimiento”	NO
“El enunciado ha sido sometido al test de las hipótesis fácticas en sus aspectos observacional y experimental”	NO
“El enunciado es verificable”	NO

“El enunciado ha sido sometido a un conjunto de técnicas de verificación empírica”	NO
“El enunciado ha sido sometido a prueba para probar su fiabilidad asegurando la existencia de una correlación con los resultados”	NO
“Se ha establecido un conjunto de procedimientos, reglas y operaciones previamente fijados, que permiten llegar a una determinada meta, fin o conocimiento”	NO
“Se ha reconocido la función social de la propiedad en nuestro ordenamiento jurídico?”	NO
“Se ha demostrado la importancia de regular un estatuto de derechos y obligaciones del propietario del suelo, a través de una Ley de Suelos”	NO
“La gestión urbanística en el Perú ha tenido limitaciones como consecuencia de una legislación fraccionada y poco especializada”	SI
“Se ha desarrollado una política activa de suelo para incentivar el desarrollo del país por medio de la actividad inmobiliaria”	NO
“El Estado ha desempeñado el papel de promotor sin una política de recuperación de plusvalías y técnicas de justo reparto de beneficios y cargas derivados de la urbanización”	SI
“Las autoridades jurisdiccionales han emitido decisiones adoptando diferentes enfoques de la propiedad”	SI
“Existe una norma que regule de forma general, completa y orgánica todo lo referido al uso, gestión y acceso del suelo urbano”	NO
“Se han desarrollado mecanismos para la disposición adecuada del suelo por parte de los agentes participantes en una operación urbanística”	NO
“Se han establecido medidas preventivas y sancionatorias para proteger el suelo de ocupaciones informales e ilegales, dentro de los límites que impone la ley”	NO

**Instrumento “Categoría seguridad y estabilidad jurídica”**

INTERROGANTE	RESPUESTA
--------------	-----------

“El enunciado es el resultado de una red de inferencias deductivas (demostrativas) y probables”	NO
“El enunciado cumple con los rasgos esenciales de racionalidad y objetividad”	NO
“Los enunciados han sido contrastados con lo que sucede en la realidad”	NO
“Los enunciados son el resultado de consecuencias observables y empíricamente contrastadas mediante medición, observación y/o experimentación”	NO
“El enunciado puede ser entendido fuera de los prejuicios, interpretaciones, sentimientos e imaginaciones individuales de un sujeto”	NO
“La verdad objetiva del enunciado se cumple sin sesgos causados por sentimientos, ideas, opiniones, etc., de un sujeto consciente”	NO
“Las características del enunciado trasciende la subjetividad del planificador”	NO
“Se ha evaluado las circunstancias, origen y validez a través de las cuales el ser humano adquiere el conocimiento”	NO
“El enunciado ha sido sometido al test de las hipótesis fácticas en sus aspectos observacional y experimental”	NO
“El enunciado es verificable”	NO
“El enunciado ha sido sometido a un conjunto de técnicas de verificación empírica”	NO
“El enunciado ha sido sometido a prueba para probar su fiabilidad asegurando la existencia de una correlación con los resultados”	NO
“Se ha establecido un conjunto de procedimientos, reglas y operaciones previamente fijados, que permiten llegar a una determinada meta, fin o conocimiento”	NO
“Se ha reconocido la función social de la propiedad en nuestro ordenamiento jurídico”	NO
“Existe un comportamiento contradictorio del Estado que oscila entre la flexibilidad y la rigidez respecto a la ocupación ilegal del suelo”	SI
“La seguridad jurídica de tenencia supone una relación política”	SI

“En algunos casos el Estado garantiza que la ocupación ilegal no sea objeto de desalojo”	SI
“La seguridad jurídica de la tenencia garantiza la obtención del derecho de propiedad”	NO
“Las invasiones constituyen realmente una manifestación del derecho real de posesión, entendida en términos jurídicos”	NO
“Las invasiones pueden ser catalogadas como un acto jurídico, toda vez que se encuentra ausente en ellas un fin lícito”	NO
“La invasión se desarrolla y concluye al margen de la ley, entonces, es un acto jurídico que pueda y deba recibir respaldo legal alguno”	NO
“Se han establecido medidas preventivas y sancionatorias para proteger el suelo de ocupaciones informales e ilegales, dentro de los límites que impone la ley”	NO
“Coexisten e interactúan diferentes ordenamientos normativos sobre las mismas situaciones sociales en un espacio geopolítico determinado”	SI
“Las invasiones constituyen una muestra del pluralismo jurídico existente en nuestro país, pero con algunas precisiones: es una expresión de carácter temporal, relativo y parcial”	SI

## Matriz de Consistencia

PROBLEMA	OBJETIVO	CATEGORÍAS	SUBCATEGORÍAS	METODOLOGÍA	INFORMANTES	TÉCNICAS E INSTRUMENTOS
<p><b>INTERROGANTE PRINCIPAL</b> ¿De qué manera la identificación de los presupuestos epistemológicos permitirá comprender los procesos de planificación urbana en el Perú, entre los años 1985 al 2022?</p> <p><b>INTERROGANTES ESPECIFICAS</b> a.- ¿Cómo la evaluación de la naturaleza y calidad del conocimiento científico</p>	<p><b>OBJETIVO GENERAL</b> Identificar los presupuestos epistemológicos que permitirán comprender los procesos de planificación urbana en el Perú, entre los años 1985 y 2022.</p> <p><b>OBJETIVOS ESPECIFICOS</b></p>	<p>Presupuestos epistemológicos</p> <p>Procesos de planificación urbana</p>	<p>Presupuestos epistemológicos</p> <p>Sub-categorías</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Racionalidad</li> <li>• Sostenibilidad</li> <li>• Interés público</li> </ul>	<p>La propuesta de investigación es cualitativa y presenta un diseño de teoría fundamentada (Hernández Sampieri et al., 2014), éste es un</p>	<p>Los informantes clave estarán constituidos por la unidad de análisis. Esta está dada por los “Reglamentos para la Formulación de Planes de Desarrollo Urbano de los años 1985, 2003, 2011 y 2016”. De</p>	<p>La técnica será la de revisión documental por medio de un instrumento de guía de revisión documental que desarrolle un análisis de contenido de los “planes de</p>

<p>permitirá valorar la científicidad de los “Reglamentos para la formulación de Planes de Desarrollo Urbano en el Perú 1985 – 2022”?</p> <p>b.- ¿Cómo la interpretación y evaluación de los resultados permitirá verificar el alcance objetivo de los “Reglamentos para la formulación de Planes de Desarrollo Urbano en el Perú 1985 – 2022”?</p>	<p>a.- Evaluar la naturaleza y calidad del conocimiento científico para valorar la científicidad de los “Reglamentos para la formulación de Planes de Desarrollo Urbano en el Perú 1985 – 2022”.</p> <p>b.- Interpretar y evaluar los resultados para verificar el alcance objetivo</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Distribución equitativa</li> <li>• Seguridad y estabilidad jurídica</li> </ul> <p>Procesos de planificación urbana</p> <p>Sub-categorías</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crecimiento Poblacional</li> </ul>	<p>diseño de investigación donde “el investigador produce una explicación o teoría respecto a un fenómeno, proceso, acción o interacciones que se aplican a un contexto concreto” (p.526). Para el caso de la presente</p>	<p>los cuales se extraerá información cualitativa y cuantitativa, la misma que será analizada por medio de la técnica de análisis de contenido</p>	<p>planificación urbana en el Perú” (1985-2022)</p>
---	---	--	---	--	--	---

	<p>de los “Reglamentos para la formulación de Planes de Desarrollo Urbano en el Perú 1985 – 2022”.</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crecimiento Urbano</li> </ul>	<p>investigación se pretende observar presupuestos epistemológicos en relación al urbanismo, desde la técnica de revisión documental de los “Planes de Desarrollo Urbano en el Perú desde 1985 hasta el 2022”.</p>		
--	--	--	--	--	--	--

<b>Relevancia de la investigación</b> La investigación contribuye al Objetivo de Desarrollo Sostenible Nro. 11 “Ciudades y Comunidades Sostenibles”						